

## Europe 2020 : l'urgence d'impliquer les porteurs de stratégie



Elvire Fabry

**Elvire Fabry** est chercheur associé à Notre Europe. Docteur en science politique de l'IEP de Paris et titulaire d'un DEA de philosophie de Paris I, elle avait précédemment été directeur du pôle Europe de la Fondation pour l'innovation politique. Sur le même sujet, elle est notamment l'auteur de : "The Challenge of Building a Low-Carbon European Future: Combining Economic, Social and Environmental Policies into a Post-2010 Lisbon Strategy", avec Eulalia Rubio, *Think Global Act European*, Notre Europe, mars 2010 ; *Environnement et compétitivité* : une stratégie globale pour l'Europe, dirigé avec Damien Tresallet, Fondation pour l'innovation politique, novembre 2008 ; « La stratégie de Lisbonne à mi-parcours. L'Europe se donne-t-elle les moyens de ses ambitions ? », avec Gilbert Cette, *Futuribles*, n°310, juil. 2005, p32-39.



Sofia Fernandes

**Sofia Fernandes** est chercheur sur les questions économiques et sociales à Notre Europe et doctorante en Economie à l'Institut Supérieur d'Economie et Gestion de Lisbonne. Elle a été chargée d'information et de formation (2005-2007) ainsi que conférencière (2007-2009) au Centre d'Information Européenne Jacques Delors (Lisbonne). Pendant la présidence portugaise de l'Union européenne, en 2007, elle a travaillé en tant qu'adjointe des conseillers responsables de la Compétitivité à la Représentation Permanente du Portugal auprès de l'UE. Suite à cette expérience à Bruxelles, elle a été chargée de la coopération internationale à l'Institut Portugais de la Qualité (Ministère de l'Economie et de l'Innovation).

Le débat portant sur la responsabilité du pilotage de la stratégie Europe 2020 (attribué à la Commission européenne ou au Conseil européen), – qui est déterminant pour éviter que l'absence de caractère contraignant de la stratégie ne se traduise à nouveau par un bilan aussi faible que celui de la stratégie de Lisbonne –, ne doit pas occulter l'autre enjeu central de la gouvernance de cette stratégie que constitue son appropriation par l'ensemble des acteurs du niveau national, jusqu'au niveau local.

En effet, dans tous les bilans de la Stratégie de Lisbonne qui ont été dressés, tant à mi-parcours qu'en 2010, le déficit de communication susceptible de familiariser les acteurs aux enjeux de la stratégie et de les impliquer dans les efforts d'adaptation, est revenu comme un leitmotiv. La Commission européenne parle même du « talon d'Achille de la stratégie de Lisbonne »<sup>1</sup>.

Non seulement le caractère non contraignant de la méthode de coordination s'est traduit par une insuffisante mobilisation des gouvernements nationaux, mais en fin de compte la stratégie est restée 'confidentielle'. Elle a été confinée aux acteurs institutionnels responsables des politiques européennes, sans parvenir à s'inscrire dans les différents niveaux de gouvernance infra

communautaires, ni à être intelligible par les administrations, les acteurs économiques, les partenaires sociaux et l'ensemble des citoyens.

La leçon ne semble pourtant pas avoir porté. A l'heure de la préparation de la nouvelle stratégie Europe 2020 destinée à doter l'UE 27 d'une croissance intelligente, durable et inclusive, ses promoteurs ne semblent pas prendre, à nouveau, suffisamment la mesure de l'enjeu : l'attention devrait se porter au moins autant sur les acteurs – dont dépend la dynamique de réforme et d'investissement nécessaire à la relance de la croissance – que sur les objectifs de la stratégie. Les deux enjeux sont liés et doivent être abordés de front. Les efforts engagés pour favoriser l'appropriation de la stratégie par les acteurs nationaux et infra-nationaux ne peuvent être reportés au stade de la mise en œuvre.

A défaut d'avoir engagé une large délibération pendant la phase de définition des objectifs de la stratégie Europe 2020, il faut à présent saisir l'occasion de l'élaboration des programmes nationaux de réforme (PNR) pour favoriser une délibération qui permette de faire émerger un consensus dynamique dans les Etats membres. Une implication de ce que l'on serait tenté d'appeler les 'porteurs de la stratégie' à un stade précoce d'élabo-

ration des programmes nationaux est, si ce n'est une garantie de succès dans la mise en œuvre de la stratégie, du moins une façon de s'assurer davantage de leur soutien.

L'image des trois états de la matière – gazeux, liquide et solide – utilisée par Pascal Lamy<sup>2</sup> pour décrire le défi actuel d'une gouvernance mondiale qui, en comparaison des 'états' de gouvernance de l'échelon national (solide) et de l'échelon européen (liquide), doit parvenir à sortir de son état gazeux –, est très explicite dans

le cas de la stratégie Europe 2020 : il faut impérativement la faire passer de l'état 'gazeux' des simples objectifs dans lequel elle se trouve, à l'état 'solide' d'une mise en œuvre stratégique !

Nos recommandations portent ainsi sur les efforts de délibération et la stratégie de communication qui doivent dès à présent être engagés dans les Etats membres pour expliquer et faire partager les réformes souhaitées, leur nécessité, les objectifs à atteindre et les initiatives proposées.

## A la recherche d'une stratégie inclusive

La consultation ouverte sur le document de travail de la Commission européenne<sup>3</sup> a permis d'amorcer la réflexion sur le type de croissance recherchée d'ici 2020. Dans le contexte de grande lassitude dans lequel s'achève la stratégie de Lisbonne, les délais très courts de la consultation – du 24 Novembre 2009 au 15 janvier 2010 – n'ont cependant guère permis de porter le débat au delà des cercles d'initiés, ni d'engager de discussion publique et de débat politique.

Ultérieurement, malgré l'engagement pris lors du Conseil européen du printemps 2010 d'associer les parlements nationaux, les partenaires sociaux, les régions et les autres parties prenantes à la stratégie, la négociation des lignes directrices intégrées ainsi que la définition des objectifs nationaux n'ont fait l'objet d'aucune publicité. Trois mois se seront écoulés sans que la stratégie Europe 2020 ne soit guère évoquée, l'attention et toutes les énergies étant concentrées sur les enjeux de la crise budgétaire et financière grecque. Celle-ci a notamment provoqué l'inscription à l'ordre du jour de l'agenda européen d'un débat sur la « gouvernance économique ». Mais, alors que cette question, liée aux objectifs et à la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020, aurait pu et dû conduire à mener une réflexion conjointe sur les deux dossiers, cela n'a pas été le cas.

A défaut d'avoir repoussé à plus tard la définition de la stratégie Europe 2020 pour se concentrer au préalable sur les stratégies de sortie de crise, ou d'avoir engagé un réel débat public sur une stratégie de croissance pour les 27 dans les dix prochaines années, la définition des Programmes Nationaux de Réforme constitue la seule chance pour forger un consensus autour de cette stratégie dans chaque Etat membre.

Dans son excellent rapport sur la relance du marché unique, rendu public le 10 mai dernier, Mario Monti présente d'ailleurs la nécessité de « faire émerger un consensus européen » [sur le renforcement du marché unique] comme une priorité absolue et la pierre angulaire de ses propositions. Relevant que la gouvernance européenne est devenue plus complexe en 25 ans avec l'implication beaucoup plus large des parties prenantes et de la société civile, il formule des recommandations qui devraient être elles-mêmes au cœur d'*Europe 2020* : « le premier défi consiste à donner aux citoyens, qu'ils soient consommateurs ou entrepreneurs, les moyens de devenir des acteurs à part entière » et « tout ceci nécessite d'investir une initiative politique à part entière, qui pourrait générer un nouvel élan »<sup>4</sup>.

Le rapport du groupe de réflexion présidé par Felipe Gonzalez sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030 relève également que les réformes européennes ne pourront pas être menées à bien sans « un nouveau pacte entre les institutions européennes et les acteurs économiques et sociaux, ainsi qu'entre les différents niveaux de pouvoir – national, régional et local ». Tout comme le rapport Monti, ce rapport souligne qu'il est essentiel « de s'assurer l'adhésion des citoyens européens, (...) pour qu'elle [l'UE] engage les réformes structurelles qui s'imposent si elle veut être plus forte à l'avenir »<sup>5</sup>.

*Europe 2020* pourrait bien pâtir comme la stratégie de Lisbonne d'un excès d'ambition dans les objectifs si rien n'est mis en œuvre pour créer un « nouveau consensus et une nouvelle volonté » autour de l'objectif d'une croissance européenne intelligente, durable et inclusive<sup>6</sup>. Avec un peu d'ironie, on pourrait considérer qu'il n'y a pas que la croissance qui doit être inclusive : la stratégie doit l'être aussi.

2 « Le monde solide, liquide et gazeux », *Le Temps*, 1er avril 2010.

3 *Consultation sur la future stratégie « UE 2020 »*, Document de travail de la Commission européenne, COM(2009)647, 24/11/09.

4 *Une nouvelle stratégie pour le marché unique, au service de l'économie et de la société européennes*, Rapport au Président de la Commission européenne José Manuel Barroso, présenté par Mario Monti, 10 mai 2010. Les citations se trouvent respectivement aux pages 10, 43 et 83 du rapport.

5 *Projet pour l'Europe à l'horizon 2030. Les défis à relever et les chances à saisir*, Rapport du groupe de réflexion sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030 au Conseil européen, mars 2010, p6.

6 *Une nouvelle stratégie pour le marché unique, au service de l'économie et de la société européennes*, p121.

Les PNR mis en place pour la période 2005-2010 étaient basés sur vingt-quatre lignes directrices intégrées – souvent jugées trop génériques et insuffisamment orientées vers l'action pour influencer la conduite des politiques nationales – et sur des objectifs européens qui ne prenaient pas en considération la situation de chaque Etat membre. A l'image des lignes directrices intégrées, la plupart des PNR sont donc restés des documents trop vagues.

Sur ce point la leçon semble avoir été retenue pour *Europe 2020* : le nombre de lignes directrices intégrées a été réduit à dix et les objectifs européens chiffrés ont été traduits en objectifs nationaux pour tenir compte de la situation spécifique de chaque Etat membre, notamment des défis macroéconomiques, sociaux, environnementaux et budgétaires individuels.

De plus, une des faiblesses reconnues des PNR a été le sous-engagement des parlements nationaux, des partenaires sociaux, des acteurs économiques et des autorités régionales et locales dans leur définition et leur mise en œuvre (bien que l'implication de ces acteurs ait été très variable d'un pays à l'autre). Il faut aujourd'hui éviter que la stratégie Europe 2020 souffre de ce manque d'appropriation. La phase de délibération doit donc d'entrée de jeu être fondée sur un effort préalable d'information de ces acteurs par les gouvernements nationaux.

Les autorités régionales et locales, qui disposent souvent de compétences importantes sur le plan des actions à mener ou de ressources non négligeables dans les domaines couverts par la stratégie, doivent être des partenaires de premier plan dans la mise en œuvre des PNR et, par conséquent, de la stratégie Europe 2020.

Par ailleurs, même s'ils n'ont pas un rôle déterminé dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, les parlements nationaux exercent leur influence par le biais de leurs pouvoirs budgétaire et législatif et doivent être impliqués.

### Une communication proactive

---

Si la délibération est en soit déjà une démarche de communication, cette phase concerne essentiellement les acteurs représentatifs (partenaires sociaux, pouvoirs régionaux, ...). Elle ne touche le reste de la société que lorsqu'elle est menée de manière transparente et avec un minimum de médiatisation. L'effort de communication ne s'arrête donc pas à l'approbation des PNR. Il faut l'étendre par une stratégie de communication proactive qui permette d'informer tous les acteurs collectifs et individuels qui peuvent porter cette stratégie.

Les exemples de bonnes pratiques concernant l'élaboration des PNR de la période 2005-2010, pourraient en outre être repris par les Etats membres afin d'éviter que la délibération reste confinée à un petit cercle d'intéressés.

Pour l'élaboration du PNR de chaque Etat membre, la création d'un groupe de travail composé de représentants des différents ministères concernés, du parlement national, des partenaires sociaux et des autorités locales et régionales, permettrait d'élargir le débat et de créer ce moment de délibération nécessaire. Sans avoir une dimension qui le rendrait non opérationnel, ce groupe devrait être assez large pour prendre en considération les différentes préoccupations et assurer l'engagement des acteurs qui auront un rôle de premier ordre dans la mise en œuvre de la stratégie.

L'approbation du PNR devrait être précédée d'une consultation publique nationale ainsi que d'un débat au Parlement, afin que le PNR soit vu et considéré par tous les acteurs comme un programme clé pour le développement national et non pas comme un programme de plus, fait pour répondre aux engagements pris à Bruxelles.

Cette phase de consultation et de négociation ne doit pas se limiter à désamorcer les blocages mais doit aussi viser à responsabiliser les acteurs. D'une part, ils doivent être des courroies de transmission pour diffuser la stratégie aux parties prenantes, notamment les acteurs privés dont la contribution aux réformes est majeure, et aux citoyens. D'autre part, de la même manière qu'un suivi de la mise en œuvre des PNR sera assuré au niveau des Etats membres, chaque pays gagnerait à assurer ce suivi au niveau des régions. La pratique du *benchmarking* et de l'échange de bonnes pratiques devrait être développée au niveau des régions pour valoriser *Europe 2020* comme un programme clé de la croissance nationale et les inciter à converger vers les objectifs énoncés.

Il est avant tout nécessaire que l'information disponible soit cohérente.

Le citoyen qui voulait se renseigner sur la Stratégie de Lisbonne se heurtait à une multiplicité de documents, ne sachant s'il devait se reporter aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne, à celles du Conseil européen de Göteborg, qui a développé la dimension environnementale de la stratégie, ou encore à celles du sommet du printemps 2005 qui a relancé la Stratégie de Lisbonne en mettant l'accent sur la croissance et l'emploi.

En prévision des ajustements que sera amenée à connaître la nouvelle stratégie de croissance de l'UE dans la décennie à venir, il serait judicieux de mettre à disposition de tout citoyen une information synthétique et pédagogique, qui l'oriente sur les objectifs, la méthode, les PNR et l'état d'avancement des réformes.

Le lien entre la stratégie Europe 2020 et les PNR doit notamment être clairement mis en évidence pour ne pas perdre de vue la dynamique européenne de la stratégie. Tout comme cela a été fait pour la Stratégie de Lisbonne, la Commission européenne doit avoir un site dédié à la Stratégie Europe 2020. Toutefois, de manière à relier l'action de l'UE et celle des Etats membres, ce site devrait inclure des liens vers une page nationale de chaque pays.

En outre, l'état d'avancement des réformes mérite une attention particulière. La stratégie de Lisbonne s'est heurtée à un problème de traçabilité, car il est difficile d'établir un diagnostic clair de l'impact de la stratégie : si des indicateurs ont été établis pour suivre la progression des Etats membres vers les objectifs fixés, il est difficile d'évaluer ce qui relève à proprement parler de la stratégie elle-même ou d'autres mesures et stratégies nationales complémentaires.

Non seulement dans le cadre des PNR les efforts engagés pour atteindre les objectifs nationaux d'Europe 2020 doivent être coordonnés avec le reste des politiques déjà engagées à l'échelon national, mais il faut *in fine* que les bénéfices imputables à Europe 2020 puissent être perçus de manière tangible. Cette lisibilité des résultats

est nécessaire pour maintenir une dynamique de réforme et un soutien des citoyens.

Par ailleurs, l'effort de communication ne peut se résumer à une mise à disposition de l'information sur Internet ou sur d'autres supports. Il doit s'inscrire dans une stratégie de communication proactive dont la responsabilité incombe autant à la Commission européenne qu'aux gouvernements nationaux et au-delà à tous les acteurs représentatifs impliqués dans l'élaboration des PNR, qui deviennent des corps intermédiaires « porteurs » de la stratégie.

Le rapport du groupe de réflexion de Felipe Gonzalez souligne ainsi à juste titre que « plutôt que de se focaliser sur une politique de communication qui confine parfois à la propagande, il serait préférable de communiquer au sujet des politiques, c'est-à-dire d'expliquer en toute franchise la nature des enjeux en présence et les différentes options possibles. Enfin et surtout, les États membres doivent répondre de ce qu'ils font à Bruxelles et des mesures qu'ils prennent pour mettre en œuvre les décisions de l'UE. En résumé, elle doit éviter la rhétorique et expliquer en termes simples quelle est sa valeur ajoutée pour la vie de ses citoyens »<sup>7</sup>.

Autant la confidentialité de la stratégie de Lisbonne affranchissait les gouvernements nationaux de tout devoir de résultat aux yeux des citoyens, autant une communication active sur Europe 2020 pourrait les engager et les forcer à atteindre ces résultats ■

<sup>7</sup> *Projet pour l'Europe à l'horizon 2030. Les défis à relever et les chances à saisir*, Rapport du groupe de réflexion sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030 au Conseil européen, mars 2010, p39.

## Think Global – Act European : La contribution de 14 think tanks européens au trio des présidences espagnole, belge et hongroise de l'Union européenne

Cette nouvelle édition consacrée au Trio des présidences espagnole, belge et hongroise prête une attention spécifique à l'évolution du rôle des présidences tournantes et du Trio des présidences, engagée par la mise en place du Président permanent du Conseil européen et du Haut représentant de l'Union aux affaires étrangères et à la politique de sécurité. Les experts des 14 think tanks passent ainsi en revue l'agenda du Trio (réformes structurelles, gouvernance économique, énergie, changement climatique, migrations, justice et affaires intérieures, gouvernance globale, politique étrangère et de sécurité commune, PESC/PESD, élargissement, voisinage, institutions européennes, espace politique européen et budget), en analysant pour chaque enjeu, l'évolution du contexte global et les défis actuels, avant d'adresser des propositions concrètes au Trio.



*Think Global-Act European*, ss. dir. Elvire Fabry et Gaëtane Ricard-Nihoul, Notre Europe (mars 2010).

Avec le soutien de la Commission européenne

