



Comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

**« Les leçons de la Stratégie de Lisbonne : accélérer l'effort
en matière de recherche et associer davantage les citoyens européens et
les Parlements nationaux aux décisions »**

Synthèse du rapport d'information n° 4364
présenté le 16 février 2012

Rapporteurs : MM. Philippe Cochet et Marc Dolez

Les 23 et 24 mars 2000 s'est tenue une réunion extraordinaire du Conseil européen à Lisbonne (Portugal), « afin de définir pour l'Union un nouvel objectif stratégique dans le but de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance ». Ces objectifs, par la suite précisés et complétés, sont devenus la Stratégie de Lisbonne, à laquelle a succédé en 2010 le programme Europe 2020.

Par un courrier adressé à M. Bernard Accoyer, Président de l'Assemblée nationale et à ce titre Président du CEC, le Président du groupe « Gauche démocrate et républicaine » (GDR) a demandé à ce que le CEC inscrive à son programme de travail pour la session 2011-2012 « un rapport d'évaluation sur la Stratégie de Lisbonne ».

Le CEC a décidé d'inscrire à son agenda « l'évaluation des incidences de la Stratégie de Lisbonne sur l'économie française ». Ce sujet correspond donc à la première demande formulée par le groupe GDR au titre de l'article 146-3 du Règlement, qui aménage un « droit de tirage » par session ordinaire au bénéfice de chaque groupe parlementaire.

Les rapporteurs ont été désignés en juin 2011 ; en raison du calendrier institutionnel particulier de l'année 2012, les travaux des rapporteurs se sont déroulés dans un délai réduit, du mois de septembre 2011 au mois de février 2012.

Au fil des auditions réalisées et grâce à un déplacement à Bruxelles, les rapporteurs se sont efforcés de travailler sur toutes les dimensions de cet agenda, objet politique singulier. Ils se sont interrogés sur tous ses aspects, qu'il s'agisse de sa justification économique et politique, de son efficacité finale, de sa gouvernance ou de son appropriation nationale.

*
* *

Le rapport rappelle tout d'abord les objectifs de cet agenda européen pluriannuel. Ces objectifs, certes formulés de manière très générale, ont suscité un certain consensus en Europe. Cet agenda pluriannuel visait en effet à jeter les bases d'une croissance reposant sur les piliers suivants :

– l'Union européenne devait devenir une économie de la connaissance, notamment en dépensant 3 % de son produit intérieur brut en dépenses de recherche et développement ;

– elle devait connaître une forte croissance économique (l'Union devait devenir l'économie « *la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ») ; ainsi, son produit intérieur brut devait croître de 3 % en moyenne sur la décennie 2000-2010 ;

– cette croissance devait présenter un caractère « *durable* » ;

– elle devait être dotée d'un volet social relatif à l'emploi et la cohésion sociale en visant une « *amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ».

Les travaux des rapporteurs ont par la suite consisté à décrire les grandes étapes de la mise en œuvre de cet agenda pluriannuel, marquée, après une certaine phase caractérisée par la profusion d'objectifs et d'indicateurs, par le recentrage intervenu en 2005 sur les problématiques de croissance et d'emploi. L'année 2005 a également conduit à une importante réforme de la gouvernance du dispositif, conduisant les États membres à transmettre des programmes nationaux de réforme (PNR) aux institutions européennes.

Les rapporteurs ont ensuite cherché à identifier et analyser l'impact de la Stratégie de Lisbonne sur l'économie française.

Rapportés aux objectifs initiaux, les indicateurs de la Stratégie rendent compte d'une application plutôt décevante, notamment sur les trois points fondamentaux de la croissance économique, du taux d'emploi global et de

l'intensité en recherche et développement. Ainsi, en 2010, si le taux d'emploi féminin atteint en France la cible fixée, le taux de dépenses de recherche et développement n'atteint que 2,26 % du PIB, loin de la cible de 3 % initialement fixée.

La Stratégie de Lisbonne a pu exercer une influence indirecte sur le contenu des politiques publiques, notamment en soulignant le caractère nécessaire d'une transition vers « l'économie de la connaissance » et en mettant en avant le concept, pourtant très ambigu, des « réformes structurelles ». La mesure de cette influence sur les politiques publiques nationales, assez diffuse, reste délicate à apprécier avec précision.

Les rapporteurs se sont ensuite attachés à identifier les causes des résultats décevants de la Stratégie de Lisbonne. Si les conséquences négatives de la crise économique et financière née en 2008 n'ont pas contribué à faciliter la mise en œuvre de cette stratégie, les facteurs ayant abouti à l'insuccès de la Stratégie sont multiples.

Ils sont notamment liés à une gouvernance insuffisante, manquant à la fois d'incitations et de sanctions et qui a échoué à susciter une authentique coopération politique. Alors que l'élargissement de l'Union européenne a accru l'hétérogénéité politique, économique et sociale de l'Union européenne, cette gouvernance n'a pas empêché les comportements de concurrence entre États membres, au détriment du bien-être de tous les citoyens européens.

L'implication propre des institutions européennes, de plus, s'est révélée insuffisante dans l'application de la Stratégie de Lisbonne. En particulier, la « lisbonnisation » des fonds structurels a été trop tardive.

Surtout, l'articulation insuffisante des politiques à caractère microéconomique inspirées par la Stratégie avec les conséquences de l'application du mécanisme du Pacte de stabilité et de croissance n'a pas permis d'aboutir à une croissance économique dynamique en Europe.

Enfin, cet agenda n'a pas fait l'objet d'une appropriation nationale suffisante, à la fois par les administrations et par les citoyens européens. La Stratégie de Lisbonne, pourtant présentée comme un agenda de croissance pour tous, est toujours restée étrangère aux peuples européens.

*
* *

Les recommandations des rapporteurs sont organisées autour de deux axes principaux concernant le fond et la forme de ces agendas pluriannuels européens :

– le premier axe de propositions concerne le contenu d'Europe 2020, qui a succédé en 2010 à la Stratégie de Lisbonne, et son financement : il s'agit de proposer de revenir à l'esprit originel de la Stratégie de Lisbonne, en engageant un effort sans précédent en matière de recherche, d'innovation et d'éducation, grâce à un financement nouveau, le produit, total ou partiel, d'une taxe sur les transactions financières ;

– le second axe de propositions s'appuie sur le constat d'une insuffisante appropriation nationale et concerne donc les moyens à engager afin de l'améliorer : seule l'intervention des parlements nationaux, émanation du peuple souverain, pourra garantir son caractère authentiquement démocratique et mieux associer les citoyens aux décisions européennes qui les concernent