

IDEE DU MOIS



N°7, Mars 2015

LA FONDATION IDEA ASBL

IDEA est un laboratoire d'idées autonome, pluridisciplinaire et ouvert, créé à l'initiative de la Chambre de Commerce. IDEA fournit des solutions pratiques et innovantes au sujet des défis sociaux-économiques majeurs du Grand-Duché de Luxembourg.



EUROPE 2020 : QUEL AVENIR POUR LA STRATEGIE EUROPEENNE ?

Définie en 2010 et faisant suite à la stratégie de Lisbonne, Europe 2020 vise à faire de l'Union européenne une économie « *intelligente, durable et inclusive* » d'ici 2020. Elle représente l'élément central de la réponse de l'UE à la crise économique et financière mondiale ainsi qu'aux difficultés structurelles persistantes en Europe.

La stratégie souffre cependant actuellement de certaines faiblesses majeures (manque de visibilité et d'appropriation par les citoyens et les autres acteurs, objectifs contradictoires, etc.). Afin qu'Europe 2020 puisse atteindre ses objectifs ambitieux, la Commission européenne devra présenter dans le cadre du réexamen à mi-parcours de la stratégie, prévu pour 2015, des actions concrètes concernant la poursuite de la stratégie. Afin d'alimenter le débat, IDEA avance quatre recommandations :

- Utiliser des **objectifs plus qualitatifs** ;
- Améliorer sa **visibilité** auprès des citoyens européens ;
- Viser une **stratégie globale et contraignante** ;
- Allouer plus de **moyens financiers** dans une optique d'efficacité.

INTRODUCTION



Des taux de croissance faibles, un chômage élevé, un vieillissement de la population très problématique, des questions autour de la viabilité du modèle social européen, un écart de compétitivité par rapport aux zones géographiques concurrentes et un changement climatique qui s'accélère sont autant de raisons qui ont poussé l'Union européenne (UE) à lancer sa stratégie à long terme - sur dix ans -, la stratégie (ou Agenda) dite de Lisbonne, dès l'année 2000. L'objectif ambitieux de l'UE était alors de devenir « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* »¹ à l'horizon 2010. Aujourd'hui, quinze ans plus tard et à la lumière de la crise économique et financière mondiale, force est de constater que la stratégie de Lisbonne n'a pas eu les effets escomptés. Au-delà de la crise, « *l'une des principales raisons de l'échec de la stratégie de Lisbonne a été le déficit d'appropriation ayant résulté de la participation insuffisante des partenaires sociaux et de la société civile à sa conception et sa mise en œuvre* »². Il semble évident qu'une stratégie européenne de coordination des politiques économiques ambitieuse et couronnée de succès est encore plus importante aujourd'hui qu'elle ne l'était en 2000.

Poursuivre une stratégie européenne de coordination des politiques économiques ambitieuse et couronnée de succès est encore plus important aujourd'hui que ce ne l'était en 2000.

Face au bilan mitigé des résultats de la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne a mis au point, en 2010, la stratégie Europe 2020³. Elle se donnait pour objectif notamment de transformer l'UE, d'ici à 2020, en une « *économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés* »⁴. Distantes de 10 années qui se sont caractérisées par des changements rapides et par une crise économique et financière sans précédent, ces deux stratégies frappent par leur similarité en termes d'objectif et de gouvernance: investir 3% du PIB européen dans la R&D ; une gouvernance qui se base sur la « méthode ouverte de coordination », etc. Or, au vu des résultats en demi-teinte de l'Agenda de Lisbonne, plusieurs questions se posent.

Cette nouvelle stratégie aura-t-elle le succès escompté ? Peut-elle répondre aux attentes et être la colonne vertébrale de l'ensemble des politiques économiques des 28 Etats membres dans les prochaines années ? Ou connaîtra-t-elle le même destin que la stratégie de Lisbonne : sera-t-elle « négligée » par les gouvernements en raison de l'absence de pression et de « menace de sanction » ? Cette publication tentera de répondre à ces questions en proposant tout d'abord une brève présentation de la stratégie de Lisbonne, ensuite une analyse de la stratégie Europe 2020 et du réalisme de la réalisation conjointe des cinq objectifs sous-jacents (emploi, innovation, changement climatique, éducation, inclusion sociale) d'ici 2020. Finalement, le document présente les faiblesses de la stratégie actuelle et avance une série de recommandations concrètes permettant d'y remédier.

¹ Source : Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, Conclusions de la présidence.

² Citation de Mario Sepi, président du Comité économique et social européen entre 2008 et 2010.

³ Source : Commission européenne, SEC (2010) 114 final, Document de travail des services de la Commission, *Document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne*.

⁴ Source : Commission européenne, COM (2010) 2020 final, Communication de la Commission, Europe 2020, *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.

LA STRATEGIE DE LISBONNE

La stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000, visait à faire de l'UE à l'horizon 2010 « 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 »⁵.

Le tableau 1 montre que sur la décennie 2000-2010, l'Agenda de Lisbonne n'a pas connu une application uniforme. Les objectifs et les priorités du processus ont en effet régulièrement changé entre les années 2000 à 2005 et la méthode de gouvernance a été modifiée à plusieurs reprises. Ces évolutions ont rendu l'appréhension de la stratégie particulièrement difficile⁶.

Tableau 1 : Les objectifs et indicateurs de la stratégie de Lisbonne

Objectifs	Indicateurs
en 2000	en 2000
<p><i>2 piliers:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - économique: préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance - social: moderniser le modèle social européen grâce à l'investissement dans les ressources humaines et à la lutte contre l'exclusion sociale 	42 indicateurs structurels de suivi
en 2001	en 2003
ajout du pilier environnemental	14 indicateurs
en 2005	en 2005
restriction à 2 axes: croissance et Emploi	2 indicateurs - investir 3% du PIB dans la R&D - atteindre un taux d'emploi de 70% pour la population active

Source : Commission européenne

En 2005, à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, suite à la remise du rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok en novembre 2004⁷ qui dressait un tableau mitigé des résultats à mi-chemin de la stratégie de Lisbonne, il est apparu clairement que la stratégie ne se donnait pas les moyens nécessaires pour réaliser ses ambitions - raison pour laquelle le Conseil européen prit la décision de relancer la stratégie en la « simplifiant » et en la recentrant sur la croissance et l'emploi⁸. Malgré cette relance, les objectifs restèrent toujours trop ambitieux par rapport aux moyens mis

⁵ Source : Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, conclusions de la présidence.

⁶ Une analyse détaillée des objectifs et indicateurs de la stratégie de Lisbonne dépasserait le cadre de cette publication.

⁷ Source : Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, ancien Premier ministre des Pays-Bas : « *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi* ».

⁸ Source : Commission européenne, COM (2005) 24 final, Communication au Conseil européen de printemps, *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne*.

en œuvre, et les objectifs fixés par la stratégie étaient loin d'être atteints lorsque celle-ci est arrivée à échéance en 2010⁹.

En témoigne le bilan final tiré en 2010, alors même que les objectifs avaient été revus à la baisse en 2005:

Tableau 2 : Bilan des objectifs de la stratégie de Lisbonne

	Objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne	Etat des lieux en 2010
<i>Dépenses R&D :</i>	3% du PIB	1,9% du PIB
<i>Taux d'emploi :</i>	70%	68,60%
<i>Taux de croissance¹⁰ : (en moyenne 2000-2010)</i>	3%	1,6%

Source : Commission européenne ; EUROSTAT

Le non respect des objectifs fixés par l'Agenda de Lisbonne peut en partie être imputé à la crise économique et financière qui, en affectant négativement les crédits aux entreprises et en réduisant la demande globale, a inéluctablement provoqué la hausse du chômage, à contre-sens des objectifs de la stratégie de Lisbonne en matière d'emploi. Par conséquent, la récession qui a suivi la crise économique et financière de 2007 s'est accompagnée non seulement d'un taux de chômage qui a atteint de nouveaux sommets en Europe, mais aussi d'une croissance « molle », résolument inférieure à celle du reste du monde au cours de cette dernière décennie. Il importe aussi de reconnaître que la révision de 2005 n'a pas remédié à un défaut de conception majeur : l'aspect non-contraignant.

La révision de 2005 de la stratégie de Lisbonne n'a pas remédié à un défaut de conception majeur : l'aspect non-contraignant.

En outre, la Commission - et indirectement aussi les chefs d'Etat et de Gouvernements réunis en Conseil européen - a estimé qu'une coordination générale des politiques économiques nationales, sur base de la « méthode ouverte de coordination » (MOC), serait suffisante pour garantir la réussite de la stratégie. Comme son nom l'indique, la gouvernance de l'Agenda de Lisbonne relève d'une « méthode » et non pas d'une « politique » dotée d'une force exécutoire et impliquant les organes et institutions de l'UE, comme notamment le Parlement européen ou la Cour de Justice de l'Union européenne. La MOC a inspiré les techniques de « *benchmarking* », c'est-à-dire la comparaison des performances des Etats membres et en matière de suivi, elle consistait en une forme d'évaluation mutuelle des Etats, sur la base de « la pression par les pairs ». Le rôle des institutions européennes s'est alors limité à l'organisation d'une forme de surveillance multilatérale¹¹, garantie par la Commission européenne, et à la mise à disposition

⁹ Source : Assemblée Nationale Française, *Rapport d'information par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des incidences de la Stratégie de Lisbonne sur l'économie française*, 16 février 2012.

¹⁰ Il importe de noter que ce taux de croissance était plutôt une hypothèse qu'un objectif. Le texte des conclusions du sommet de mars 2000 indiquait notamment que si toutes les réformes, envisagées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, étaient appliquées, l'Union européenne pouvait connaître de l'année 2000 à l'année 2010 un taux de croissance annuel moyen du PIB proche de 3%.

¹¹ Dans le cadre de la surveillance multilatérale, le Conseil examine l'objectif budgétaire à moyen terme présenté par l'Etat membre concerné, évalue si les hypothèses économiques sur lesquelles se fonde le programme sont plausibles, si la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme est appropriée et si les mesures mises en œuvre et/ou envisagées pour respecter ladite trajectoire d'ajustement sont suffisantes pour réaliser l'objectif à moyen terme sur l'ensemble du cycle. (Source : Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant

d'informations fiables sur la réalisation des objectifs par les Etats membres, notamment via le système d'informations statistiques européen d'Eurostat¹². La faiblesse majeure de cette méthode est donc qu'elle implique à titre exclusif des mesures dites de « droit souple » (*soft law*) qui ne sont pas directement contraignantes pour les Etats membres et ne prennent pas la forme de directives, de règlements ou de décisions. Dans une telle situation, aucun pays n'était contraint de « se comporter de façon vertueuse », et il était bien plus commode pour chacun d'adopter un comportement économique dit de « passager clandestin », consistant à espérer bénéficier des efforts des autres tout en se comportant soi-même de manière passive.

Dans son évaluation finale, la Commission relève certes certaines limites, mais elle dresse globalement un bilan relativement positif de la stratégie de Lisbonne. Ce point de vue est loin de faire l'unanimité¹³. La Commission estime par exemple que la stratégie de Lisbonne aurait contribué, avant la crise économique et financière, à la création de 18 millions d'emplois (même s'il est difficile d'établir un lien direct entre ces créations et les réformes réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne). La Commission estime par ailleurs que cette stratégie aurait fait émerger un certain consensus parmi les Etats membres sur les réformes nécessaires et sur la définition des priorités en termes de politiques publiques, notamment en ce qui concerne la recherche et le développement, la modernisation du marché du travail, le développement des entreprises, y compris les PME et le changement climatique¹⁴.

le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques).

¹² Office statistique de l'Union européenne.

¹³ Fredrik Reinfeldt, ancien premier ministre suédois a affirmé, par exemple, en 2009 que, même si des progrès ont été accomplis, il faut reconnaître que la Stratégie de Lisbonne, a été un échec.

¹⁴ Source : Commission européenne, SEC (2010) 114 final, Document de travail des services de la Commission, *Document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne*.

LA STRATEGIE EUROPE 2020

La crise économique et financière a sévèrement affecté les économies des Etats membres, a souligné leurs faiblesses structurelles et a mis en doute, selon de nombreux commentateurs, la crédibilité de l'Union économique et monétaire. Pour y remédier, les autorités européennes ont décidé, en 2010, de définir une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi et de revoir en profondeur le modèle de gouvernance afférent. C'est dans ce contexte que la stratégie Europe 2020 est née.

La sortie supposée de la crise a été considérée comme le point de départ pour faire de l'UE une économie plus sociale, plus soucieuse de son environnement et plus vertueuse, caractérisée par une prospérité qui se base sur l'innovation et une meilleure utilisation des ressources. La connaissance devrait être un facteur clé. Conçue pour réformer la stratégie de Lisbonne, cette nouvelle stratégie implique une coordination renforcée des politiques économiques européennes et met l'accent sur les principaux domaines qui visent à faire de l'UE une économie « *intelligente, durable et inclusive* »¹⁵.

Trois priorités

La stratégie Europe 2020 s'articule autour de trois priorités conçues pour se renforcer mutuellement (cf. le graphique 1 p.8 donnant entre autre un aperçu sur la structure de la stratégie Europe 2020) :

- une **croissance intelligente**, en investissant de façon plus efficace dans l'éducation, la recherche et l'innovation ;
- une **croissance durable**, en donnant la priorité à une économie sobre en carbone ;
- une **croissance inclusive**, en mettant clairement l'accent sur la création d'emplois et la réduction de la pauvreté.

Cinq objectifs

Pour atteindre ces priorités, cinq grands objectifs ont été fixés, à l'aune desquels les progrès réalisés par la suite peuvent être mesurés. Ils constituent des objectifs communs guidant l'action des Etats membres pour ce qui est de favoriser l'emploi, d'accentuer les efforts en matière de R&D et les niveaux d'éducation, d'atteindre les objectifs dans le domaine du changement climatique et de l'énergie et de favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté :

1. **Recherche & développement (R&D)** : investir 3% du PIB de l'UE dans la R&D (investissements publics et privés confondus) ;
2. **Education** : ramener le taux d'abandon scolaire en-dessous de la barre des 10% et assurer qu'au moins 40% des jeunes générations, âgées de 30 à 34 ans, décrochent un diplôme d'études supérieures ;
3. **Changement climatique et énergies durables** : réduire d'ici 2020 les émissions de gaz à effet de serre de 20% (voire de 30%, si les conditions le permettent) par rapport à 1990 ; utiliser l'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20% et augmenter l'efficacité énergétique de 20% ;

¹⁵ Source : Commission européenne, COM (2010) 2020 final, Communication de la Commission, Europe 2020, *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.

4. **Emploi** : garantir un taux d'emploi de 75% de la population âgée de 20 à 64 ans ;
5. **Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale** : réduire de 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ces cinq grands objectifs sont liés et se renforcent mutuellement. Par exemple, les progrès dans le secteur éducatif contribuent à améliorer les capacités d'insertion professionnelle et, de la sorte, à réduire la pauvreté. L'augmentation de la part de la R&D dans l'économie, conjuguée à une utilisation plus efficiente des ressources, n'exerce pas seulement un effet positif sur la compétitivité d'un pays, mais aussi inéluctablement sur le marché du travail en créant des emplois. Par ailleurs, les investissements dans les technologies plus propres contribuent à la lutte contre le changement climatique tout en créant, d'un côté, de nouveaux débouchés et d'un autre côté de nouveaux emplois.

Vu la grande hétérogénéité des Etats membres de l'UE et leurs niveaux de développement économique, social et écologique très variables, appliquer les mêmes objectifs et critères à tous les pays (« *One size fits all* »), comme cela avait été le cas pour la stratégie de Lisbonne, n'aurait pas été la bonne approche. Dans le cadre d'Europe 2020, les cinq objectifs ne s'appliquent donc plus de manière uniforme ; il s'agit en effet d'objectifs européens qui sont déclinés en objectifs nationaux par les Etats membres, selon les situations de départ et les spécificités nationales de chaque pays (cf. le tableau 3 p. 10 qui donne un aperçu des objectifs nationaux pour le Luxembourg).

Sept initiatives phares

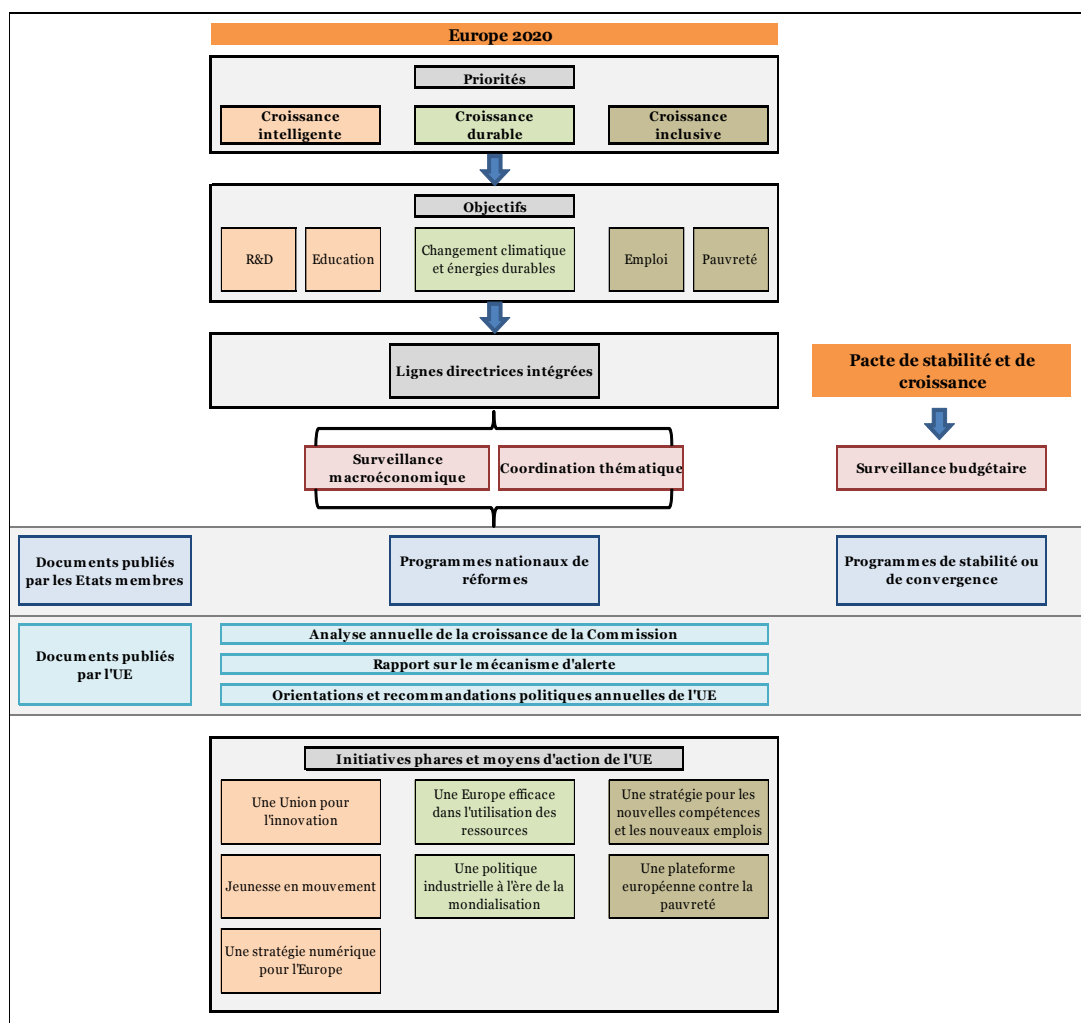
Un vaste ensemble d'actions aux niveaux national et européen a été mis en place pour concrétiser les objectifs. Les actions se déclinent en sept initiatives phares, des domaines d'action transversaux destinés à soutenir un développement de qualité de la croissance et de l'emploi. L'orientation thématique de ces initiatives est pluridimensionnelle et comporte plusieurs niveaux d'action différents (UE, Etats membres, niveau régional/local) pour parvenir aux objectifs visés par la stratégie Europe 2020. Certaines de ces initiatives ont été élaborées à partir de projets et de programmes antérieurs et s'appuient dès lors sur un cadre existant (« Union de l'innovation » ; « Stratégie numérique pour l'Europe »). C'est la raison pour laquelle certaines initiatives phares, comme notamment les deux initiatives mentionnées ci-dessus, sont très avancées dans leur développement et que les documents (liés à ces initiatives et publiés par la Commission européenne), contiennent des plans d'action très détaillés en vue de leur réalisation. D'autres initiatives sont moins développées (« Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » ; « Plateforme européenne contre la pauvreté » ou « Jeunesse en mouvement »). Ces deux dernières initiatives, présentant un caractère social prononcé, ne bénéficient pas du même suivi que des objectifs comme l'innovation ou le numérique. En outre, la mise en œuvre des initiatives sociales dépend généralement davantage de la mise en œuvre au niveau local et régional que les projets industriels ou en matière d'innovation.¹⁶

¹⁶ Source : Parlement européen, PE 474.559, Direction générale des politiques internes de l'union, Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, Développement régional, *Comment intégrer les initiatives phares de l'Union dans la politique de cohésion au cours des périodes de financement actuelle et future.*

Une gouvernance revue,... mais complexe

Comme les anciens mécanismes de gouvernance de la stratégie de Lisbonne ont montré leurs limites, le Conseil européen a décidé d'améliorer la coordination des politiques économiques et de renforcer les bases du modèle de gouvernance pour la stratégie Europe 2020. La nouvelle structure de gouvernance, appelée « semestre européen », a été introduite, en 2010¹⁷, en vue d'assurer une surveillance plus étroite de la situation économique et financière de l'UE et de ses Etats membres. Le semestre européen s'articule autour de trois piliers : (1) la **surveillance macroéconomique** (procédure de déséquilibre macroéconomique, destinée à prévenir et à corriger les déséquilibres économiques), (2) la **coordination thématique** des cinq objectifs sous-jacents à la stratégie Europe 2020 et (3) la **surveillance budgétaire** dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Par conséquent, la stratégie Europe 2020 ne représente désormais qu'un pilier d'une architecture de gouvernance intégrée de nature socio-économique et budgétaire.

Graphique 1 : La gouvernance économique européenne sous le semestre européen



Source : Commission européenne

¹⁷ Le semestre européen a été instauré en 2011.

Le point fort du semestre européen est sans doute qu'il permet une coordination *ex ante* de la politique budgétaire, de la politique économique et de la surveillance macroéconomique, notamment en alignant la transmission et la discussion du PSC¹⁸ et du PNR¹⁹. Il s'agit d'améliorer l'évaluation de la situation économique générale et d'assurer une synchronisation plus étroite avec les cycles budgétaires nationaux. Ainsi, les recommandations²⁰ finales du Conseil européen, basées sur les évaluations de la Commission européenne, permettent une meilleure mise en œuvre des réformes au niveau national.

Le modèle de gouvernance est renforcé grâce notamment à l'implication de la Commission européenne, qui propose des recommandations par pays et qui garantit un suivi régulier de la mise en œuvre des mesures recommandées pour atteindre les objectifs.

Alors que les cinq grands objectifs et les lignes directrices intégrées²¹ de la stratégie Europe 2020 servent de cadre politique à l'élaboration des PNR, le Pacte de stabilité et de croissance servira, quant à lui, de cadre à l'élaboration des PSC nationaux.

Par les biais énoncés ci-avant, la stratégie Europe 2020 tente de corriger les déficiences de la stratégie de Lisbonne avant tout au niveau de l'appropriation nationale des objectifs et de la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires pour les atteindre. Les Etats membres sont d'autant plus responsabilisés que l'introduction du semestre européen suppose qu'ils soumettent leur PNR en même temps que les prévisions macroéconomiques sur lesquelles se base le PSC. Il s'agit donc, en théorie, d'un processus qui permet de vérifier de manière rapide que le financement d'une réforme envisagée est assuré. En outre, l'introduction d'objectifs nationaux implique que tous les pays devront honorer leurs propres engagements nationaux pour 2020.

Sous condition que la somme des objectifs nationaux corresponde aux objectifs européens, il est évident que ces derniers ne pourront être atteints que si chaque Etat membre honore ses propres engagements dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Ce mode de gouvernance inclut donc, comme c'était déjà le cas pour la stratégie de Lisbonne - mais dans une moindre mesure -, un certain système de « pression par les pairs », qui devrait faire en sorte que les pays qui ne mettent pas suffisamment en œuvre leurs objectifs nationaux soient rappelés à l'ordre par leurs pairs, puisqu'ils risquent de causer l'échec des grands objectifs au niveau européen et donc également de contrecarrer les efforts entrepris par les pays qui ont réalisé leurs objectifs.

¹⁸ Programme de stabilité ou de convergence.

¹⁹ Programme national de réformes.

²⁰ En mai, la Commission propose des recommandations par pays (RPP) concernant les politiques budgétaire, économique et social ; en juin, lors du Conseil (ou Conseil de l'Union européenne, Conseil des ministres), les ministres nationaux examinent les RPP pour être adoptées par le Conseil européen en juillet.

²¹ Les lignes directrices intégrées comprennent les lignes directrices pour l'emploi (LDE) et les grandes orientations des politiques économiques (GOPE). Elles constituent un instrument fondateur de la coordination des politiques européennes de l'UE.

EUROPE 2020 - CINQ ANS APRES LE LANCEMENT

Sous l'effet de la crise, la trajectoire de l'économie européenne a fondamentalement changé. Il est d'ailleurs admis qu'il est à court terme illusoire d'espérer renouer avec les performances passées en termes de croissance et de création d'emplois.

Les résultats réalisés jusqu'à présent

Le tableau 2 ci-dessous donne un aperçu des objectifs nationaux luxembourgeois et des objectifs européens envisagés pour l'horizon 2020 ainsi que leur état d'avancement en 2013. A la lecture du tableau 3 ci-dessous, le Luxembourg, et l'ensemble de l'Union européenne ont encore beaucoup à faire pour atteindre leurs objectifs²².

Tableau 3 : Aperçu de la réalisation des objectifs Europe 2020

	Objectifs		Luxembourg		Union européenne	
			2013	2020	2013	2020
Croissance intelligente	R&D	Augmentation des investissements publics et privés	1,16%	entre 2,3 et 2,6% (objectif intermédiaire pour 2015: 2,0%)	2,02%	3%
	Education	Réduction du taux de décrochage scolaire	6,1%	durablement < 10%	12,0%	< 10%
		Augmentation de la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent	52,5%	66%	36,9%	40%
Croissance durable	Changement climatique et énergies durables	Réduction des émissions à effet de serre	-9,99%* par rapport à 2005	-20% par rapport à 2005 (émissions d'environ 8,085 Mt CO ₂ en 2020)	-17,86%* par rapport à 1990	-20% par rapport à 1990
		Augmentation de la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale	3,1%	11% (objectif intermédiaire pour 2015/2016: 5,45% en moyenne)	14,1%	20%
		Augmentation de l'efficacité énergétique	7,8%	consommation d'énergie finale: 49 292 GWh (objectif intermédiaire pour 2016: 14,06%)	1280,0%	20%
Croissance inclusive	Emploi	Augmentation de l'emploi de la population active (20 à 64 ans)	71,1%	73%	68,4%	75%
	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale	+13.000	réduire le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale de 6.000 personnes	+4.353.000	20 millions de personnes au moins qui cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale

* chiffres de 2012

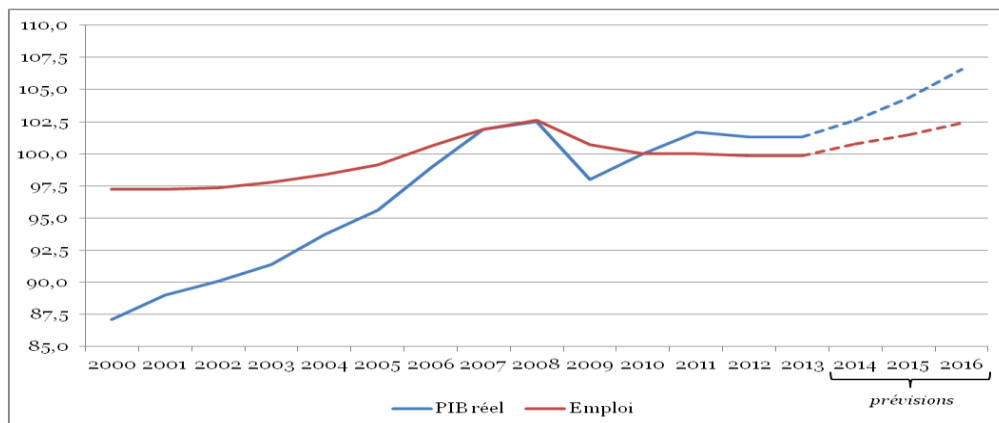
Source : PNR du Luxembourg 2014 ; EUROSTAT ; Commission européenne

Les objectifs de la stratégie Europe 2020 ont été adoptés sous l'hypothèse que l'Europe pourrait renouer rapidement avec ses niveaux de croissance pré-crise. En 2010, trois scénarios pour les perspectives économiques de l'Europe ont été examinés : reprise durable, reprise lente et décennie perdue²³. En fixant les objectifs de la stratégie en 2010, la Commission européenne a retenu le scénario le plus optimiste (reprise durable), en estimant que l'Europe était en mesure de renouer avec son rythme de croissance antérieur, voire d'augmenter son potentiel de croissance pour dépasser le rythme pré-crise. Mais, cinq ans après le lancement de la stratégie, la réalité se situe quelque part entre le deuxième et le troisième scénario, ce qui rend la plupart des objectifs irréalisable (cf. graphique 2).

²² Il importe de noter qu'une analyse approfondie de l'évolution de la stratégie dépasserait le cadre de la présente publication. L'annexe de ce document reprend un tableau qui donne toutefois un aperçu des progrès réalisés dans les différents domaines dans l'appréciation des auteurs du rapport 2015 pour le Luxembourg {COM(2015) 85 final}.

²³ Source : Commission européenne, COM (2010) 2020 final, Communication de la Commission, Europe 2020, *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.

Graphique 2 : Niveau du PIB réel et du taux d'emploi de l'UE sur la période 2000-2016 (index 2010 = 100)

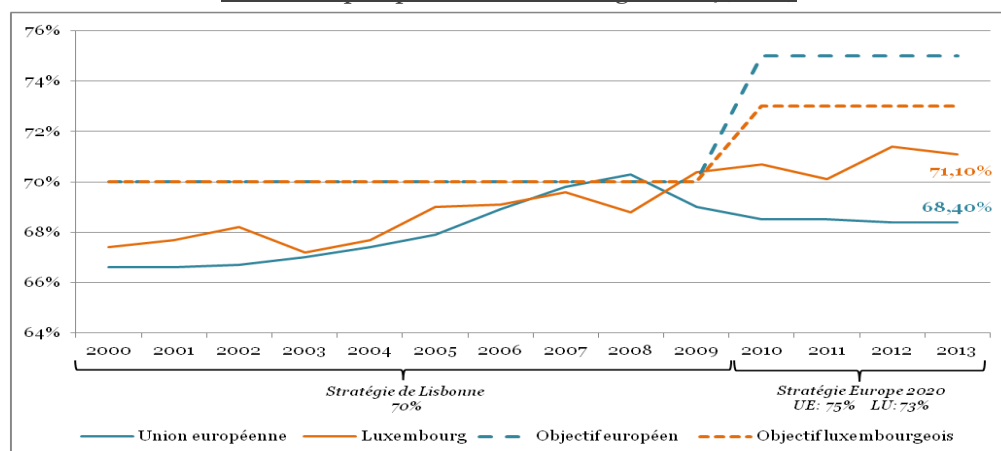


Source : EUROSTAT ; prévisions d'hiver de la Commission européenne

Dans sa communication de mars 2014²⁴, la Commission européenne était « euphémique »²⁵ en estimant que pour l'UE dans son ensemble « des résultats mitigés » ont été atteints jusqu'à présent : seuls les objectifs en matière d'éducation et de changement climatique semblent encore être réalisables d'ici à 2020. Cependant, il importe de noter que la réalisation de ce dernier objectif est fortement liée au ralentissement important de la production industrielle en raison de la crise économique. Dès lors, si le rythme de croissance retrouve son niveau d'avant-crise, leur réalisation pourrait à nouveau devenir hors de portée. Parmi les cibles qui semblent les plus difficiles à atteindre, les objectifs d'emploi et de cohésion sociale semblent aujourd'hui plus éloignés qu'ils ne l'étaient en 2010 et l'indicateur de R&D ne montre pas d'amélioration significative (cf. les graphiques 3 & 4).

Graphiques 3 & 4 : Evolution des indicateurs d'emploi et de R&D entre 2000-2013

Taux d'emploi pour la tranche d'âge 20-64(en %)

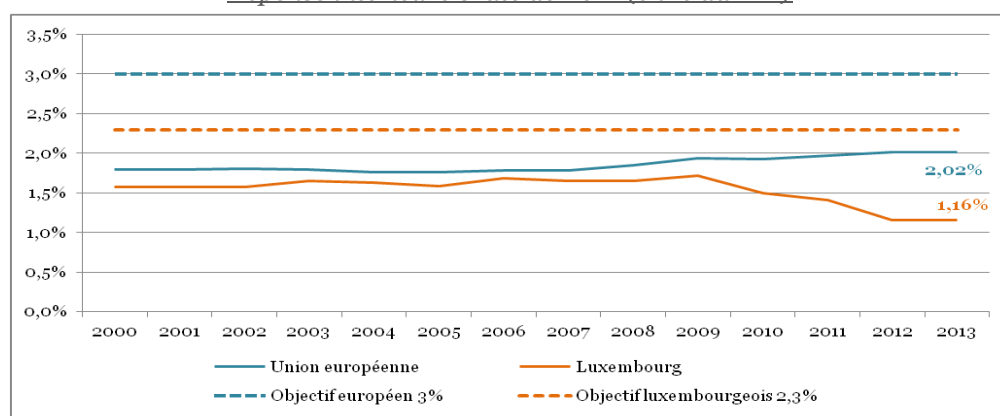


Source : EUROSTAT

²⁴ Source : Commission européenne, COM (2014) 130 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Etat des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.

²⁵ Source : Renda, Andrea. (2014) *The Review of the Europe 2020 Strategy: From austerity to prosperity?* CEPS Policy Brief No. 322, 27 October 2014.

Dépense intérieure brute de R&D (en % du PIB)



Source : EUROSTAT

Face à ces résultats, il importe d'analyser davantage les faiblesses de la stratégie Europe 2020.

La gouvernance reste une faiblesse importante

La gouvernance a toujours été un problème majeur pour les stratégies de croissance de l'UE. Déjà en 2004, le rapport Kok met en garde contre la méthode de gouvernance en disant que si la stratégie de Lisbonne ne devait pas atteindre ses objectifs en 2010, ce serait entre autre en raison du choix exclusif d'une « méthode ouverte de coordination ». Cette méthode est basée sur le principe d'une évaluation réciproque des Etats membres, qui sont censés s'évaluer et se « motiver » les uns et les autres pour atteindre les objectifs fixés. En outre, le rapport Kok stipulait déjà en 2004 que les résultats décevants de la stratégie étaient le résultat d'« un agenda surchargé, une coordination médiocre et des priorités inconciliables » et que « l'absence d'action politique résolue a posé un problème majeur »²⁶.

Selon le rapport Kok, les résultats décevants étaient le résultat d'un agenda surchargé, d'une coordination médiocre ainsi que des priorités inconciliables et l'absence d'action politique résolue a posé un problème majeur.

La stratégie Europe 2020 a tenté de corriger certains de ces problèmes en allouant davantage de responsabilités aux Etats membres pour la réalisation des objectifs et en fixant des objectifs nationaux spécifiques pour chaque pays. Le lien établi avec le PSC reste cependant toujours trop faible et l'accent mis sur les mesures visant l'assainissement budgétaire, plutôt que sur des mesures axées sur la croissance, semble excessif - même si les responsables politiques semblent avoir pris conscience de l'importance devant être accordée à une politique de réactivation de la croissance. De plus, le lien entre les objectifs d'Europe 2020 et l'utilisation des fonds structurels européens est aussi encore trop faible - même si ce lien paraît désormais plus affirmé dans le cadre financier pluriannuel (CFP)²⁷ pour la période 2014-2020. Il importe également de rappeler que la dotation budgétaire pour le CFP a fait l'objet de réductions

²⁶ Source : Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, ancien Premier ministre des Pays-Bas : « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi ».

²⁷ Le cadre financier pluriannuel est un plan de dépenses qui traduit les priorités de l'UE en termes financiers sur plusieurs années. Il définit les dépenses sur une période donnée, ainsi que les montants maximaux disponibles pour chaque grande catégorie de dépense. Il fournit ainsi un cadre financier mais également politique afin de concentrer les ressources et les investissements là où ils sont jugés nécessaires. Le budget annuel de l'UE s'inscrit dans le cadre financier pluriannuel.

dictées par les gouvernements, qui craignaient un gaspillage de moyens financiers par certains des Etats membres²⁸.

En outre, la méthode de gouvernance de la stratégie Europe 2020 ne donne pas d'incitations aux Etats membres à aligner leurs programmes gouvernementaux sur les objectifs fixés. Par conséquent, l'écrasante majorité des plans gouvernementaux, au niveau national et régional des Etats membres, ne réfère pas de manière univoque à l'ordre du jour de la stratégie Europe 2020 et pointe ainsi la faible portée de la stratégie²⁹. Dans ce contexte, il est clair que seule une réforme de la procédure de gouvernance et un nouvel ensemble de conditionnalités peuvent restaurer une gouvernance efficace de la stratégie.

D'autres faiblesses subsistent

Outre la gouvernance, un certain nombre d'autres faiblesses ont resurgi au cours des quatre premières années de mise en œuvre de la stratégie, qui d'ailleurs se posaient déjà dans la stratégie de Lisbonne.

Manque de visibilité

Les insuffisances de la nouvelle stratégie sont également liées à un manque de visibilité qui découle d'un problème d'identification - voire de définition claire - de la stratégie dont la raison se trouve dans sa terminologie. La stratégie Europe 2020 est souvent confondue avec d'autres programmes ou objectifs de l'UE dont l'échéance est en 2020, comme le programme « Horizon 2020³⁰ » ou les objectifs « 20/20/20³¹ » du premier paquet énergie-climat. Ce foisonnement de noms et d'objectifs proches ne permettent pas une vision claire et cohérente de la stratégie auprès du grand public.

S'agissant du Luxembourg, la stratégie Europe 2020 ne figurait dans le programme électoral d'aucun parti politique lors des élections législatives de 2013. En outre, bien que le programme gouvernemental luxembourgeois 2013-2018 mentionne cette stratégie à quatre reprises³², elle n'est pas considérée comme étant une stratégie globale qui sert de cadre général pour la planification de la politique nationale. Il n'est pas certain que les dirigeants élus se sentent sous pression pour faire respecter une stratégie qui n'a pas fait l'objet d'un vrai débat démocratique dans leur pays.

Dans ce contexte, il convient aussi de constater que lors de la présentation du plan d'investissement le 26 novembre 2014, le Président de la Commission européenne n'a pas mentionné de manière explicite la stratégie Europe 2020 – même si les priorités définies pour le fléchage de ces investissements la rejoignent³³. Par conséquent, le « Plan Juncker » pourrait constituer un support pour contribuer à l'atteinte de certains objectifs fixés par la stratégie Europe 2020 : de manière directe à l'augmentation de l'intensité R&D ainsi qu'à l'amélioration de l'efficacité énergétique et de manière indirecte à la réalisation des objectifs dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la cohésion sociale.

²⁸ Source : Renda, Andrea. (2014) *The Review of the Europe 2020 Strategy: From austerity to prosperity?* CEPS Policy Brief No. 322, 27 October 2014.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Il s'agit d'un programme d'investissement de 80 milliards d'euros dans la recherche et l'innovation, qui fait d'ailleurs partie de l'initiative phare « Union de l'innovation ».

³¹ Il s'agit du paquet « énergie-climat », visant la mise en place d'une politique commune de l'énergie et de lutte contre le changement climatique.

³² Source : <https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

³³ Source : *Investir en Europe*, discours du président Juncker devant le parlement européen, réuni en plénière, sur le plan d'investissement de 315 milliards d'euros ; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2160_fr.htm

Objectifs non contraignants

Si les objectifs ont le mérite d'exister, ils ne sont pratiquement jamais contraignants, notamment sur un plan juridique. Seuls les objectifs en matière d'énergie s'appuient sur un cadre légal européen à caractère juridiquement contraignant³⁴. Par conséquent, Europe 2020 souffre d'un manque d'appropriation à tous les niveaux. Actuellement, la stratégie Europe 2020 se base sur la « méthode ouverte de coordination », une forme de « droit souple » (*soft law*), sans législation « contraignante » (*hard law*)³⁵. Cette méthode se caractérise par l'affirmation d'objectifs assez précis et fort ambitieux, laissant aux Etats membres le soin de déterminer l'arsenal de politiques destiné à les atteindre. Les pays préservent donc une grande marge de manœuvre, mais sont tenus de remettre des documents périodiques, PNR et PSC, portant sur leurs réalisations et leurs difficultés. Une analyse des PNR transmis à la Commission européenne, qui donnent régulièrement l'impression d'être mis à jour d'une façon mécanique, suggère que les Etats membres ne se sont pas véritablement appropriés les objectifs. Au lieu de s'appuyer réellement sur l'élaboration de nouvelles réformes, les PNR apparaissent souvent comme une justification *ad hoc* des réformes menées. A cela s'ajoute le fait que nombre d'Etats membres ne mettent pas en œuvre d'une manière systématique les recommandations par pays adoptées par le Conseil européen, tant lors de la définition de leurs PNR respectifs qu'en ce qui concerne leurs décisions en matière de budget, de réformes structurelles, de politiques sociales et d'emploi³⁶. A titre d'exemple, la Commission avait adressé, en 2014, cinq recommandations au Luxembourg (domaines concernés : finances publiques et fiscalité ; retraites et soins de longue durée ; compétitivité et fixation des salaires ; marché du travail et émissions de gaz à effet de serre) pour l'aider à améliorer sa situation économique. Mais, dans l'ensemble, le Luxembourg n'a accompli que des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations qui lui avaient été adressées en 2014 et il est encore loin d'enregistrer des progrès substantiels.³⁷

Objectifs contradictoires

Le semestre européen a pour objectif non seulement de garantir la stabilité budgétaire de l'UE, mais également de stimuler la croissance à travers notamment les objectifs définis dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Cependant, les dernières années l'assainissement budgétaire, certes important, semblait prendre le dessus sur les autres objectifs d'Europe 2020. La prédominance du débat sur la discipline budgétaire par rapport à celui sur la stimulation de la croissance a pu faire craindre que le semestre européen occulte la stratégie Europe 2020. Les objectifs poursuivis dans le cadre de la surveillance budgétaire (Pacte de stabilité et de croissance) peuvent, s'ils sont poursuivis de manière trop exclusive, entrer en contradiction avec ceux qui sont définis dans la stratégie Europe 2020. Ainsi, une politique d'assainissement budgétaire mise en œuvre de manière trop mécanique pourrait avoir des effets contreproductifs – voire négatifs – sur les objectifs poursuivis dans les domaines de l'innovation, de la recherche et du

³⁴ Parmi les principaux objectifs de ce cadre légal qui a été défini en janvier 2014 par la Commission figurent entre autres une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40% par rapport au niveau de 1990, un objectif contraignant pour l'ensemble de l'UE en ce qui concerne la part des énergies renouvelables, qui est portée à au moins 27%, ainsi que de nouvelles ambitions pour les politiques en matière d'efficacité énergétique.

³⁵ Contrairement à la méthode communautaire traditionnelle qui prévoit des engagements obligatoires, la méthode ouverte de coordination (MOC) se contente de fixer des objectifs aux Etats membres et de favoriser le *benchmarking*, la comparaison entre les différentes politiques des Etats et la diffusion des meilleures pratiques.

³⁶ Source : European Parliament, Study (Note), *A traffic-light approach to the implementation of Country Specific Recommendations (CSRs)* - PE 497.735 - Committee on Economic and Monetary Affairs.

³⁷ Source : Commission européenne, SWD (2015) 35, Commission Staff Working Document, *Country Report Luxembourg 2015* {COM (2015) 85}.

développement, sur la réduction de la pauvreté, sur l'emploi ainsi que sur le changement climatique.

Or, les objectifs budgétaires ont – à juste titre – un caractère contraignant, mais il n'en est pas de même de ceux relevant de la Stratégie Europe 2020. Les premiers tendent dès lors à prendre le dessus – une raison pour laquelle les objectifs Europe 2020 risquent d'être relayés au second plan par certains Etats membres.

Objectifs inadéquats

En ce qui concerne les grands objectifs de la stratégie Europe 2020, on peut légitimement douter qu'ils soient pleinement adéquats pour mesurer les progrès en termes de compétitivité et de productivité, deux des principaux défis auxquels l'Union européenne est actuellement confrontée. Par exemple, le Luxembourg poursuit au niveau national l'objectif de tendre vers une proportion des personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent égale à 66% - soit un objectif qui dépasse largement les attentes de l'UE (40%). Bien que le Grand-Duché tente d'atteindre un taux élevé, il importe de noter que ce dernier n'est guère représentatif de la situation luxembourgeoise, car il ne se concentre pas seulement sur la population luxembourgeoise. En effet, l'indicateur prend en compte, d'un côté, les diplômés étrangers des résidents travaillant au Luxembourg³⁸ (actuellement environ 45% de la population résidente au Luxembourg n'a pas la nationalité luxembourgeoise), et d'autre part il n'inclut ni les travailleurs frontaliers diplômés, ni les universitaires luxembourgeois formés et travaillant à l'étranger. En outre, bien que le nombre d'objectifs ait été réduit et que les objectifs européens soient traduits en objectif nationaux, ils restent toujours très - voire même trop - ambitieux. Prenons à titre d'exemple l'objectif « emploi » : bien que l'objectif de la stratégie de Lisbonne d'atteindre un taux d'emploi de 70% de l'emploi total n'ait pas été atteint, le taux a été porté à 75% au niveau européen et à 73% au niveau luxembourgeois dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Bien que le Luxembourg affiche depuis 2000 une tendance haussière du taux d'emploi et que ces performances vont dans la bonne direction pour atteindre l'objectif national, il reste à voir si le marché du travail pourra conserver cet élan.

Niveau d'ambition insuffisant de certaines initiatives phares

Actuellement, les sept initiatives phares semblent insuffisantes pour rétablir la croissance en Europe - un fait incontestable de nos jours. Bien qu'il soit, selon la Commission européenne, encore trop tôt pour évaluer l'incidence des initiatives, leur succès reste incertain³⁹. Prenons par exemple l'initiative « Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale », qui vise à garantir la cohésion économique, sociale et territoriale : même si la mise en œuvre de l'initiative se déroule à un rythme soutenu (jusqu'à présent, seuls environ les deux tiers des 64 actions ont été menés à bien par la Commission)⁴⁰, la pauvreté est toujours en hausse en Europe et il n'est nullement établi que les actions restantes puissent limiter, voire inverser, cette tendance négative.

³⁸ Exemple : un Français qui a passé ses études universitaires en France et qui est venu s'installer au Luxembourg pour y travailler.

³⁹ Source : Commission européenne, COM (2014) 130 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Etat des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.

⁴⁰ Source : Commission européenne, COM (2014) 130 final/2, Annexes à la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Etat des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.

Ceci suggère que le niveau d'appropriation de certaines des initiatives phares était insuffisant pour atteindre la croissance intelligente, durable et inclusive évoquée par la stratégie. Dans ce cadre, il importe également de noter que certains enjeux, qui sont essentiels pour la reprise en Europe, ne sont pas abordés par les initiatives ou ne le sont que partiellement. Il s'agit notamment du marché unique, d'une politique cohérente sur les infrastructures ainsi que d'une bonne gouvernance à tous les niveaux de pouvoir.

Situation économique non favorable

D'après les plus récentes prévisions économiques d'hiver de la Commission européenne, la croissance restera relativement faible pour les années 2014, 2015 et 2016. Ainsi, le PIB de l'UE devrait croître de 0,8% en 2014 (0,9% selon les plus récentes estimations d'Eurostat) pour accélérer en 2015 (1,3%) et 2016 (1,9%). Etant donné que la croissance économique devrait s'accélérer progressivement, la situation de l'emploi devrait connaître, selon la Commission, une amélioration plus marquée vers la fin de la période de prévision. Actuellement à 10,2% pour l'ensemble de l'UE, le taux de chômage devrait baisser à 9,8% en 2015 puis à 9,3% en 2016. Un chômage structurel important continuera donc à sévir à moyen terme, frappant plus d'une vingtaine de millions de personnes. La réalisation des objectifs de la stratégie s'avère ainsi plus difficile en cas de mauvaise conjoncture économique. Face à cette situation économique défavorable (faible croissance, chômage élevé et pauvreté en augmentation), atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 semble difficile.

En résumé, la stratégie Europe 2020 souffre actuellement plus ou moins des mêmes travers que la stratégie de Lisbonne et il n'est pas à exclure qu'elle va rencontrer le même destin que celle-ci si la Commission européenne ainsi que les Etats membres n'entreprennent pas, dans le cadre du réexamen⁴¹ de la stratégie, d'initiatives visant à inverser rapidement cette situation.

⁴¹ En 2014, la Commission européenne avait lancé une consultation publique dans le cadre du réexamen de la stratégie Europe 2020 afin de recueillir les points de vue sur les enseignements à tirer des premières années de mise en œuvre de la stratégie et sur les éléments à prendre en considération pour son avenir.

RECOMMANDATIONS

La stratégie Europe 2020 ne pourra avoir le succès escompté au niveau européen que si chaque Etat membre honore ses engagements nationaux pour 2020. Afin que la stratégie puisse fournir un bilan positif, il faudrait que la Commission présente dans les prochains mois des propositions concrètes relatives à son évolution future. Considérant que la stratégie n'a jusqu'à présent pas donné lieu aux résultats escomptés, la révision de la stratégie à mi-parcours est l'occasion de lui donner une « dernière chance »⁴². Dans l'espoir que la courbe puisse être inversée, IDEA présente ci-après quatre recommandations :

Utiliser des objectifs plus qualitatifs

Les objectifs chiffrés qui sont actuellement utilisés sont naturellement utiles, puisqu'ils permettent à la fois de mesurer précisément les progrès réalisés par les Etats membres dans le temps et de comparer la situation entre ceux-ci. Afin que la stratégie Europe 2020 ne tombe pas dans le même piège que la stratégie de Lisbonne - multipliant les objectifs jusqu'à ce que les priorités deviennent illisibles - la Commission pourrait créer des indicateurs intermédiaires portant sur les aspects qualitatifs des objectifs, pour améliorer le suivi de la stratégie. Citons ici l'exemple des objectifs sociaux (emploi/pauvreté). Etant donné que la crise économique a des impacts importants sur la nature du chômage et de l'emploi, il serait nécessaire d'enrichir les objectifs sociaux d'Europe 2020 en prenant aussi en compte la qualité de l'emploi (dimensions à observer : la conciliation vie professionnelle / vie familiale, la protection sociale, la représentation collective ou encore les possibilités de formation continue), le taux de chômage de longue durée, des personnes peu qualifiées ou encore le taux de chômage des jeunes.

Le même constat est valable pour l'objectif relatif aux investissements consacrés à la R&D : une évaluation de ces dépenses est très difficile. Le niveau des dépenses peut en effet être mesuré facilement, mais il devient assez complexe d'évaluer dans une deuxième étape leur plus-value pour le développement socio-économique. Ici il serait important de prendre également en compte des critères plus qualitatifs tels que les types d'innovations introduits sur le marché, la qualité des institutions de recherche, les collaborations entre les universités et l'industrie en matière de R&D, le nombre de scientifiques et d'ingénieurs travaillant dans ce secteur ou le nombre de demandes de brevets.

Améliorer la visibilité d'Europe 2020 auprès des citoyens européens

En vue d'augmenter la visibilité de la stratégie Europe 2020 en Europe et par conséquent auprès des citoyens de l'UE, il est primordial de revoir la communication qui entoure cette stratégie. Dans ce cadre, Europe 2020 pourrait être portée par une personnalité emblématique, comme c'était déjà le cas pour d'autres grands projets de l'Union européenne - le marché unique soutenu par Jacques Delors, président de la Commission européenne, ou la monnaie unique soutenue par le Chancelier allemand Helmut Kohl et le Président français François Mitterrand. Dans le cadre de l'évaluation à

⁴² Note supplémentaire : Le Luxembourg pourrait jouer un rôle primordial dans le processus de réexamen de la stratégie Europe 2020 vu que le Grand-Duché présidera le Conseil de l'UE lors du deuxième semestre 2015. Or, le Conseil aura entre autres comme mission la révision de la stratégie Europe 2020.

mi-parcours de la stratégie Europe 2020, le nouveau Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, pourrait devenir l'ambassadeur d'Europe 2020 et incarner son renouveau.

Il convient d'associer davantage les citoyens européens aux décisions européennes qui les concernent. Cette implication accrue de l'opinion publique pourrait prendre la forme d'un mouvement ascendant, afin que les décisions prises au plus haut niveau revêtent une légitimité accrue. Cette légitimité renforcée permettra aux politiques européennes non seulement d'être mieux acceptées par les citoyens, mais aussi d'être mieux appliquées et plus efficaces. Il importe donc d'exploiter toutes les possibilités permettant aux Européens d'influer sur les décisions prises au niveau européen. Mettre fin à « l'isolement technocratique européen », réel ou perçu, constitue un impératif démocratique et une condition nécessaire – bien que nullement suffisante – au succès de la stratégie Europe 2020.

Dans le même ordre d'idées, les Etats membres pourraient lancer un débat public européen, chacun dans leur pays, par le biais d'une grande conférence annuelle paneuropéenne organisée pour informer les citoyens européens de la stratégie en général et des grandes options publiques à adopter. La présidence du Conseil de l'Union européenne au cours du second semestre 2015 serait une bonne opportunité pour le Luxembourg de prendre l'initiative et d'organiser un premier débat public de ce type.

Viser une stratégie globale et plus contraignante

La multiplicité des stratégies européennes et nationales traitant souvent des thèmes homogènes nuit à la définition d'une stratégie claire au niveau européen ainsi qu'à la reconnaissance de la stratégie Europe 2020. Par conséquent, les Etats membres ne se sentent que peu concernés. Pour améliorer sa visibilité, il serait donc nécessaire d'intégrer la stratégie Europe 2020 ainsi que toutes les autres politiques de l'Union européenne dans une stratégie globale. Celle-ci serait la feuille de route commune et cohérente pour toutes les politiques au niveau européen ainsi qu'au niveau des Etats membres. Dans ce sens, la Commission européenne devrait jouer un rôle plus important et ne pas se limiter au suivi des progrès au sein des Etats membres. Ainsi, elle devrait demander à ceux-ci l'inclusion d'objectifs contraignants dans les programmes gouvernementaux respectifs. Cette disposition représenterait un nouveau mécanisme de « pression » plus pertinent que la MOC, qui repose excessivement sur un système de pression par les pairs et ne constitue nullement un système adéquat pour garantir l'appropriation des objectifs au niveau national. Plus généralement, la Commission devrait transformer la forme de gouvernance qui est actuellement qualifiée de « *soft law* », sans législation contraignante, en un mode plus contraignant.

Dans le cadre d'une stratégie globale, il serait aussi important que les autorités politiques accordent une priorité à la simplification administrative et l'abolition de contraintes et procédures trop lourdes qui pèsent sur les citoyens et les entreprises. Par conséquent, il serait utile d'aligner par exemple le programme REFIT (*Regulatory Fitness and Performance programme*) - le programme de la Commission européenne pour une réglementation affûtée et performante - sur la stratégie Europe 2020. Les instruments politiques pourraient être davantage coordonnés et leur utilisation simplifiée afin de pouvoir se focaliser - d'une manière efficace - sur les objectifs fixés par la stratégie Europe 2020. La mise en œuvre de la simplification administrative

garantirait, entre autres, une meilleure canalisation des ressources et éviterait que la stratégie ne devienne trop complexe. En outre, la simplification administrative présente une mesure nécessaire à mettre en œuvre pour favoriser une législation de l'UE plus simple qui contribue à la mise en place d'un cadre réglementaire clair, stable, prévisible et favorable à la croissance et l'innovation⁴³.

Dans l'ensemble, il importe de noter que la stratégie Europe 2020 et les instruments afférents devraient être appliqués de manière relativement homogène à travers tous les Etats membres pour assurer que les efforts nationaux puissent véritablement être agrégés et pour garantir, in fine, une stratégie européenne.

Allouer plus de moyens financiers à la stratégie

La stratégie Europe 2020 nécessitera également que des moyens financiers à la hauteur des enjeux lui soient *in fine* consacrés. Par conséquent, le budget européen devrait à l'avenir réallouer davantage de moyens financiers aux priorités de la stratégie Europe 2020. Dans le même ordre d'idées, la Banque européenne d'Investissement (BEI) devrait être impliquée davantage dans la stratégie. Les ressources de la BEI devraient être mieux utilisées afin de stimuler la « future » stratégie 2020, ceci moyennant une évaluation des actions et interventions de la BEI en termes de retombées économiques, environnementales et sociales.

Toujours dans l'idée d'allouer plus de moyens financiers à la stratégie Europe 2020, le réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, prévu pour 2016⁴⁴, pourrait être l'occasion d'orienter le budget de l'UE davantage vers les objectifs poursuivis dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Par conséquent, la révision de la stratégie Europe 2020 et celle du cadre financier pluriannuel devraient être menées en parallèle, et ce afin de réorienter le budget de l'UE vers des investissements déterminants pour la croissance, l'emploi et la compétitivité. La réalisation d'investissements accrus dans les domaines de l'éducation, de la recherche et de l'innovation ainsi que de l'énergie permettrait ainsi de contribuer à atteindre les objectifs fixés par la stratégie Europe 2020.

⁴³ Il semble par exemple difficile de poursuivre l'objectif de porter les dépenses en faveur de R&D à 3% du PIB et de stimuler ainsi l'innovation, si des processus tels que la création d'entreprise d'innovantes ou encore le montage d'un dossier, notamment dans le chef d'une PME, afin de pouvoir bénéficier d'un cofinancement européen dans le domaine de la R&D s'avèrent trop lourds et trop coûteux.

⁴⁴ Source : http://www.europedirectplr.fr/upload/file/Reglement_1311_2013_cadre_financier_pluriannuel_2014_2020.pdf

CONCLUSION

Cette publication ne propose ni de remettre en cause les objectifs ni de différer l'échéance de leur réalisation. En effet, le document considère que les fondements de la stratégie continuent à être valables - la réalisation d'Europe 2020 présente même un caractère d'urgence, compte tenu des défis d'une concurrence accrue en raison de la mondialisation, d'une faible productivité par rapport à celle des Etats-Unis, de la rareté des ressources et d'une population vieillissante. Les objectifs dont l'Europe s'est dotée restent très ambitieux - même trop au vu de l'état d'avancement actuel - et la stratégie Europe 2020 souffre d'un manque de volonté politique ; deux faiblesses qui paralysaient déjà la stratégie de Lisbonne. Face au bilan mitigé des résultats à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 – plusieurs objectifs sont hors d'atteinte -, il est évident que l'UE doit revoir sa stratégie en matière de croissance intelligente, durable et inclusive. Ainsi, il est essentiel que la Commission européenne présente dans le cadre de la révision de la stratégie Europe 2020 des propositions concrètes concernant la poursuite de la stratégie européenne.

ANNEXE

Tableau récapitulatif de l'Annexe A du document de travail des services de la Commission {COM(2015) 85 final}: *Rapport 2015 pour le Luxembourg 2015*

Europe 2020 (objectifs nationaux et progrès réalisés)	
Objectif du domaine politique	Progrès réalisés
Objectif en matière de taux d'emploi: 73 %	Le taux d'emploi global de la population résidente a légèrement diminué, de 71,4 % en 2012 à 71,1 % en 2013.
Objectif en matière de R&D: fourchette de 2,3 % - 2,6 % du PIB (dont 1,5 % à 1,9 % pour le secteur privé et 0,7 % à 0,8 % de dépenses publiques)	Le Luxembourg a très peu de chances d'atteindre son objectif d'intensité de R&D d'ici à 2020, en raison de la forte diminution de cette intensité dans les entreprises (qui a chuté de 1,46 % du PIB en 2000 à 0,71 % en 2013). L'intensité de R&D du secteur public a en revanche augmenté de manière constante, passant de 0,12 % en 2000 à 0,45 % du PIB en 2013. Cette multiplication par presque quatre reflète la volonté du Grand-Duché de Luxembourg de développer ses capacités de recherche publique, encore inexistantes il y a 30 ans.
Objectif en matière d'émissions de gaz à effet de serre: - 20 % par rapport aux émissions de 2005 (provenant de sources non prises en compte par le système d'échange de quotas d'émission)	Variation des émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le SEQUE entre 2005 et 2013: - 5 % Selon les dernières projections nationales présentées à la Commission et compte tenu des mesures existantes, l'objectif ne devrait pas être atteint: + 3 % en 2020 par rapport à 2005 (c'est-à-dire un déficit estimé à 23 points de pourcentage).
Objectif en matière d'énergies renouvelables: 11% Part des énergies renouvelables dans tous les modes de transport: 10%	La part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie a atteint 3,6 % en 2013 (chiffres provisoires issus de l'enquête EurObserv'ER), ce qui représente une légère augmentation par rapport à 2012 (3,13 %) et se situe au-dessous de l'objectif intermédiaire de 2013/2014 (3,9 %). Le pays a néanmoins beaucoup à faire pour pouvoir se conformer à l'objectif de 11 % fixé pour 2020. Part des énergies renouvelables dans tous les modes de transport: 2,22 % (chiffres d'Eurostat pour 2012)

<p>Objectif en matière d'efficacité énergétique —</p> <p>Le Luxembourg a fixé un objectif indicatif national d'efficacité énergétique qui suppose d'atteindre en 2020 un niveau de consommation d'énergie primaire et de consommation d'énergie finale de 4,48 Mtep et 4,24 Mtep respectivement.</p>	<p>Le Luxembourg n'a pas notifié les mesures qu'il entend prendre pour mettre en œuvre l'article 7 de la directive sur l'efficacité énergétique.</p> <p>Consommation en 2012: 4,42 Mtep pour l'énergie primaire et 4,18 pour l'énergie finale. Si le Luxembourg maintient sa tendance actuelle en matière de consommation d'énergie primaire et finale, il devrait atteindre ses objectifs pour 2020.</p>
<p>Objectif en matière d'abandon scolaire: < 10 %</p>	<p>Le nombre de jeunes en rupture scolaire ou qui abandonnent une formation s'est établi à 8,1 % et 2012 et à 6,3 % (données provisoires) en 2013 et reste un enjeu pour le Luxembourg. Le pays pourrait réviser l'objectif en 2015 si les chiffres demeurent inférieurs à 10 %. La population migrante en particulier reste toutefois gravement touchée par le décrochage scolaire.</p>
<p>Objectif en matière d'enseignement supérieur: > 40 % (objectif national: 66 %)</p>	<p>Selon la méthodologie d'Eurostat, le taux de réussite dans l'enseignement supérieur s'est situé à 49,6 % en 2012 et à 50,8 % (données provisoires) en 2013, c'est-à-dire au-dessus du taux de référence de 40 % fixé par l'Union. Il est toutefois inférieur pour la population résidente, puisqu'il est actuellement de 30 %, en dépit de la forte demande de travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur. Aucune nouvelle mesure n'a été prise ces derniers mois.</p>
<p>Objectif en matière de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale: réduction du nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale (6 000 personnes en moins d'ici à 2020)</p>	<p>Le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale a atteint environ 95 000 en 2012 et 96 000 en 2013. La situation globale concernant l'emploi et la pauvreté au Luxembourg n'a pas évolué sensiblement au cours de l'an dernier. Toutefois, la situation des travailleurs transfrontaliers et celle des ressortissants non luxembourgeois, plus particulièrement les Portugais (qui comptent plus de 21 % de travailleurs pauvres) et les ressortissants de pays non membres de l'Union, reste un enjeu de taille pour le Luxembourg.</p>

Les publications d'IDEA sont librement consultables sur son site www.fondation-idea.lu

Avis Annuel

Le Luxembourg au carrefour décisif : Comment réinventer la croissance sous contrainte budgétaire mars 2014

Idées du mois

1. Comprendre les benchmarks de compétitivité avril 2014
2. Productivité : Clé de la réussite économique future du Luxembourg mai 2014
3. *Nation Branding* – nouveau positionnement du Grand-Duché juin 2014
4. Cession d'entreprises : un enjeu d'avenir septembre 2014
5. Résolutions culturelles novembre 2014
6. 2015 : La zone euro encore un machin, bientôt une machine ? février 2015

Récents « blogs »

L'Immigration e(s)t le « modèle luxembourgeois »

Deux questions sur le budget

2015, une bonne année

Déflation, « LA » bombe à retardement pour la zone euro

Pacte de stabilité sortir du piège de la complexité

Krise der Gesundheitsversorgung – eine Chance für Luxemburg

Pacte de stabilité: sortir du piège de la complexité

Brain drain – le défi de retenir et d'attirer les architectes de notre avenir (1/2)

Prix du pétrole au Luxembourg: attention à la « gueule de bois »...

50 nuances de Grèce!

Tableau de bord de l'économie

Tableau de bord n°3..... janvier 2015

IDEA est un laboratoire d'idées autonome, pluridisciplinaire et ouvert, créé à l'initiative de la Chambre de Commerce du Luxembourg, qui souhaite contribuer à l'amélioration de la qualité du débat socio-économique, d'une part, en l'alimentant par des analyses économiques rigoureusement recherchées et documentées et, d'autre part, en proposant des pistes novatrices pour relever les grands défis d'avenir du Grand-Duché.

Directeur de la publication : Marc Wagener, tél: 42 39 39 376, marc.wagener@fondation-idea.lu

Auteur principal : Lynn Schetgen, tél 42 39 39 486, lynn.schetgen@fondation-idea.lu

www.fondation-idea.lu

www.twitter.com/FondationIDEA