COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.3.2014
COM(2014) 130 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive

INTRODUCTION[1]

Début 2010, la Commission a proposé la stratégie Europe 2020, qualifiée, lors de son lancement de stratégie de l'Union européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive[2]. Elle avait pour objectif d'améliorer la compétitivité de l'UE tout en préservant son modèle d'économie sociale de marché et en améliorant sensiblement l'efficacité de l'utilisation de ses ressources. Lors de son lancement, la stratégie Europe 2020 faisait figure de pionnier en prônant un modèle de croissance allant au-delà du simple accroissement du PIB. Aujourd'hui, nombreuses sont les organisations à encourager une croissance intelligente, durable et inclusive et à voir en elle un élément indissociable du développement économique.

La stratégie Europe 2020 a été lancée alors que la croissance et les niveaux de productivité de l'UE étaient inférieurs à ceux enregistrés dans d'autres pays développés, dans un contexte marqué par la détérioration rapide de son environnement économique et social et au lendemain de la pire crise financière mondiale que l'UE ait jamais connue. La stratégie Europe 2020 a tiré les leçons de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, qui a été lancée en 2000, révisée en 2005 et mise en œuvre jusqu'en 2010. Le document fondateur précisait clairement que «la priorité immédiate (était) de créer les conditions d'une sortie de crise réussie», mais que «pour s'assurer un avenir durable», l'UE devait «dès à présent l'envisager au-delà du court terme» et «s'attaquer à ses faiblesses structurelles». L'ambition de cette stratégie était de nous permettre de «sortir plus forts de la crise et faire de l'UE une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés»[3].

Cette stratégie a été conçue comme un partenariat entre l'UE et ses États membres, doté d'une série d'objectifs axés sur les priorités d'une croissance intelligente, durable et inclusive et assorti d'un mécanisme de mise en œuvre particulier. Elle a ainsi fixé à l'UE cinq grands objectifs étroitement liés à atteindre d'ici 2020 dans les domaines de l'emploi, de la recherche et du développement (R&D), du changement climatique et de l'énergie, de l'éducation et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces objectifs ne prétendaient pas à l'exhaustivité, mais étaient des exemples de la voie à suivre pour induire les changements dynamiques prônés par la stratégie.

---

1 Sauf mention contraire, les chiffres cités dans la présente communication proviennent d'Eurostat, l'Office statistique de l'UE, et les moyennes pour l'UE font référence à l'UE28.

2 Communication de la Commission COM(2010) 2020 du 3 mars 2010. La stratégie globale et ses objectifs ont fait l'objet de débats au sein du Parlement européen avant d'être adoptés lors des réunions du Conseil européen de mars et juin 2010, respectivement. Pour de plus amples informations: http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm.

3 COM(2010) 2020 du 3 mars 2010.

Pour stimuler les progrès au niveau de l'UE, la Commission a établi sept initiatives phares[4] incluant des programmes de travail spécifiques dans des domaines considérés comme d'importants leviers pour la croissance. La stratégie a, par ailleurs, servi de cadre de référence pour une série d'actions menées au niveau de l'UE dans les domaines du marché unique, du budget de l'UE pour 2014-2020 et de la politique extérieure de l'UE.

Tout réexamen de la stratégie Europe 2020 doit tenir compte de la crise économique et financière de ces dernières années et des mesures prises par l'UE pour y faire face (voir encadré n° 1). Alors que la crise gagnait du terrain et prenait de nouveaux visages, l'UE s'est trouvée confrontée à un défi particulier: briser le cercle vicieux formé par l'augmentation de la dette souveraine, une instabilité financière contagieuse et une croissance faible, voire négative. Des mesures immédiates et d'autres à caractère systémique ont dû être prises, en particulier au sein de la zone euro, telles que la mise en place d'une capacité de prêt pour les pays en proie à des difficultés financières, de même qu'un renforcement des règles en matière de gouvernance économique, ainsi que de la régulation et de la surveillance financières.

Encadré n° 1. Action de l'UE pour surmonter la crise économique et financière 2008-2013

En novembre 2008, la Commission a lancé un plan européen de relance économique destiné à accroître les investissements dans les infrastructures et d'autres secteurs clefs, tout en proposant aux États membres de coordonner leurs mesures budgétaires nationales. L'ensemble des mesures prises représentaient environ 200 000 000 000 EUR, soit 1,5 % du PIB de l'Union. Les règles relatives aux aides d'État et les principes d'utilisation des ressources de l'UE ont également été modifiés pour faciliter la mobilisation des fonds publics.

Compte tenu du caractère éphémère de la relance et des risques de propagation de la dette souveraine et de la crise financière et économique, plusieurs décisions ont été prises, et notamment les suivantes:

- un mécanisme de résolution de crise a été élaboré pour atténuer le risque de fragilité financière et de contagion entre États membres. En mai 2010, deux mécanismes temporaires de résolution de crise ont été institués: le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) et le Fonds européen de stabilité financière (FESF). En 2012, les États membres de la zone euro ont décidé de créer un mécanisme permanent de résolution des crises, le mécanisme européen de stabilité (MES). Celui-ci a été institué en octobre 2013 et est doté d'une capacité d'intervention de 500 000 000 000 EUR. Des prêts ont été consentis aux pays en difficulté financière;
- l'UE a entrepris une réforme ambitieuse et substantielle de son système financier. Elle a renforcé la supervision des marchés financiers en mettant en place un système européen de superviseurs financiers (SESF) composé de trois autorités européennes de surveillance (AES) sectorielles, ainsi que d'un organe de surveillance macroprudentielle, le comité européen du risque systémique (CERS). Des mesures phares ont été prises également dans la perspective d'une «Union bancaire», dont un mécanisme centralisé unique pour la supervision des banques, qui sera opérationnel

[4] «Stratégie numérique pour l'Europe», «Union de l'innovation», «Jeunesse en mouvement», «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation», «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois» et «Une plateforme européenne contre la pauvreté».

dès novembre 2014, et un accord sur les modalités de redressement et de résolution des défaillances des établissements bancaires;

- la gouvernance économique de l'UE a été sensiblement renforcée grâce à l'intégration complète des divers aspects de la surveillance économique et budgétaire dans le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques. En 2011, des mesures législatives[5] ont introduit une nouvelle procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, destinée à prévenir et à corriger les déséquilibres économiques. Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a également été renforcé. Une série de règlements complémentaires[6] sont entrés en vigueur en mai 2013, donnant, entre autres, à la Commission un droit de regard sur les projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro. Dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (UEM), les États membres signataires de la zone euro (et quelques États membres ne participant pas à la zone euro) se sont engagés à intégrer les principes de base du PSC dans leur cadre législatif national. En décembre 2013, un nouveau tableau de bord d'indicateurs clés en matière sociale et d'emploi a été approuvé par le Conseil et intégré dans le rapport conjoint sur l'emploi.

Une crise de l'ampleur de celle subie ces dernières années appelait des mesures fortes et immédiates pour compléter les objectifs à long terme de la stratégie Europe 2020. Tant dans ses examens annuels de la croissance, dans le cadre desquels elle arrête des priorités européennes pour l'année à venir, que dans ses propositions législatives ciblées et ses orientations par pays, la Commission n'a cessé de plaider en faveur de tout un éventail d'actions visant à stabiliser le secteur financier, conjuguées à des stratégies de relance, des mesures d'assainissement budgétaire et des réformes structurelles adaptées aux particularités des pays et tenant compte de l'interdépendance entre les économies de l'UE.

Afin de surveiller et de faire progresser la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 dans les États membres, ces derniers ont été conviés à définir leurs propres objectifs et à exposer des mesures détaillées dans le cadre de leurs programmes nationaux de réforme. Ceux-ci sont examinés chaque année au niveau de l'UE dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques. Conçu comme un moyen de renforcer la gouvernance économique de l'UE, le premier Semestre européen commença début 2011. Ce mécanisme s'est alors rapidement imposé comme le nouvel instrument annuel de pilotage et de suivi économique à l'échelon européen (voir ci-dessous et à l'annexe 1). Un dialogue régulier a été instauré avec le Parlement européen et les diverses formations du Conseil dans une logique de partenariat.

Quatre ans après le lancement de la stratégie Europe 2020, la présente communication a pour objet de dresser un état des lieux[7]. Le Conseil européen devrait y consacrer une première discussion lors de sa réunion de mars 2014, à l'issue de laquelle la Commission lancera une consultation publique destinée à recueillir les avis de toutes les parties prenantes en vue de l'aider à mettre en œuvre la stratégie sur la période 2015-2020.

---

5 JO L 306 du 23 novembre 2011.

6 JO L 140 du 27 mai 2013.

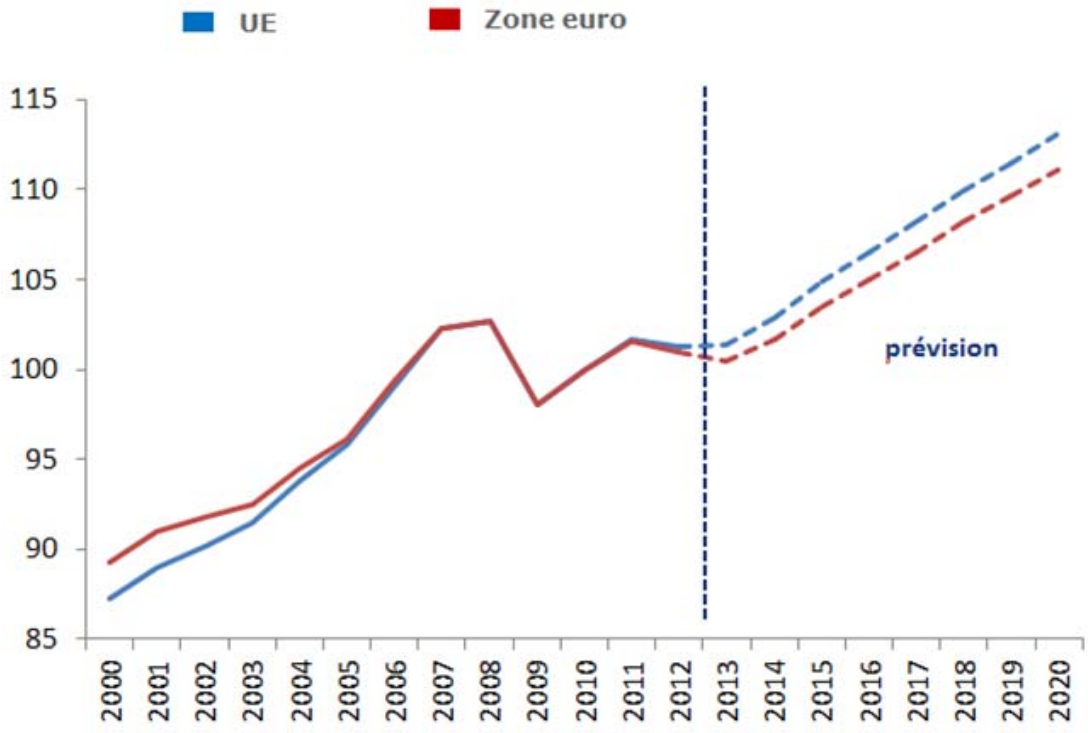
7 On trouvera en annexe davantage d'informations sur les objectifs d'Europe 2020 et les initiatives phares.

1. OÙ EN EST L'EUROPE QUATRE ANS PLUS TARD?

En 2009, l'économie européenne a été frappée d'un séisme sans précédent, son PIB se contractant de 4,5 %. En 2010, un répit dans le déclin économique s'est avéré de courte durée et les années 2011 et 2012 ont à nouveau été marquées par des tendances négatives. Une reprise progressive se profile depuis 2013 et devrait se poursuivre, le PIB réel de l'UE devant à nouveau progresser de 1,5 % en 2014 et de 2,0 % en 2015[8]. Derrière la moyenne de l'UE se cache toute une palette de trajectoires de croissance et d'expériences de la crise, certains États membres ayant été très sévèrement touchés et d'autres s'en étant mieux sortis au bout du compte.

En 2010, lors du lancement de la stratégie Europe 2020, l'ampleur et la durée de la crise restaient encore largement méconnues. Divers scénarios étaient échafaudés pour la décennie suivante, allant d'un retour à une croissance «soutenue» à une reprise «faible», voire même à l'hypothèse d'une «décennie perdue». Beaucoup dépendait de la capacité de l'UE à s'extraire rapidement et vigoureusement de la récession de 2009[9].

Graphique n° 1. Niveau du PIB réel de l'UE et de la zone euro sur la période 2000-2020 (index 2010 = 100)



Quatre ans plus tard, il apparaît clairement que la trajectoire de croissance probable de l'UE sur la période 2010-2020 se rapproche du deuxième scénario (soit aux alentours de 1,3 % par an). Ainsi que l'indique le graphique n° 1, la production économique de

[8] Pour des informations récentes et plus détaillées, voir les prévisions économiques d'hiver 2014 de la Commission, European Economy 2/2014.

[9] Voir la présentation de J.M. Barroso au Conseil européen informel du 11 février 2010, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_fr.htm.

l'UE en 2014 devrait atteindre un niveau comparable à 2008, les pertes enregistrées lors des périodes de récession étant désormais compensées par la reprise en cours. Toutefois, l'incidence de la crise se fait sentir non seulement sur le court terme, mais aussi sur le long terme: elle a déjà coûté à l'Europe une perte de richesse et érodé son potentiel de croissance future, car des emplois, des entreprises et du savoir-faire ont été perdus.

D'après les dernières prévisions[10], la croissance annuelle du PIB de l'UE pourrait être de l'ordre de 1,6 % sur la période 2014-2020, contre 2,3 % sur la période 2001-2007 (avant la crise). Traduite en PIB par habitant, la croissance annuelle moyenne dans l'UE serait ainsi de l'ordre de 0,9 % sur la période 2014-2020, contre 1,8 % sur la période 2001-2007.

Dans la conception d'une stratégie de croissance d'après-crise pour l'UE, il est essentiel, dans un premier temps, de bien appréhender tous les effets de la crise et de poser un même diagnostic sur l'état de l'Europe. Ce faisant, il importe aussi d'avoir à l'esprit qu'il serait à la fois illusoire et néfaste de chercher à revenir au «modèle» de croissance de la décennie passée: déséquilibres budgétaires; bulles immobilières; accroissement des inégalités sociales; manque d'esprit d'entreprise et d'innovation; dysfonctionnement des systèmes financiers; augmentation de la dépendance énergétique; multiplication des pressions exercées sur les ressources et sur l'environnement; forte montée du chômage; déficiences dans les systèmes d'enseignement et de formation; sous-performance des administrations publiques, autant de problèmes ayant pu être observés par le passé sans qu'une solution leur soit trouvée et qui ont tous contribué à l'effondrement de pans entiers de nos économies lorsque nous avons été frappés de plein fouet par la crise.

Derrière les chiffres du PIB, il est également essentiel de regarder, et parfois de redécouvrir, les tendances sous-jacentes et les changements structurels déterminant la capacité de croissance de l'Europe. C'est pour cela également qu'il est d'une importance capitale de comprendre et de stimuler les facteurs susceptibles de nous faire progresser vers la réalisation des objectifs d'Europe 2020.

1.1. Les répercussions de la crise

La viabilité des finances publiques et privées en jeu

Les déficits publics dans l'UE, qui avaient atteint en moyenne 6,5 % du PIB en 2010, devraient retomber à 2,7 % en 2015[11]. Ce résultat est le fruit des efforts considérables consentis par plusieurs États membres, notamment en 2011 et 2012, pour rétablir la viabilité de leurs finances publiques[12]. Cependant, du fait de l'accumulation des déficits et du ralentissement de la croissance, les niveaux de la dette souveraine ont fortement augmenté, passant de 60 % du PIB en moyenne avant la crise à 80 % en

[10] Pour des informations récentes et plus détaillées, voir les prévisions économiques d'hiver 2014 de la Commission, European Economy 2/2014.

[11] Pour des informations récentes et plus détaillées, voir les prévisions économiques d'hiver 2014 de la Commission, European Economy 2/2014.

[12] COM(2013) 800.

2010. Selon les dernières prévisions, ils devraient atteindre 89,5 % en 2015[13]. Avec la reprise de la croissance et la réduction des déficits, la dette publique devrait commencer à diminuer en 2015. L'amélioration de la qualité des dépenses publiques et le fait de mettre davantage l'accent sur l'efficience des administrations publiques et de rendre les régimes fiscaux plus propices à la croissance, notamment en déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail vers des bases d'imposition liées à la consommation, à la propriété et à la pollution, joueront un rôle de plus en plus important dans la préservation et l'évolution du modèle européen de croissance et de société.

Les niveaux de la dette privée (ménages et entreprises), qui étaient également particulièrement élevés dans certains pays avant la crise, ont continué à augmenter avec celle-ci. La réduction du risque financier est une priorité pour nombre d'acteurs privés. Cela peut toutefois avoir pour conséquence de ralentir temporairement la croissance, en particulier dans un contexte de faible croissance et d'inflation peu élevée.

En dépit d'une certaine stabilisation dans le secteur financier, l'accès au financement demeure limité dans certaines parties de l'UE

Si l'évolution de la situation générale sur les marchés financiers a montré des signes encourageants ces derniers mois, ceux-ci doivent encore se refléter dans l'économie réelle et la situation demeure fragile dans le secteur financier. Après 24 trimestres consécutifs de resserrement des conditions d'octroi des prêts bancaires aux petites et moyennes entreprises (PME) depuis 2008, les premiers signes d'un assouplissement sont apparus au premier trimestre 2014[14]. L'accès au financement demeure toutefois problématique dans une grande partie de l'UE et varie d'un État membre à l'autre, signe d'une fragmentation du marché.

Les taux de chômage et la pauvreté en augmentation

Le chômage s'est envolé en Europe depuis le début de la crise, passant de 7,1 % en 2008 au niveau record de 10,9 % en 2013. Compte tenu du décalage entre le début de la reprise et la création nette d'emplois, le taux de chômage ne devrait reculer que lentement dans un avenir proche (10,4 % en 2015[15]).

La situation s'est enracinée au fil du temps. Le chômage de longue durée, à savoir le pourcentage de la population active sans emploi depuis plus d'un an, a augmenté de 2,1 points de pourcentage entre 2008 et 2012 (passant de 2,6 % à 4,7 %). Cela pourrait être le signe d'une hausse du chômage structurel, lourde de conséquences pour la population active et le potentiel de croissance de l'économie, ainsi que pour le

[13] Pour des informations récentes et plus détaillées, voir les prévisions économiques d'hiver 2014 de la Commission, European Economy 2/2014.

[14] Enquête de la Banque centrale européenne sur la distribution du crédit bancaire, janvier 2014.

[15] Pour des informations récentes et plus détaillées, voir les prévisions économiques d'hiver 2014 de la Commission, European Economy 2/2014.

tissu politique et social de l'Union, conduisant notamment à un accroissement de la pauvreté et de l'exclusion sociale (voir ci-dessous).

La situation varie très sensiblement d'un pays et d'une région à l'autre, les taux de chômage allant de 5 % en Autriche à 27,6 % en Grèce en 2013. Si tous les groupes d'âge sont concernés, la situation est particulièrement délicate pour les personnes de plus de 55 ans et pour les jeunes, le taux de chômage des jeunes (pourcentage des jeunes de 15 à 24 ans sans emploi) atteignant 23,3 % en moyenne dans l'UE en 2013 et même 59,2 % en Grèce et 55,7 % en Espagne. L'augmentation de la part des jeunes qui ne travaillent pas, ne font pas d'études et ne suivent pas de formation (les «NEET» - neither in education, employment or training), qui atteignait 13,2 % en 2012, est une autre source de préoccupation majeure.

Des situations très diverses à travers l'UE

S'il existait déjà des différences importantes d'un bout à l'autre de l'UE avant la crise, cette dernière, par sa gravité, a révélé toute une série de déséquilibres accumulés au fil des ans. La crise a accentué l'écart entre les États membres et souvent à l'intérieur de ceux-ci. Il est très difficile de distinguer les tendances cycliques des tendances structurelles, a fortiori dans des circonstances extrêmement défavorables et il existe un risque que plusieurs effets de cette crise se prolongent dans le temps. L'un d'eux est un clivage grandissant entre États membres en matière de situation et de résultats économiques. Ce clivage est visible également lorsqu'il s'agit d'examiner les progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

1.2. Tendances à long terme ayant une incidence sur la croissance

La stratégie Europe 2020 a été lancée pour relever les défis à long terme auxquels est confrontée l'UE. Certains de ces défis ont été mis en évidence de manière frappante au cours de la crise; d'autres ont parfois été négligés en raison des nombreuses autres questions urgentes constituant des priorités politiques. La plupart des défis identifiés en 2010 subsistent et certains ont même pris de l'ampleur.

Évolution de la société

La société européenne est transformée par des forces nationales et mondiales auxquelles chacun s'adapte: nouvelles formes de mode de vie urbain et rural, nouveaux modèles de consommation et de mobilité, environnements familiaux nouveaux et plus variés, présence croissante de la technologie dans la vie quotidienne, etc. Deux tendances, en particulier, sous-tendront la stratégie Europe 2020.

Premièrement, le vieillissement de la population européenne crée un nouveau contexte générant à la fois des possibilités et des défis. Le vieillissement est un processus progressif, mais tout à fait palpable: l'âge médian en Europe - l'âge qui divise la population en deux parties égales - a augmenté, passant de 35,7 ans en 1992 à 41,5 ans en 2012, et pourrait atteindre 52,3 ans en 2050. La population âgée de plus de 65 ans devrait doubler dans l'UE entre 1990 et 2050.

Le vieillissement a une forte incidence sur la société et l'économie européennes. La migration nette est et sera nécessaire en raison des évolutions démographiques. Le solde migratoire dépasse l'accroissement naturel de la population (la différence entre les naissances et les décès) depuis 1992 et représente actuellement deux tiers de la croissance de la population européenne. La dépendance économique - le rapport entre le nombre de personnes sans emploi et le nombre de personnes qui ont un emploi - devrait augmenter de 1,32 en 2010 à 1,47 en 2030, la dépendance des personnes âgées générant des défis sans précédent pour l'adéquation sociale et la viabilité financière des systèmes de protection sociale. La population en âge de travailler devrait baisser et sera de plus en plus constituée de travailleurs âgés, ce qui limitera le potentiel de croissance de l'Europe, sauf si l'UE est en mesure de mettre davantage de personnes au travail et de veiller à ce qu'elles travaillent de manière plus productive et pour une période plus longue, en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie et du nombre d'années de vie en bonne santé.

Deuxièmement, la crise a mis en lumière la question déjà ancienne de l'efficacité et de l'équité de la richesse produite et distribuée au moyen de la croissance. Si le PIB et la richesse ont continué de croître dans l'ensemble, les inégalités augmentent, en Europe, comme dans d'autres pays développés, depuis le milieu des années 1980. De nos jours, la répartition des revenus dans l'UE présente de profondes inégalités: en moyenne, les 20 % de revenus les plus élevés ont gagné 5,1 fois plus que les 20 % de revenus les plus bas en 2012. Ce ratio variait fortement d'un pays de l'UE à l'autre, allant de 3,4 en Slovénie et 3,5 en République tchèque à plus de 6,0 en Grèce, en Roumanie, en Lettonie et en Bulgarie, et culminant à 7,2 en Espagne. La crise aurait entraîné une nouvelle augmentation des inégalités et exercé une pression encore plus forte sur les systèmes de redistribution. La question de l'équité de la distribution des revenus accentue à son tour la difficulté de relever les défis auxquels sont confrontées les économies européennes.

Mondialisation et commerce

L'UE est le premier exportateur mondial et la première puissance mondiale en ce qui concerne le commerce de marchandises. Elle est également le principal acteur mondial dans les échanges de services, où elle dispose encore d'un fort potentiel de croissance. Selon les estimations, 90 % de la croissance mondiale se réalisera, dans les 10 à 15 prochaines années, en dehors de l'UE, si bien que cette dernière a tout intérêt à veiller à ce que ses entreprises restent très compétitives et soient en mesure d'accéder à de nouveaux marchés et de bénéficier de ces sources de croissance.

La mondialisation n'est pas qu'une question de facilitation du commerce et des échanges. Il s'agit de relier entre elles des chaînes de valeur mondiales et de fournir des produits, des services et des technologies qu'aucun pays ne serait en mesure de produire par lui-même. Il s'agit également de créer les conditions d'un partenariat et d'un développement équilibrés entre les pays, en commençant par les pays du voisinage de l'Europe.

La capacité de l'UE à soutenir la concurrence internationale commence à l'intérieur de ses frontières. L'UE tire un grand bénéfice de son intégration dans l'économie mondiale, qui s'appuie sur son propre marché intérieur: le commerce de marchandises

de l’UE s'effectue actuellement pour deux tiers à l’intérieur de ses frontières. La bonne tenue des entreprises européennes dans le commerce international reflète par conséquent non seulement les points forts nationaux, mais aussi, par le biais des chaînes de valeur transfrontières, la participation des fournisseurs établis dans d’autres pays de l’UE, qui apportent une contribution importante à la compétitivité. Les données disponibles montrent en outre que les PME qui exercent leurs activités sur les marchés internationaux connaissent une croissance plus rapide et sont plus innovantes que celles qui se cantonnent aux marchés locaux.

Pendant la crise, l’UE a tiré un bénéfice direct du commerce en tant que moteur de croissance et a pu maintenir une position forte sur les marchés mondiaux. En 2015, malgré sa forte dépendance à l’égard des importations énergétiques, l’économie de l’UE devrait enregistrer un excédent de la balance courante d'environ 1,5 % du PIB (tenant compte du commerce intra-UE) contre un déficit de 0,5 % du PIB en 2010. Cette tendance reflète également le fait que de nombreux États membres sont parvenus à renforcer leur compétitivité et à accroître leurs exportations.

Évolution de la productivité et utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC)

La croissance de l’Europe a été à la traîne par rapport aux autres économies avancées au cours des trente dernières années et l'élargissement du fossé par rapport à ces dernières s'explique en grande partie par la faible croissance de la productivité. La production de la zone euro atteignait 90 % du PIB par habitant des États-Unis en 1980, mais s’établit actuellement à environ 70 % et, pour plusieurs économies de la zone euro, à moins de 60 %[16]. On estime souvent que des réformes des marchés des produits, des services et du travail qui sont bien calibrées et adaptées aux besoins de l'économie sont susceptibles de générer des gains de productivité importants à long terme. Les avantages enregistrés dans les pays de la périphérie de l'UE seraient plus importants, dès lors que les possibilités de réforme y sont plus larges, mais aussi parce que ces pays profitent des retombées positives de l'évolution au cœur de la zone euro. Il est également primordial, pour stimuler la productivité, d'améliorer la qualité du capital humain, les performances des systèmes de recherche, d'éducation et de formation et leur capacité à encourager l'innovation. Le vieillissement de l’Europe et la diminution de la population en âge de travailler rendent encore plus pressante la nécessité de stimuler les gains de productivité en tant que source de croissance.

Les communications électroniques modernes et les services en ligne, dont l’administration en ligne, sont des secteurs économiques importants en soi, mais aussi des leviers vitaux de croissance et de productivité pour l’économie dans son ensemble. Le fait que les investissements dans les TIC et l’utilisation de ces dernières soient plus faibles en Europe explique en grande partie l'écart en matière de productivité de la main-d'œuvre entre l’UE et les États-Unis. Les investissements de l’UE dans les infrastructures de communication de pointe sont également à la traîne par rapport à ceux de ses principaux concurrents, notamment en ce qui concerne les infrastructures mobiles. La vitesse moyenne des données mobiles dans l’UE est deux

[16] FMI, «Jobs and Growth: supporting European Recovery», 2014.

fois moins élevée que celle des États-Unis [17] et l'Europe n'enregistre que 6 % des abonnements de téléphonie mobile 4G dans le monde. En Corée du Sud, 58 % des ménages ont leur foyer relié à la fibre optique, contre seulement 5 % en Europe. 54 % des ménages européens ont accès aux réseaux de prochaine génération, offrant une vitesse de connexion de 30 Mbps. Dans la nouvelle économie fondée sur les données, les entreprises européennes sont pratiquement absentes de la chaîne de valeur.

Pression sur les ressources et préoccupations environnementales

Au cours du XX^{e} siècle, le monde a multiplié sa consommation de combustibles fossiles par 12 et l'extraction de ressources matérielles par 34. Aujourd'hui, dans l'UE, une personne consomme chaque année 15 tonnes de ressources et génère 5 tonnes de déchets, dont la moitié prend la direction des décharges. Les entreprises doivent payer de plus en plus cher les matières premières essentielles, l'énergie et les minéraux, tandis que l'absence de sécurité d'approvisionnement et la volatilité des prix exercent un effet néfaste sur l'économie. Les sources de minéraux, de métaux et d'énergie, tout comme les stocks de poissons, le bois, l'eau, les sols fertiles, l'air pur, la biomasse et la biodiversité subissent des pressions; il en va de même pour la stabilité du système climatique. Alors que la demande de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux et de fibres pourrait grimper de 70 % d'ici à 2050, 60 % des principaux écosystèmes de la planète où sont produites ces ressources sont déjà dégradés ou exploités de façon non durable[18]. La qualité de l'eau et les niveaux de pollution atmosphérique restent préoccupants dans de nombreuses régions d'Europe. L'utilisation non durable des terres épuise les sols fertiles, tandis que la dégradation des sols se poursuit et que l'utilisation des infrastructures vertes n'est toujours pas optimale. De même, l'utilisation non durable des mers menace l'équilibre fragile des écosystèmes marins et porte préjudice aux activités économiques qui y sont liées, telles que la pêche et le tourisme.

Notre système économique continue d'encourager une utilisation inefficace des ressources en valorisant certaines d'entre elles en deçà de leur coût véritable. Le Conseil mondial des affaires pour le développement durable estime qu'il faudra, d'ici à 2050, multiplier l'efficacité des ressources par un facteur compris entre 4 et 10 et apporter des améliorations significatives d'ici à 2020. La promotion d'une utilisation plus efficace des ressources est tout à fait sensée du point de vue commercial et devrait aider les entreprises à accroître leur compétitivité et leur rentabilité. Elle peut aussi stimuler l'emploi et la croissance économique: au cours de la crise, les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel se sont révélées particulièrement utiles pour stimuler la demande d'emplois locaux et réaliser des économies financières à terme.

1.3. Progrès réalisés sur la voie des objectifs de la stratégie Europe 2020

Dans ce contexte, les progrès réalisés sur la voie des objectifs de la stratégie Europe 2020 ont inévitablement été mitigés (voir annexe 2). La crise a eu un impact très net, en particulier sur l'emploi et les niveaux de pauvreté, et a freiné les progrès réalisés

[17] «The state of the Internet», Akamai (4^{e} trimestre 2012), Cisco VNI Mobile forecast (2013).

[18] COM(2011) 571.

pour atteindre les autres objectifs, à l'exception de son incidence sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle a aussi accru les écarts de performance entre les États membres dans plusieurs domaines tels que l'emploi et la R&D. Les progrès ont également été freinés par les différents degrés de réaction des États membres.

La crise n'a pas empêché l'émergence de tendances structurelles plus positives, par exemple dans les niveaux d'éducation, s'appuyant sur une combinaison énergétique plus durable et la réduction de l'intensité de carbone de l'économie. La bonne tenue relative du taux d'emploi au cours de la crise dans un certain nombre de pays, combinée aux progrès réalisés au cours de la période précédente, peut aussi être considérée comme un signe d'amélioration des performances du marché du travail par rapport au passé.

La section qui suit expose les principaux développements intervenus dans chacun des domaines des objectifs Europe 2020.

Augmentation du taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans à au moins 75 %

Le taux d'emploi dans l'UE s'élevait à 68,4 % en 2012, contre 68,5 % en 2010 et 70,3 %, l'année record de 2008. Sur la base des tendances récentes, ce taux devrait augmenter pour atteindre environ 72 % en 2020. Si les objectifs nationaux sont atteints, il devrait se rapprocher de 74 %, soit un niveau à peine inférieur à l'objectif fixé pour 2020.

Les performances nationales sont très hétérogènes, la Suède et l'Allemagne affichant des taux d'emploi élevés et se rapprochant de leurs objectifs nationaux, tandis que l'Espagne, la Grèce, la Bulgarie et la Hongrie en sont les plus éloignées. La plupart des pays les plus performants en matière d'emploi enregistrent des progrès notables depuis 2000. En revanche, de fortes baisses de l'emploi survenues entre 2000 et 2012 ont frappé la plupart des États membres qui, à l'heure actuelle, ont les taux les plus faibles. La situation de l'emploi varie aussi fortement d'une région à l'autre, ce qui met en évidence les divergences et la réalité d'une faible mobilité géographique dans l'ensemble de l'UE. Toutefois, au cours de la crise, de nombreux États membres ont commencé à mettre en œuvre des réformes du marché du travail qui leur permettront de mieux résister à l'avenir, même si les résultats mettent du temps à se matérialiser.

Il serait nécessaire d'augmenter de près de 16 millions le nombre d'hommes et de femmes ayant un emploi, pour atteindre l'objectif de 75 %. Une grande partie de la population jeune et qualifiée sera à la disposition du marché du travail, mais il faudrait aussi, pour espérer atteindre l'objectif, tirer parti d'une main-d'œuvre potentielle composée en grande partie de femmes, de personnes plus âgées ainsi que d'adultes actuellement inactifs, notamment de migrants. Généralement, ces deux derniers groupes sont en moyenne moins instruits que le reste de la main-d'œuvre. Cela signifie qu'il pourrait s'avérer plus difficile de les insérer dans la marché du travail, mais aussi qu'ils risquent de se retrouver dans la catégorie des travailleurs peu qualifiés, alors que tout semble indiquer que la demande future se concentrera davantage sur la main-d'œuvre hautement qualifiée que sur l'emploi peu qualifié. Les politiques actives du marché du travail, associées aux stratégies d'apprentissage tout

au long de la vie et aux politiques d'intégration globales, restent donc essentielles pour la réalisation des objectifs fixés en matière d'emploi.

Augmentation du niveau cumulé des investissements publics et privés en R&D à 3 % du PIB

Avec un niveau de 2,06 % en 2012 et des progrès limités au cours du temps, l'objectif de 3 % fixé pour 2020 a peu de chances d'être atteint. Les investissements en R&D augmenteront, selon les prévisions, pour atteindre 2,2 % d'ici à 2020. Si les États membres atteignent leurs objectifs nationaux, ce pourcentage pourrait être porté à 2,6 %.

Depuis 2000, la plupart des États membres ont augmenté le niveau de leurs investissements publics et privés en R&D (à l'exception de certains pays tels que la Croatie, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la Suède). L'Estonie a enregistré la croissance la plus rapide entre 2000 et 2012 et se situe actuellement au-dessus de la moyenne de l'UE dans ce domaine.

Réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990, augmentation de la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20 % et augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique

Ces objectifs sont globalement atteignables d'ici à 2020 et des progrès sont déjà notables.

- L'UE était déjà parvenue à réduire de 18 % ses émissions de gaz à effet de serre en 2012. Les politiques actuelles dans le domaine du climat et de l'énergie ont réalisé des progrès, le ralentissement économique ayant également eu un effet significatif sur la réduction des émissions. En dépit de la reprise actuelle et grâce à des améliorations structurelles, de nouveaux progrès peuvent être escomptés d'ici à 2020, lesquels pourraient porter la réduction des émissions de gaz à effet de serre à 24 % par rapport à 1990, ce qui permettrait de faire mieux que l'objectif fixé[19]. Toutefois, selon les projections nationales, les politiques existantes ne seraient pas suffisantes pour atteindre les objectifs nationaux dans 13 États membres.

- Partie de 7,5 % en 2000[20], la part des énergies renouvelables atteignait déjà 14,4 % en 2012[21]. L'objectif de 20 % d'ici à 2020 semble réalisable et peut être dépassé (environ 21 %). Cette évolution signifie que l'UE est le leader mondial en termes d'investissement global dans les sources d'énergie renouvelables. À

19 En janvier 2014, la Commission a lancé un cadre pour les politiques en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2030. Parmi les principaux objectifs de ce nouveau cadre figurent une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 40 % par rapport au niveau de 1990, un objectif contraignant pour l'ensemble de l'Union en ce qui concerne la part des énergies renouvelables qui est portée à au moins 27 % et de nouvelles ambitions pour les politiques en matière d'efficacité énergétique, COM(2014) 15.

20 Étude commandée par la Commission européenne.

21 EurObserv'ER.

titre d'exemple, elle avait installé environ 44 % de la production mondiale d'électricité d'origine renouvelable (à l'exclusion de l'hydroélectricité) à la fin de l'année 2012.

- La consommation d'énergie primaire a diminué de quelque 8 % entre l'année record de 2006 et 2012. Une nouvelle réduction de 6,3 % serait nécessaire d'ici à 2020 pour atteindre l'objectif fixé. La diminution de la consommation s'explique en grande partie par le ralentissement de l'activité économique, de sorte que la reprise pourrait limiter les progrès réalisés pour atteindre cet objectif. Toutefois, certaines mutations structurelles sont en train de s'opérer: l'intensité énergétique de l'économie de l'UE a diminué de 24 % entre 1995 et 2011, tandis que l'amélioration a été d'environ 30 % pour l'industrie.

Dans l'ensemble, au-delà de l'incidence à court terme de la crise, l'UE dissocie progressivement la croissance de ses activités économiques de ses émissions de gaz à effet de serre - entre 1990 et 2012, le PIB de l'UE a augmenté de 45 % tandis que les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 18 %.

Abaissement du taux d'abandon scolaire à moins de 10 % et augmentation à au moins 40 % de la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant achevé un cycle de l'enseignement supérieur

Ces objectifs sont globalement réalisables d'ici à 2020.

- Le taux d'abandon scolaire a diminué de 15,7 % en 2005 à 12,7 % en 2012, la moitié des États membres ayant déjà atteint leurs objectifs ou s'en rapprochant. Cette réduction est certes en partie imputable à un contexte plus difficile sur le marché de l'emploi, mais il existe également des signaux d'améliorations structurelles et cette tendance devrait se poursuivre, bien qu'à un rythme moins soutenu.

- La proportion de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur a augmenté, passant de 27,9 % en 2005 à 35,7 % en 2012. Bien que ce pourcentage puisse varier d'un pays à l'autre, la tendance est également considérée comme structurelle et l'objectif fixé pour 2020 devrait être atteint.

Sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion sociale

Le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale dans l'UE (comprenant les personnes exposées à un risque de pauvreté financière, en situation de privation matérielle ou vivant dans des ménages sans emploi) a augmenté, passant de 114 millions en 2009[22] à 124 millions en 2012.

L'Union s'est ainsi encore éloignée de son objectif - qui correspond à 96,4 millions de personnes d'ici à 2020 - et rien ne permet de penser qu'elle remédiera rapidement à ce problème, vu que le nombre de personnes menacées de pauvreté pourrait rester proche

[22] Données pour l'UE-27.

des 100 millions en 2020. La situation s'est particulièrement aggravée dans certains États membres en raison d'une augmentation des cas de privation matérielle aiguë et de la proportion de ménages sans emploi. La crise a montré la nécessité de systèmes de protection sociale efficaces.

2. LA STRATÉGIE EUROPE 2020 A-T-ELLE PORTÉ SES FRUITS?

Il reste à examiner si la stratégie Europe 2020 a eu une incidence sur les tendances susmentionnées et, si tel est le cas, quelle a été l'ampleur de cette incidence. La consultation publique qui devrait être lancée dans le courant de cette année sera importante pour la collecte d'éléments de fait et l'apport de données au processus de révision. Néanmoins, il est possible de tirer plusieurs enseignements préliminaires en ce qui concerne les principales caractéristiques de la stratégie.

2.1. Le rôle des objectifs

Les cinq grands objectifs fixés en 2010 ont été présentés comme des objectifs d'action ambitieux mais réalisables pour l'UE. En outre, les indicateurs aident considérablement à repérer les tendances dans tous les États membres. Au-delà des résultats quantifiables, la poursuite de ces objectifs contribue également à modifier la qualité et la nature du modèle de croissance de l'Europe. Comme il a été démontré plus haut, les progrès accomplis jusqu'à présent ont été mitigés.

L'utilisation d'objectifs et d'indicateurs fait régulièrement l'objet de discussions au niveau de l'UE. Les travaux sur le renforcement de la gouvernance économique de l'UE et l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) ont récemment attiré l'attention sur cette question. La Commission a signalé l'ampleur des indicateurs utilisés et disponibles au niveau de l'UE.

Les grands objectifs d'Europe 2020 présentent plusieurs limites intrinsèques.

- Les objectifs ne sont pas exhaustifs. Au niveau de l'UE, il existe de nombreux objectifs quantifiés et indicateurs pour assurer un suivi au fil du temps des performances entre pays et dans tous les domaines d'action. Certains indicateurs essentiels, parmi les plus commentés, sont utilisés pour évaluer les finances publiques au regard du PSC. Deux nouveaux tableaux de bord ont également été élaborés, l'un pour accompagner la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques dans le cadre de la nouvelle procédure de l'UE concernant les déséquilibres macroéconomiques et l'autre concernant des indicateurs clés en matière sociale et d'emploi. Il existe d'autres objectifs dans plusieurs domaines d'action, qui ont souvent été approuvés au fil des années par des formations du Conseil, par exemple en ce qui concerne la couverture internet à haut débit dans le cadre de l'initiative phare «Stratégie numérique pour l'Europe». La tendance est donc de proposer l'ajout ou le remplacement d'indicateurs au fil du temps, mais l'enjeu – comme c'était le cas pour la stratégie de Lisbonne – consiste à éviter de vider les priorités de leur substance et à rester concentré sur l'essentiel.

- Les objectifs sont politiquement contraignants. Contrairement au PSC, ou même à la nouvelle procédure de l'UE concernant les déséquilibres macroéconomiques, dont les valeurs de référence ou critères sont définis dans un cadre juridiquement contraignant, prévoyant notamment d'éventuelles sanctions, les objectifs d'Europe 2020 sont essentiellement politiques. Il existe cependant deux exceptions notables: les objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et en matière d'utilisation des énergies renouvelables, qui s'appuient sur un cadre juridiquement contraignant à l'échelle de l'UE, y compris des valeurs à atteindre au niveau national d'ici 2020. La nature politique des objectifs témoigne du rôle essentiel que les autorités nationales devraient jouer dans la stratégie, conformément au principe de subsidiarité. Il s'est, par exemple, révélé difficile de se mettre d'accord sur des objectifs en matière d'éducation au niveau de l'UE, et les États membres n'ont pas pu convenir d'un indicateur unique pour exprimer l'objectif de réduction du nombre de personnes menacées par la pauvreté; c'est pourquoi un indicateur constitué de trois composants est couramment utilisé.

- Une évaluation qualitative demeure nécessaire. Chaque objectif a ses limites. L'objectif en matière de recherche et développement est essentiellement un objectif lié aux «moyens mis en œuvre», pour lequel la part des dépenses publiques et privées est communiquée. C'est pourquoi, pour compléter cet objectif, le Conseil européen a demandé un indicateur complémentaire qui tienne également compte des «résultats» en matière d'innovation, indicateur que la Commission européenne est en train d'élaborer[23]. De même, les objectifs dans les domaines de l'emploi et de l'éducation livrent peu d'information sur la qualité des postes occupés ou le niveau ou le caractère approprié des compétences acquises. En outre, les moyennes au niveau de l'UE ou au niveau national cachent souvent de considérables différences selon l'âge, le sexe ou la région. Il est donc important de disposer d'indicateurs complémentaires, d'analyses plus spécifiques et d'informations qualitatives pour interpréter les objectifs et la situation réelle dans les États membres. Il est aussi important de garder à l'esprit que certains objectifs – comme ceux relatifs à l'éducation – relèvent plus directement du domaine d'action des autorités publiques, tandis que d'autres – comme l'emploi ou les dépenses de recherche et développement – correspondent à des tendances économiques plus larges.

Les grands objectifs présentent pourtant plusieurs avantages manifestes.

- Les objectifs illustrent le changement dynamique encouragé par la stratégie Europe 2020. Bien que l'UE ne manque pas d'indicateurs, l'ensemble des objectifs actuels a permis de rester concentré sur les trois dimensions du modèle de croissance intelligente, durable et inclusive promu par la stratégie. À cet égard, les objectifs indiquent la direction qu'il faut suivre à plus long terme pour assurer l'avenir de l'Europe et servent de repères pour orienter les actions à mener. De plus, ils sont étroitement liés entre eux et se renforcent

[23] COM(2013) 624.

mutuellement, les progrès accomplis dans une dimension contribuant aux progrès dans une autre.

- Les objectifs jouent leur rôle de point d'ancrage. Comme il ressort de l'annexe, les États membres ont transposé les objectifs de l'UE en objectifs au niveau national. Leur existence permet une comparaison croisée transparente, entre tous les thèmes et tous les pays, bien que le degré de publicité qui leur est donné et les niveaux d'ambition varient d'un pays à l'autre. Par exemple, outre l'objectif général en matière d'emploi, certains États membres (Belgique, République tchèque, Allemagne, Espagne, France, Lituanie) ont choisi de définir des objectifs nationaux ventilés par sexe; ils disposent ainsi d'objectifs pour le taux d'emploi des femmes. Cependant, les objectifs nationaux ne sont pas suffisamment ambitieux pour que leur cumul permette de satisfaire les ambitions à l'échelle de l'UE. Ils contribuent aussi au suivi et à l'examen des progrès accomplis au niveau de l'UE. Par exemple, ils ont déjà joué un rôle essentiel dans l'analyse à la base des recommandations par pays et dans le débat sur les priorités de programmation des fonds structurels et d'investissement européens pour 2014-2020 (voir ci-dessous).

- Il est facile d'assurer le suivi des objectifs. Eurostat, l'Office statistique de l'UE, permet d'accéder facilement aux données factuelles et chiffrées relatives aux objectifs – ainsi qu'à un grand nombre d'indicateurs connexes. L'expérience d'autres institutions internationales, comme les travaux de l'OCDE sur la «qualité de la vie» ou son enquête PISA sur l'alphabétisation ou encore les travaux de la Banque mondiale mesurant la réglementation des affaires, a également démontré que les analyses ciblées sont des outils de communication efficaces.

Les objectifs ne sont pas une fin en soi. Tout en étant conscient de leurs limites, on peut dire que les grands objectifs d'Europe 2020 aident à mesurer et à orienter les différents aspects de la stratégie et contribuent ainsi à guider la prise de conscience des milieux politiques et à privilégier des domaines d'action au niveau national et au niveau de l'UE.

2.2. Le rôle des initiatives phares et les leviers connexes actionnés à l'échelle de l'UE

Les initiatives phares présentées en 2010 étaient des miniprogrammes de travail pour les domaines essentiels de la stratégie. Elles mentionnaient plusieurs actions spécifiques tant au niveau de l'UE qu'au niveau national dans des domaines thématiques (voir annexe 3). La plupart des initiatives envisagées à l'origine ont depuis été présentées par la Commission; beaucoup ont été adoptées, mais il est trop tôt pour pouvoir en évaluer le suivi et l'incidence.

La Commission a proposé, dans le cadre de son programme de travail annuel, des actions d'orientation et des actions législatives ambitieuses à l'échelle de l'UE, qui ont été examinées avec les autres institutions; leur adoption et leur mise en œuvre ont dès lors inévitablement nécessité un certain temps. D'autres initiatives de législation non contraignante, parfois financées par des ressources de l'UE, ont également été

élaborées, souvent en étroite collaboration avec des ministères sectoriels et des partenaires des domaines d'action correspondants; il se peut que ces initiatives aient eu une incidence plus immédiate sur le terrain. Pendant la période de consultation, la Commission s'emploiera à recueillir des données sur cette incidence.

Outre leur rôle de catalyseur des actions au niveau de l'UE, les initiatives phares sont les légataires d'expériences passées.

- Elles ont contribué à l'apprentissage mutuel et aux connaissances thématiques au niveau de l'UE, notamment grâce à la création de réseaux et à la collecte d'éléments de fait. Par exemple, un mécanisme de suivi a été conçu dans le but spécifique d'évaluer les progrès accomplis par les États membres en ce qui concerne la mise en place de l'espace européen de la recherche. L'Assemblée numérique, qui rassemble les parties prenantes du secteur du numérique, le tableau de bord annuel de la stratégie numérique et la plus grande place accordée aux questions de compétitivité industrielle dans plusieurs domaines d'action sont d'autres exemples.

- Les initiatives phares ont parfois servi de guide pour l'utilisation des ressources de l'UE pendant la période 2007-2013 et ont fourni un cadre pour la destination des ressources de l'UE pour 2014-2020. Un exemple en est le lancement, par la Commission, en janvier 2012, des équipes d'action pour la jeunesse afin d'aider les États membres les plus touchés par des taux croissants de chômage des jeunes à réorienter les ressources de l'UE vers cette priorité. D'autres exemples concernent la nouvelle stratégie intégrée du programme Erasmus+ et le nouveau programme Horizon 2000 – le programme de financement de l'UE en matière de recherche et d'innovation – qui met l'accent sur l'excellence dans les sciences, la prééminence industrielle et l'importance de relever les défis de société et vient compléter les objectifs des partenariats d'innovation prévus dans les initiatives phares. Il a en outre été décidé de consacrer des ressources du Fonds européen de développement régional spécifiquement à des investissements visant une économie à faible émission de carbone.

- Plusieurs initiatives phares ont suscité ou inspiré des actions d'orientation dans les États membres, notamment aux niveaux régional et national dans le but de compléter les initiatives de l'UE, par exemple dans des domaines tels que l'économie numérique ou la recherche et l'innovation. Par exemple, l'élaboration de stratégies de spécialisation intelligente aux niveaux national et régional contribue à la croissance au niveau local. Par ailleurs, plus de 20 États membres, ainsi que des régions, ont lancé des programmes s'inscrivant dans la stratégie numérique.

Au-delà des initiatives phares, les objectifs et moyens de la stratégie Europe 2020 ont été encouragés à travers trois grandes stratégies à l'échelle de l'UE.

- Le marché unique européen, avec plus de 500 millions de consommateurs, demeure le levier de croissance le plus puissant au niveau de l'UE, et de nouvelles mesures ont été prises pour exploiter davantage son potentiel. Les

Actes pour le marché unique I et II ont défini 24 actions essentielles, notamment dans les domaines de l'économie numérique, de l'énergie, des transports, des marchés publics et de la protection des consommateurs, qui ont été adoptées par le législateur ou le seront prochainement. Un rapport sur l'état d'intégration est présenté chaque année afin d'assurer un suivi des progrès accomplis et de déterminer les domaines d'action. La politique de concurrence a également contribué à la poursuite des objectifs du marché unique. Une réflexion stratégique et des consultations ont été lancées dans des domaines tels que le financement à long terme de l'économie.

- Bien que le budget de l'UE ne s'élève qu'à environ 1 % du PIB de l'UE, il peut être un catalyseur important de croissance. Le nouveau cadre financier de l'UE pour 2014-2020 est étroitement aligné sur les priorités de la stratégie Europe 2020, comme en témoignent la reconception des programmes au niveau de l'UE et le choix des priorités en matière d'investissement des ressources de l'UE dans les États membres, notamment en ce qui concerne la conditionnalité de l'aide de l'UE.

- Le programme de politique extérieure de l'UE constitue une source importante de croissance potentielle et d'emplois, bien qu'il soit possible d'aller plus loin en associant plus efficacement les programmes de politique intérieure et politique extérieure de l'UE et en veillant à ce que l'Europe parle d'une seule voix. Les échanges sont devenus un levier essentiel pour la croissance et l'emploi en raison du rôle de la demande extérieure et de l'étendue du programme de l'UE. Les négociations avec les États-Unis et le Japon devraient déboucher sur des accords ambitieux et procurer des avantages économiques appréciables. Dans des domaines tels que la politique de développement, les normes mondiales, la réduction des risques de catastrophes ou la lutte contre le changement climatique, l'UE a été et restera, sur la scène internationale, un partenaire très actif qui promeut ses objectifs, ses valeurs et ses intérêts.

2.3. Le rôle du Semestre européen

Depuis l'adoption de la stratégie Europe 2020, la gouvernance économique de l'Union a été sensiblement renforcée (voir encadré n° 1). Le Semestre européen est devenu essentiel pour la mise en œuvre de réformes, tant au niveau national qu'au niveau européen, par la coordination des politiques économiques et offre la garantie que l'UE et ses États membres coordonnent leurs politiques économiques et leurs efforts afin de stimuler la croissance et l'emploi.

Les principales étapes du Semestre européen sont décrites à l'annexe 1: l'Examen annuel de la croissance de la Commission, qui définit les priorités pour l'UE, marque chaque année le coup d'envoi du cycle; ces priorités alimentent les échanges de vues entre les États membres au cours de la période qui précède le Conseil européen de printemps et contribuent à l'élaboration de leurs programmes nationaux de réforme ainsi qu'aux programmes de stabilité et de convergence, qu'ils présentent en avril. La Commission procède alors à l'évaluation de ces programmes et consigne ses conclusions dans les recommandations par pays, qui sont ensuite adoptées par le

Conseil et le Conseil européen. Le Parlement européen participe lui aussi activement au processus, par exemple, en organisant au début du mois de janvier une «semaine parlementaire» consacrée à l'examen des grandes priorités et en tenant des «dialogues économiques» à intervalles réguliers avec des acteurs essentiels aux niveaux européen et national. La participation des partenaires sociaux au Semestre européen a également été renforcée[24].

Les objectifs de la stratégie Europe 2020 sont examinés dans le cadre du Semestre européen et pris en compte à chacune de ses étapes: ils contribuent au choix des priorités pour l'Examen annuel de la croissance; ils s'inscrivent pleinement dans l'analyse sur laquelle reposent les recommandations annuelles par pays; les États membres sont invités à faire rapport sur les progrès accomplis par rapport à leurs objectifs dans leurs programmes nationaux.

Certains résultats sont déjà perceptibles.

- Le Semestre européen constitue un cadre crédible pour la mise en œuvre des politiques à mener tandis que les recommandations annuelles par pays commencent à porter leurs premiers fruits en termes de réformes stratégiques, comme le montre l'Examen annuel de la croissance 2014[25]. Il est primordial de ne pas dissocier les priorités de l'UE des recommandations par pays pour tenir compte de la situation particulière de chaque État membre. Si des objectifs communs fixent le cap à suivre et permettent de progresser sur la voie de la réalisation d'une réforme partagée et de la mise en œuvre d'un programme de modernisation, l'Union ne recourt pas à une solution passe-partout. Elle adapte ses recommandations à chaque État membre et les module dans le temps.

- Le Semestre européen prévoit une surveillance intégrée et contribue à concilier priorités économiques et budgétaires. En d'autres termes, il rappelle combien il est important d'assainir les finances publiques, de les maintenir en bonne santé et d'exploiter le potentiel de croissance des économies, en tenant compte d'aspects propres à chaque pays et à l'Union.

- Le Semestre européen a contribué à consolider les contacts entre l'UE et les États membres et à renforcer l'interaction entre ces derniers, ce qui a permis à l'Union de rester soudée. Le calendrier et les procédures du Semestre européen ont été adaptés et sont à présent consolidés. Le Semestre permet des échanges de vues proactifs au niveau de l'UE afin d'éviter que des problèmes n'apparaissent ou prennent de l'ampleur (avant l'adoption de décisions à l'échelon national) et un suivi régulier des progrès accomplis (assorti de conseils et de la possibilité d'infliger des sanctions dans les cas où des mesures correctives sont nécessaires).

- Les capacités d'analyse et de suivi ont été renforcées au niveau de l'UE. La nouvelle gouvernance économique de l'Union repose sur un ensemble de

[24] COM(2013) 690, «Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire», 2.10.2013.

[25] COM(2013) 800.

données plus fiables et plus intégrées pour la mise en œuvre et une meilleure utilisation de cadres d'analyse communs, d'indicateurs et d'évaluations des politiques menées. L'expérience acquise par les pays bénéficiant de programmes d'ajustement macroéconomique et ne relevant, par conséquent, pas des procédures officielles du Semestre européen, constitue un cas de figure extrême, mais révélateur: la Commission et de nombreux États membres ont dû déployer d'importantes ressources, y compris sur le terrain, pour fournir un soutien direct et tangible à ces pays en leur offrant des conseils stratégiques et une assistance technique au niveau administratif. Cela montre bien l'ampleur de l'expertise commune qui peut être mobilisée au sein de l'UE.

- Certaines idées concernant le parachèvement de l'UEM sont toujours en cours d'examen, qu'il s'agisse d'un mécanisme destiné à faciliter la coordination ex ante des principaux programmes de réforme économique susceptibles d'avoir des effets collatéraux importants pour d'autres États membres ou de pistes de réflexion portant sur des arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord ou des mécanismes de solidarité associés (incitations financières).

L'exercice a également montré, au cours de ses premières années, certaines limites et faiblesses.

- Il a parfois été difficile de concilier les urgences à court terme avec les besoins à plus long terme eu égard à la soudaineté de la crise et à la nécessité d'y faire face. Les recommandations par pays portent, en principe, uniquement sur des domaines choisis et suggèrent l'adoption de mesures concrètes dans l'année qui suit, étant bien entendu que tout ne peut pas être résolu en un jour. Parallèlement, il est essentiel que ces mesures reposent sur une vision claire de l'objectif poursuivi à plus long terme. Un certain nombre de recommandations par pays formulées en 2013 mettent l'accent sur la nécessité de préserver certaines dépenses génératrices de croissance tout en respectant les objectifs budgétaires. À mesure que l'Europe se remet de la crise, on peut penser que l'urgence présidera de moins en moins au choix des priorités.

- Pour être efficace, le Semestre européen dépend non seulement de la volonté de chaque État membre, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations formulées à son égard, mais également de la capacité collective des acteurs de l'UE à traiter ces matières comme des questions d'intérêt commun et à garantir une surveillance multilatérale solide. À cet égard, le rôle des différents acteurs pourrait être davantage précisé et renforcé. Par exemple, les différentes formations du Conseil ont renforcé les examens par les pairs et la surveillance multilatérale.

- La réussite du processus passe obligatoirement par la prise de conscience de tous les acteurs concernés - gouvernements, parlements, autorités régionales et locales, partenaires sociaux et toutes les parties prenantes - et par un sentiment d'adhésion à ce processus. Dans de nombreux États membres, la participation des différentes parties prenantes à la mise en œuvre de la stratégie pourrait encore être renforcée. Dans ce contexte, le rôle des programmes nationaux de réforme devrait être réévalué. Au niveau européen, le Comité économique et

social européen et le Comité des régions se sont montrés particulièrement actifs en suivant avec beaucoup d'attention la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et en mobilisant des moyens d'action dans les États membres, y compris aux niveaux régional et local et en tenant compte de la structure de gouvernance à plusieurs niveaux de l'UE. La Commission a également renforcé ses représentations dans les États membres afin d'améliorer la qualité de son dialogue avec les autorités et les parties prenantes dans ces derniers.

- La multiplication des procédures, des documents et des mesures d'ordre juridique au niveau de l'Union risque de surcharger le processus et de nuire à sa clarté. Des modifications du calendrier peuvent également éroder le sentiment d'adhésion de certains acteurs. Dans les années qui viennent, le défi consistera donc à renforcer l'infrastructure institutionnelle et administrative sur laquelle repose le Semestre européen, en veillant à ce que celui-ci demeure un processus induit par la politique et axé sur cette dernière (et ne devienne pas un processus bureaucratique).

Le réexamen du Semestre européen conjugué à la révision de la stratégie Europe 2020 arrive donc à point nommé.

CONCLUSION

Les raisons qui ont présidé à la mise en place d'une stratégie Europe 2020 sont aussi impérieuses en 2014 qu'elles ne l'étaient en 2010.

Pendant plusieurs décennies, l'UE a été marquée par une intégration économique renforcée, qui a eu pour effet d'accroître les flux de marchandises, de services, de main-d'œuvre et de financement sur l'ensemble de son territoire. Cette intégration a alimenté un processus de convergence des revenus et des niveaux de vie dans les États membres, ce qui a valu à l'Union d'être qualifiée de «machine de convergence»[26] unique au monde. Ce processus tourne aujourd'hui au ralenti et s'est même inversé dans certaines régions d'Europe en raison de l'accumulation des déséquilibres et sous l'effet de la crise.

L'UE, qui sort à peine de la pire crise économique et financière de son histoire, doit renforcer sa stratégie en matière de croissance intelligente, durable et inclusive de manière à pouvoir répondre aux attentes de ses citoyens et à maintenir son rang sur la scène mondiale. Le moment est bien choisi pour revoir la stratégie et fixer pour l'UE les bonnes priorités d'après-crise en matière de politiques à mener pour aborder la seconde moitié de la décennie qui précède 2020.

L'analyse exposée dans la présente communication dresse un bilan mitigé des objectifs et des initiatives phares de la stratégie Europe 2020. Si en matière d'éducation, de climat et d'énergie, l'UE se rapproche des objectifs qu'elle s'est fixés ou est sur le point de les atteindre, ce n'est pas le cas pour l'emploi, la recherche et le

[26] La Banque mondiale, «Golden growth - restoring the lustre of the European economic model», 2012.

développement ou la réduction de la pauvreté. Pourtant, le fait que l'Union se soit fixé des objectifs lui a permis de concentrer toute son attention sur des questions structurelles à plus long terme, qui sont cruciales pour l'avenir de la société et de l'économie européennes. La transposition de ces objectifs au niveau national a également mis en exergue plusieurs évolutions inquiétantes, telles un accroissement des différences entre les États membres les plus performants et les moins bons et un creusement des écarts entre les régions de l'UE ou celles d'un même État membre. La crise a aussi révélé une augmentation des inégalités dans la répartition des richesses et des revenus. L'expérience a également montré que la coopération et la participation actives des régions et des villes - qui sont chargées de la mise en œuvre de nombreuses politiques de l'UE - ont été essentielles à la poursuite des objectifs de la stratégie Europe 2020. La révision de la stratégie et le remaniement qui en suivra seront l'occasion de se pencher sur ces questions.

La gouvernance économique de l'UE, mise en œuvre chaque année au moyen du Semestre européen, a été considérablement renforcée ces dernières années et est aujourd'hui un instrument suffisamment puissant pour pouvoir mener à bien les priorités d'après-crise qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Des politiques clés de l'UE telles que le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et ses divers programmes ont été élaborées pour tenir compte des enseignements tirés du Semestre européen et pour permettre la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Elles fournissent une base sur laquelle pourront reposer les politiques futures tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres.

Dans la présente communication, la Commission expose son analyse des différents faits qui ont marqué la stratégie Europe 2020 jusqu'à ce jour. À de nombreux égards, cette période a servi à jeter les bases des résultats qui devraient être obtenus dans les années à venir. La Commission s'est également employée à montrer les effets de la crise sur les résultats escomptés.

À ce stade, la Commission n'a pas tiré de conclusions sur les politiques menées ni formulé de recommandations sur les politiques à mener. Étant donné les bouleversements considérables qu'ont subis l'UE, ses États membres, les villes et les régions en raison de la crise, la Commission estime qu'il est nécessaire de lancer, à l'échelle de l'UE, une consultation de l'ensemble des parties prenantes sur les enseignements à tirer et sur les principaux éléments qui devraient définir les prochaines étapes de la stratégie d'après-crise de l'UE en matière de croissance. La Commission organisera une consultation publique fondée sur l'analyse figurant dans la présente communication et invitant l'ensemble des parties intéressées à exprimer leur avis. À l'issue de cette consultation, la Commission présentera, début 2015, des propositions concernant la poursuite de la stratégie.