
La stratégie « Europe 2020 » en perspective

Michel Dévoluy*

L'Union vient de se doter d'une nouvelle stratégie pour la décennie à venir. « Europe 2020 » prend ainsi le relais de la stratégie de Lisbonne dont les résultats sont assez décevants. On constate que les ambitions affichées aujourd'hui restent peu éloignées des précédentes. Il semble donc légitime d'émettre quelques réserves sur la démarche générale et, en particulier, sur le choix de la doctrine économique sous-jacente.

D'une stratégie à l'autre

L'Europe vient d'adopter en 2010 « Europe 2020 », la nouvelle stratégie pour la prochaine décennie. Son titre exact traduit une belle ambition : « Pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive ». « Europe 2020 » reprend très largement la stratégie économique et sociale lancée par le Conseil européen de Lisbonne de l'UE en mars 2000. Celle-ci aurait pu s'appeler « Europe 2010 » puisqu'elle envisageait de développer, à l'horizon 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde. Cette stratégie prévoyait, en outre, la modernisation du modèle social en investissant dans les ressources humaines et en créant un État social actif. Le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 ajouta un objectif supplémentaire à Lisbonne avec la prise en compte de l'environnement et la nécessité d'un développement durable. Rétrospectivement, les ambitions étaient probablement démesurées au regard des moyens mis en œuvre. Et même la relance de cette stratégie, imposée en 2005 après un rapport critique¹, n'a pas changé le cours de choses.

L'échec relatif de Lisbonne était donc déjà acquis avant même l'éclatement de la crise financière fin 2007. La présence de la toute nouvelle *Méthode ouverte de coordination* (MOC) explique également les limites de l'efficacité de cette stratégie. Cette méthode semble attrayante, car respectueuse du principe de subsidiarité. De plus, elle paraît dynamique puisqu'elle repose sur la diffusion des expériences nationales réussies et sur des processus d'étalonnage et de comparaisons

des performances. Mais dans la pratique, la MOC reste très indicative et, pour tout dire, floue.

Les résultats décevants de la stratégie de Lisbonne s'analysent de façon très contrastés selon le point de vue adopté. Les avocats de la doctrine économique portée par la Commission soutiennent trois types d'arguments :

L'Europe se caractérise par des insuffisances structurelles : un taux de croissance moyen de l'Europe plus faible que celui de nos principaux partenaires économiques, un taux d'emploi moyen pour la tranche d'âge 20-64 ans inférieur à celui d'autres parties du monde ; un vieillissement de la population qui s'accélère.

L'Europe n'est pas assez rigoureuse en matière de finances publiques. Beaucoup trop d'États membres ne respectent pas l'esprit et la lettre du Pacte de stabilité et de croissance. Les budgets nationaux ne sont pas assez orientés vers la croissance et restent soumis aux pressions du court terme.

L'Europe n'est pas allée assez loin dans l'utilisation des ressorts positifs de la concurrence libre et non faussée au sein du marché unique.

Les critiques de la doctrine officielle prennent naturellement acte des faiblesses structurelles mais soulignent l'insuffisance des politiques économiques au regard des objectifs affichés. Il aurait fallu de vraies politiques industrielles, des politiques de recherche dynamiques et des politiques sociales axées sur la solidarité. La MOC se substitue à une démarche de véritable harmonisation et aboutit plutôt à aiguillonner la concurrence entre les systèmes économiques et sociaux des pays membres. On retrouve bien ici la confrontation entre les visions néolibérales et interventionnistes.

¹ Ce Rapport est issu d'un « Groupe de haut niveau » présidé par W. Kok, Office des publications officielles de Communautés européennes, novembre 2004.

* Université de Strasbourg, BETA

S'ajoute à tout cela, depuis 2008, une crise économique et financière qui a accentué deux problèmes majeurs pour l'Europe : La diversité de situations des finances publiques et les difficultés de coordination des politiques des Etats membres.

Au total, les désillusions engendrées par la stratégie de Lisbonne et les enseignements de la crise ont conduit l'UE à produire une nouvelle stratégie européenne.

Les grands axes

Le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 a discuté et approuvé les principaux éléments de la Communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée « Europe 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Finalement, le Conseil européen du 17 juin 2010 a, dans ses Conclusions, « approuvé la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour la croissance et l'emploi (Europe 2020), en marquant notamment son accord sur la quantification des indicateurs en matière d'éducation et d'inclusion sociale. »

Les Conclusions du Conseil européen de juin 2010 soulignent qu'en adoptant « Europe 2020 » l'Union choisit un cadre qui doit permettre aux États de mieux coordonner leurs actions. De plus, les chefs d'États et de gouvernements réaffirment leur détermination d'assurer la viabilité des finances publiques.

Le texte de la Commission présente la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive autour de trois axes :

Ces trois priorités font sens et se renforcent mutuellement. En les présentant en dehors de leur contexte institutionnel et sans recul historique, elles sont séduisantes et aisées à soutenir, *a priori*. De même, le Conseil européen a validé cinq grands objectifs chiffrés destinés à afficher le niveau des ambitions. Nous les citons ici, toujours à partir des Conclusions du Conseil européen de juin 2010 (Annexe I).

- Porter le taux d'emploi des femmes et des hommes entre 20 et 64 ans à 75% ;
- Améliorer les conditions de la recherche et développement en portant à 3% le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur ;
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport aux niveaux de 1990 (et même à 30% à l'horizon 2020 pour autant qu'il y ait un accord mondial à ce niveau), faire passer à 20% la part des

sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie ;

- Améliorer le niveau d'éducation, notamment en réduisant 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 ayant obtenu un diplôme d'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent ;
- Favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté et en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion.
- Là encore, les objectifs sont attractifs et suscitent l'adhésion, *a priori*.

Là encore, les objectifs sont attractifs et suscitent l'adhésion, *a priori*. Mais il y a loin de la coupe aux lèvres. Observons d'abord que ces priorités ne sont pas nouvelles. Déjà, la stratégie de Lisbonne s'articulait autour de trois axes semblables, même si les formulations étaient un peu différentes. Par ailleurs, les objectifs chiffrés affichés sont en parfaite continuité avec ceux de Lisbonne, non encore réalisés. Nous pensons notamment au taux d'emploi et aux investissements dans la recherche. Répéter les mêmes ambitions qu'il y a dix ans n'est pas illégitime en soi. En restant indulgent au regard des performances accomplies, cela démontre l'extrême importance accordée à ces choix quantifiés et la parfaite cohérence intertemporelle de la Commission et du Conseil européen sur ces thèmes. Il n'y a aucune raison de récuser de telles ambitions pour l'Europe, bien au contraire. Mais toute la question réside dans les moyens mobilisés pour avancer effectivement dans les directions choisies.

L'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie s'analyse à plusieurs niveaux. Il y a d'abord l'aspect programmatique avec la présence des « initiatives phares ». Puis, vient le volet institutionnel qui s'appuie directement sur le contenu des Traités. Enfin, on observe que les autorités européennes envisagent le développement de cette stratégie dans un contexte microéconomique et macroéconomique particulièrement révélateur de leur approche doctrinale.

Les actions programmatiques

Le contenu des trois axes se traduit plus concrètement à travers plusieurs programmes qualifiés par la Commission d'*initiatives phares*. Elles sont sept actuellement, trois

pour le premier axe et deux dans chacun des deux autres :

- Axe croissance intelligente :
 1. Une *Union pour l'innovation* en vue d'améliorer les conditions et le financement de la recherche,
 2. *Jeunesse en mouvement* afin de renforcer les performances du système éducatif et de renforcer l'attractivité des universités européennes,
 3. Une *stratégie numérique* pour l'Europe visant à favoriser l'accès à internet haut débit à tous les ménages.
- Axe croissance durable :
 4. Une *Europe économe en ressources* afin de découpler la croissance économique de l'utilisation des ressources, de limiter les émissions de carbone et de recourir davantage aux énergies renouvelables,
 5. Une *politique industrielle* à l'ère de la mondialisation dont le but est d'améliorer l'environnement des entreprises et de soutenir l'assise industrielle dans la mondialisation.
- Axe croissance inclusive :
 6. Une *stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois* visant à moderniser les marchés du travail, favoriser la mobilité professionnelle et établir une meilleure adaptation entre l'offre et la demande.
 7. Une *plateforme européenne contre la pauvreté* afin de garantir la cohésion sociale et territoriale.

Ces sept programmes sont intéressants et en parfaite continuité avec le passé. Ils démontrent l'intérêt de l'Europe pour une économie dynamique où la politique industrielle se caractérise bien plus par la volonté d'assurer un environnement concurrentiel aux entreprises que par des soutiens financiers aux secteurs jugés utiles au bien être collectif. En tout état de cause, l'extrême faiblesse du budget européen donne la vraie mesure de toutes ces ambitions affichées. Ceci posé, d'autres initiatives phares sont attendues pour le futur afin de soutenir concrètement « Europe 2020 ».

Les méthodes

La mise en œuvre d'Europe 2020 reprend largement les méthodes utilisées pour la Stratégie de Lisbonne. Europe 2020 sera en premier lieu promue et portée à travers les lignes directrices intégrées de l'UE.

Précisément, les trois grands axes et les initiatives phares seront systématiquement repris dans les Grandes orientations de politiques économiques (GOPE) et les lignes directrices pour l'emploi (LDE) telles que prévues dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) dans ses articles 121 et 148. Ces lignes directrices intégrées sont de nature générales. Cependant, elles se déclinent également au niveau des Etats membres qui doivent, ensuite, rendre compte dans le cadre de la procédure de surveillance multilatérale.

La zone euro n'a pas de statut particulier dans Europe 2020. Toutefois, la Commission propose que les procédures de coordination prévues dans le cadre de la zone euro (art. 136 TUEF) tiennent également compte de la nouvelle stratégie européenne.

La MOC n'est pas explicitement citée dans les documents officiels d'Europe 2020. Toutefois, cette méthode demeure. En effet, il est prévu des dialogues réguliers entre la Commission et les Etats membres afin de promouvoir les échanges et les bonnes pratiques. On notera aussi l'insistance à travailler sur des données statistiques fiables et homogènes.

Le prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020 devra naturellement refléter Europe 2020. Mais on connaît déjà à ce propos les rigidités budgétaires et la volonté des Etats membres de ne pas augmenter les dépenses de l'UE.

Enfin, toutes les politiques communes de l'UE devront également être au service de cette stratégie. Cela concerne en particulier les politiques agricoles, de cohésion, mais aussi les politiques extérieures et commerciales.

Les méthodes employées pour mettre en place Europe 2020 s'inscrivent toutes dans une logique de coordination molle. Elles permettent de respecter la subsidiarité et n'ont pas vraiment de caractère coercitif. C'était déjà le cas avec la Stratégie de Lisbonne.

L'ancrage doctrinal

Pour les autorités de l'UE, la réussite de la stratégie Europe 2020 va massivement dépendre du contexte économique et financier général dans lequel elle est mise en place. Cette stratégie s'avèrera d'autant plus efficace qu'elle s'applique à un espace réactif, souple et adaptable. Autrement dit, il faut que l'UEM s'ancre le plus possible dans la doctrine économique européenne qui repose sur la stabilité des prix, défendue par la BCE, et sur deux autres principes majeurs : une

concurrence libre et non faussée et des finances publiques saines. Pour installer cette stratégie il faut donc éliminer les « blocages » et forger les « chaînons manquants », pour reprendre des termes utilisés dans le Communication de la Commission de mars 2010. En conséquence, Europe 2020 sera d'autant plus efficace que l'économie européenne se conforme au modèle d'inspiration libérale bâti sur deux piliers :

Le pilier microéconomique, fondé sur un marché unique plus solide et plus approfondi. Comme ce marché reste encore trop fragmenté, il faut progresser vers une réglementation intelligente « *Smart Regulation* » qui améliore la politique de la concurrence.

Le pilier macroéconomique, construit sur des finances publiques saines. Au regard de la détérioration actuelle, les Etats membres doivent impérativement assurer la « viabilité » de ces finances en revenant sans tarder aux objectifs budgétaires fixés par le Pacte de stabilité et de croissance. Précisément, « il convient d'accorder la priorité aux stratégies d'assainissement budgétaire favorisant la croissance et principalement centrées sur la limitation des dépenses » (Conclusions du Conseil de juin 2010).

Ajoutons qu'Europe 2000 mise, depuis la crise, sur la restauration d'un système financier européen stable et efficient. Les nouvelles orientations de la régulation européenne proposées dans le « Paquet supervision » validées par le Conseil

européen en 2009 devraient aller dans ce sens ².

Conclusion

Europe 2020 offre trois niveaux de lecture. Le premier suscite l'approbation car les grands axes stratégiques proposés correspondent à des objectifs auxquels il est aisé de souscrire. Le deuxième s'appuie sur les enseignements et les résultats de la stratégie précédente, celle de Lisbonne. Là, les doutes sur l'efficacité sont incontournables tant Lisbonne n'a pas apporté les effets escomptés. Or, l'UE reprend largement, avec Europe 2020, les mêmes enjeux et les mêmes méthodes. Il y a donc une forte probabilité que les mêmes causes produisent les mêmes effets. On observe notamment que la faiblesse du budget européen et la mollesse de la coordination n'offrent pas les instruments d'une stratégie vigoureuse. Enfin, il convient, pour le troisième niveau de lecture, de se pencher sur la doctrine économique qui soutient l'action de l'UE. Elle reste résolument libérale en se défiant de tout interventionnisme fort. Au fond, le problème est bien là. Nous sommes face à une forme de contradiction. D'un côté, l'Europe énonce une stratégie économique et sociale qui impliquerait, par nature, des politiques industrielles et pour tout dire, une forme d'État providence. De l'autre, l'Europe défend les principes d'une économie dérégulée qui se méfie des politiques interventionnistes. Chercher l'erreur !

² Voir notre article « De l'examen des réformes financières au plaidoyer pour une finance-casino » dans le Numéro 22 (Été 2010) de ce Bulletin.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61, avenue de la Forêt Noire - 67085 Strasbourg Cedex

Site Internet : <http://opee.unistra.fr> Courriel : thierry.stolle@unistra.fr

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Imprimé dans le cadre de l'Université de Strasbourg

Numéro ISSN. 1298-1184

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Gilbert Koenig

Ont participé à la rédaction de ce bulletin :

Meixing Daï, Maître de Conférences, Université de Strasbourg, BETA – Michel Dévoluy, Professeur, Université de Strasbourg, BETA – Seyfettin Gürsel, Professeur, Université Bahcesehir, BETAM – Ismail Ismail, Université de Strasbourg – Francis Kern, Professeur, Université de Strasbourg, BETA – Jacques Liouville, Professeur, Université de Strasbourg, HuManiS – Claire Mainguy, Maître de Conférences Université de Strasbourg, BETA – Isabelle Terraz, Maître de conférences, Université de Strasbourg, BETA – Mustafa Ulus, Maître de Conférences, Université Galatasaray, GIAM – Loic Wagner, Maître de conférences, Université de Strasbourg, CEIE.

Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg

Mise en page : Thierry Stollé François Mauviard

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

