

Avenir de la Stratégie UE 2020 Non-paper belge

Le présent non-paper contient des remarques des autorités belges dans le cadre de la consultation organisée par la Commission européenne au sujet de la Stratégie UE 2020 et se penche principalement sur les aspects de *gouvernance* et d'*ownership*.

La Stratégie UE 2020 doit contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union européenne. « L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.¹ »

La finalité de la Stratégie UE 2020 doit consister à renforcer notre potentiel de croissance durable et la création d'emplois inclusifs, après l'impact de la crise économique et financière, ce qui implique de préserver et de renforcer le modèle social européen de prospérité en vue du vieillissement de la population et le rôle de pionnier de l'UE en termes d'environnement tant au niveau interne qu'externe. Pour une croissance durable et des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, la stratégie UE 2020 doit se concentrer d'une manière équilibrée sur ces trois dimensions, complémentaires les unes des autres, à savoir les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Dans ce cadre, il s'agit de renforcer la coordination et la cohérence des objectifs européens, dont il est admis qu'ils nécessitent un « policy mix » avec un certain nombre d'objectifs équivalents qui s'intègrent et s'alimentent les uns avec les autres.

A cet effet, 4 éléments sont particulièrement indispensables :

1. de véritables objectifs quantitatifs et qualitatifs (à l'image des « critères de Maastricht »)
2. des critères de durabilité spécifiques
3. une véritable gouvernance du processus tant au niveau de l'UE que des Etats membres
4. des moyens financiers suffisants au service de la Stratégie

1. Gouvernance

La Belgique soutient les conclusions du Conseil européen de décembre 2009 relatives à une structure de gouvernance plus efficace et plus transparente, axée sur l'obtention de résultats tangibles.

La Belgique attache beaucoup d'importance à ce que la future stratégie UE 2020 soit pourvue d'une dimension européenne forte qui soit complémentaire aux efforts déployés au sein des Etats membres et en synergie avec ceux-ci. La Commission européenne doit, dans le cadre de la

¹ Art 3 paragraphe 3 du Traité

méthode communautaire, prendre le leadership de manière résolue afin de mettre en œuvre de manière accélérée les réformes socio-économiques, tant sur le plan européen qu'international, dans le cadre de la Stratégie UE 2020. Le rôle de la Commission européenne ne peut se limiter au suivi des progrès au sein des Etats membres. La Commission européenne doit exercer pleinement ses compétences afin de concrétiser les objectifs de la Stratégie UE 2020. Pour ce faire, elle doit renforcer son cadre réglementaire (« hard law »), lancer des programmes d'action concret et généraliser l'utilisation efficace des analyses d'impact qui évaluent les politiques et les actions par rapport à toutes les dimensions de la Stratégie UE 2020². La dimension externe de la Stratégie doit faire l'objet d'une approche équilibrée au service de la synergie de ses différents éléments.

Toute discussion relative à la stratégie UE 2020 doit se baser sur une évaluation précise de la mise en œuvre, de la gouvernance et des priorités de la Stratégie de Lisbonne. Il faut aussi étudier la manière de renforcer la « Méthode ouverte de coordination » et les cas où un cadre plus contraignant est nécessaire. Une évaluation des résultats des plans de relance nationaux et européens est également à prévoir.

La nouvelle stratégie doit aller plus loin que des « bonnes pratiques » ou des « indicateurs structurels ». Un nombre limité d'objectifs européens doivent être choisis pour les 27 Etats membres en raison de leur lisibilité politique, mais également de leur portée économique, sociale et environnementale. De la même manière que le cadre contraignant des critères de Maastricht a porté ses fruits, la Stratégie UE 2020 doit comporter des critères européens de convergence contraignants qui doivent être atteints d'ici 2020³. En outre, des parcours individualisés comportant des objectifs nationaux intermédiaires à court et moyen terme doivent être définis pour tenir compte de la situation spécifique de chaque pays et des faiblesses/forces structurelles des Etats membres.

Les objectifs sont concrétisés sur la base de lignes directrices, d'objectifs (intermédiaires et quantifiables) et d'indicateurs au niveau des Etats membres, de la zone euro et de l'Union européenne, à court, moyen et long terme. A cet égard, il semble toutefois nécessaire d'élargir ces lignes directrices, objectifs et indicateurs par rapport aux indicateurs actuels de manière à ce qu'ils puissent également mesurer l'avancement dans les domaines du développement durable et de l'intégration sociale. Le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi relatif à la mesure des performances économiques et du progrès social, de même qu' des études récentes, montrent la possibilité de mettre au point de nouveaux indicateurs. Il est également important que les différentes filières concernées soient consultées de manière efficace au sujet de la proposition de la Commission européenne concernant l'élaboration de lignes directrices, d'objectifs et d'indicateurs.

Il faudrait établir un procédé strict d'évaluation annuelle quant à la réalisation des objectifs définis dans un Etat membre. Pour ce qui est de la gouvernance, la Belgique souhaite élaborer

² L'Art 9 du traité sur le fonctionnement de l'UE est notamment important dans ce sens : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. »

³ Les articles 121 et 148 du Traité en constituent la base.

des structures semblables à celles du Pacte de Stabilité et de Croissance, dont les modalités seraient définies comme suit :

- La Commission européenne étudie le rapport d'avancement et rend compte des progrès en formulant des propositions relatives aux « points to watch » et aux recommandations par pays. Ces rapports rendent compte en détail des politiques économiques, sociales, et environnementales décidées par les Etats membres, de leur état d'avancement et de leur impact sur les objectifs à atteindre. Une évaluation budgétaire des politiques mises en œuvre devra également être effectuée. En ce qui concerne les recommandations par pays, la Commission européenne peut, tout comme dans le cadre du Pacte de Stabilité, faire des propositions au Conseil afin d'établir que les mesures sont insuffisantes, et éventuellement proposer des mesures additionnels ou suggérer un suivi plus contraignant. A cet égard, la Commission européenne veille au respect de la cohérence des différentes dimensions. Au sein de la Commission, c'est le président qui est responsable de la coordination de la stratégie UE 2020.
- Chaque année, les Etats membres rédigent un rapport où figurent toutes les informations – par analogie avec le « code de conduite » du Pacte de Stabilité et de Croissance, une checklist des informations obligatoires et recommandées est établie. En ce qui concerne les recommandations par pays, chaque Etat membre est dans l'obligation de rendre compte de l'avancement dans un chapitre distinct. En outre, chaque pays devrait indiquer, dans une feuille de route, les mesures précises qui seront mises en œuvre pour atteindre les objectifs intermédiaires et les objectifs européens de convergence. Enfin, les rapports annuels d'avancement des Etat membres devraient être uniformisés afin de faciliter leur examen et l'approbation des recommandations par le Conseil. La Commission a, dans ce cadre, un rôle de contrôle de la mise en œuvre des plans d'actions permettant d'atteindre ces objectifs.
- Le rapport de la Commission est soumis à la discussion au sein des différentes filières. Le Conseil Affaires générales rassemble l'apport des différentes filières et veille à la cohérence. Sur la base du travail du Conseil, le Conseil européen définit les grandes orientations et veille à l'avancement au niveau européen. Afin de promouvoir l'efficacité de la Stratégie UE 2020, il convient également de renforcer les mécanismes de « peer pressure/peer review » dans le cadre des mécanismes de surveillance multilatérale.
- Les coordinateurs de Lisbonne nationaux, en collaboration avec les coordinateurs régionaux, sont responsables de la mise en œuvre de la Stratégie.

La Commission européenne doit permettre l'échange des meilleures pratiques et la « peer pressure » de manière beaucoup plus active par le biais de flux d'informations systématisés. A cet effet, la Commission européenne établit également une comparaison des prestations des différents Etats membres entre eux mais aussi de l'Union dans son ensemble par rapport aux zones économiques les plus importantes. A intervalle régulier, une analyse détaillée des politiques mises en œuvre dans ces régions économiques pourrait être utile.

Le budget européen doit davantage refléter les priorités de la Stratégie UE 2020 et ce, de manière plus efficace. A l'heure actuelle, c'est encore trop peu le cas. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne est invitée, dans la proposition destinée au Conseil de printemps 2010, à donner une première orientation des moyens qu'elle souhaite y affecter dans le but de développer les nouvelles perspectives 2014-2020 sans menacer la réalisation du budget 2011. Il

conviendrait notamment d'avoir recours à l'ensemble des moyens du budget qui seront dégagés d'ici 2014 et plus globalement d'étudier la destination des moyens affectés dans le cadre des différentes politiques de l'Union en vue de réaliser, au travers de ces politiques, les objectifs de la Stratégie UE 2020 à la lumière de ce qui a déjà été réalisé. Il en va de même pour la BEI à laquelle la Commission européenne peut emprunter de l'argent afin de stimuler la Stratégie UE 2020, comme dans le cas de travaux d'infrastructures transfrontaliers.

La Politique de Cohésion constitue en effet l'un des principaux instruments d'opérationnalisation de la Stratégie de Lisbonne et est un vecteur essentiel d'appropriation des priorités et objectifs communautaires par l'ensemble des acteurs, en particulier régionaux. Ce rôle doit être maintenu et renforcé dans la perspective de l'élaboration de la Stratégie UE 2020.

Afin de ne pas isoler la stratégie UE 2020, elle devrait comprendre des références explicites aux différents instruments ou autres stratégies avec lesquels elle est directement liée. La cohérence et les synergies, en particulier, entre la Stratégie 2020, la stratégie de Développement Durable et le Pacte de Stabilité et de Croissance s'avèrent indispensables vu le lien entre ces stratégies. A cet effet, les structures de gouvernance, y compris de reporting, doivent également être plus cohérentes entre elles.

2. L'ownership

L'appropriation des objectifs et modalités de la future stratégie UE 2020 revêt un caractère central en vue de l'amélioration de la mise en œuvre.

Pouvoirs régionaux et locaux

Selon la Commission européenne, la mesure dans laquelle les régions se conformeront à la vision de la future Stratégie sera cruciale pour sa réussite. Dans cette optique, nous estimons qu'une implication structurelle plus importante des régions dans la stratégie UE 2020 est essentielle. Les régions disposent en effet d'importants leviers socio-économiques au sein de plusieurs États membres. Afin de pouvoir les exploiter au maximum, il nous faut impliquer les régions dans la Stratégie UE 2020. Celles-ci doivent également avoir la possibilité de définir leurs propres objectifs en fonction de leurs compétences tout en assurant la cohérence par rapport aux objectifs nationaux et européens pertinents ainsi que la possibilité de s'investir dans la stratégie en intervenant dans le rapport d'avancement annuel. Pour ce faire, les régions et les autorités locales doivent être fortement impliquées dans l'élaboration des objectifs par pays et leur suivi annuel afin d'en garantir la cohérence. La spécificité des régions doit être mieux prise en compte lors de la conception de la Stratégie UE 2020. A cette fin, l'on peut renforcer la marge de manœuvre de la « Lisbon Monitoring Platform » du Comité des régions. D'ici le Conseil européen de printemps, le Comité des régions devrait rédiger, à la demande de la Commission, un rapport d'avancement concernant la politique des régions et destiné au Conseil européen.

Partenaires sociaux

L'amélioration de l'implication des partenaires sociaux dans la gouvernance doit faire l'objet de propositions précises⁴.

1. A ce titre, le rôle du dialogue macroéconomique devrait être renforcé afin d'être mieux pris en compte lors de l'élaboration des lignes directrices qui concernent les acteurs du dialogue macroéconomique et pour lesquelles ils sont compétents.
2. Le Sommet Social Tripartite devra gagner en visibilité : le SST pourrait être convoqué avant chaque Conseil européen traitant largement de questions liées à la stratégie UE 2020 ; le compte rendu du Sommet pourrait être annexé aux conclusions du Conseil européen.
3. On devrait aussi viser le renforcement de la diffusion et de l'appropriation des résultats du Processus d'apprentissage mutuel (PAM) auprès des partenaires sociaux.
4. Là où des objectifs régionaux sont formulés, il s'avère souhaitable de promouvoir également l'implication des partenaires sociaux régionaux dans le cadre des structures existantes.

Au niveau national, il y a lieu de stimuler, dans le respect des différentes procédures de consultation et des compétences des partenaires sociaux, le dialogue qui existe au sein de chacun des États membres. Des efforts doivent être fournis par les États membres pour permettre aux partenaires sociaux d'exercer une réelle influence sur la rédaction des Programmes nationaux de réforme (PNR). Il conviendrait par exemple de renforcer le rôle spécifique des Conseils économiques et sociaux (CES) des États membres.

Parlements

Les parlements des différents niveaux de pouvoir (Européen, national et régional) peuvent jouer un rôle important dans le développement d'une vision intégrée de la Stratégie UE 2020. Non seulement, ils sont en mesure de procéder à l'élaboration de réformes structurelles par le biais d'initiatives législatives, mais ils peuvent également veiller à la progression des gouvernements grâce à leur fonction de contrôle. Les parlements doivent dès lors être davantage associés à l'approche de partenariat. Cela peut aussi contribuer à rendre la Stratégie plus contraignante.

L'ownership des partenaires sociaux et des régions en Belgique

D'importants leviers de la politique socio-économique belge sont actionnés par les autorités régionales ou les partenaires sociaux. Dans certains domaines tels que l'enseignement, les autorités régionales disposent de pratiquement tous les leviers politiques. Dans d'autres, tels que le R&D&I, la politique des entrepreneurs au sens large et celle du marché de l'emploi, les autorités régionales et fédérales disposent toutes deux de leviers spécifiques. Il est dès lors indispensable d'impliquer tous les acteurs dans la stratégie de Lisbonne afin de garantir une coordination optimale de la politique pour une croissance et des emplois durables.

⁴ V. Avis CESE, 1594/2009

Au niveau régional, tant la Wallonie (plan Marshall 2. Vert) que la Flandre (Vlaanderen in Actie) disposent d'une stratégie à long terme, qui s'inspire de la stratégie de Lisbonne tout en conservant des accents distinctifs. Les partenaires sociaux émettent des avis généraux relatifs aux priorités de la stratégie de Lisbonne mais également des avis spécifiques au sujet, par exemple, de la réforme des droits de propriété intellectuelle. Dans le cadre des accords interprofessionnels bisannuels, l'on discute non seulement de l'évolution salariale qui se traduit en conventions collectives de travail sectorielles (CCT) mais l'on convient aussi d'objectifs en matière de formation et d'innovation.

Il va de soi qu'il existe une collaboration intense entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Communautés et des Régions au sujet du programme de réforme et du rapport d'avancement. Concrètement, cette concertation a lieu au sein d'un Comité d'accompagnement politique créé pour l'occasion au sein du « Comité de concertation », l'organe de concertation au plus haut niveau entre les autorités fédérales et les gouvernements des entités fédérées. Les autorités régionales ne s'investissent pas uniquement dans la mise en œuvre des programmes nationaux de réforme mais elles ont également mis en place des programmes de réforme régionaux. En outre, les partenaires sociaux et la société civile sont consultés au sujet du rapport d'avancement. Cette consultation s'organise par le biais des organes consultatifs existants, tant au niveau fédéral que régional. Enfin, les parlements à chaque niveau de pouvoir sont également associés à l'élaboration du programme de réforme. A cet effet, des séances sont organisées au Parlement avec les ministres concernés.
