

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.2.2010  
SEC(2010) 114 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne**

# DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

## Document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne

### INTRODUCTION

La stratégie de Lisbonne initiale a été lancée en 2000 en réponse aux défis de la mondialisation et du vieillissement des populations. Le Conseil européen a défini son objectif qui consiste pour l'Union européenne à «devenir d'ici 2010 l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi dans le respect de l'environnement». Le postulat qui sous-tendait cette stratégie était que, pour améliorer son niveau de vie et préserver son modèle social unique, elle devait accroître sa productivité et sa compétitivité face à une concurrence mondiale de plus en plus forte, à des mutations technologiques et à un vieillissement de la population. Il fut admis que le programme de réformes ne pouvait pas être mené au seul niveau de l'Union (comme cela avait été le cas, par exemple, avec le programme du marché unique de 1992), mais qu'il fallait, pour obtenir des résultats, établir une coopération étroite entre l'Union et ses États membres, étant donné que de nombreux domaines d'action touchaient aux compétences des États membres. Ce fut aussi l'occasion de reconnaître, pour la première fois, que les économies des États membres sont intrinsèquement liées et que l'action (ou l'inaction) d'un État membre peut avoir des conséquences importantes pour l'ensemble de l'Union.

Toutefois, la stratégie définie à l'origine a progressivement pris de l'ampleur, devenant une structure extrêmement complexe avec une multiplicité d'objectifs et d'actions et un partage peu clair des responsabilités et des tâches, en particulier entre l'Union et les niveaux nationaux. La stratégie de Lisbonne a donc été relancée en 2005 à l'issue d'un examen à mi-parcours. Pour mieux affirmer les priorités retenues, la stratégie renouvelée a été centrée sur la croissance et l'emploi. Une nouvelle structure de gouvernance fondée sur une formule de partenariat entre les États membres et les institutions de l'Union a été mise en place.

Ce qui compte en dernière analyse lorsque l'on évalue les dix ans d'application de la stratégie de Lisbonne, ce sont ses effets sur la croissance et l'emploi. Mesurer cet impact n'est cependant pas chose aisée puisque le cycle économique et des événements extérieurs, ainsi que les politiques gouvernementales, jouent un rôle déterminant. Fondamentalement, la stratégie de Lisbonne visait à améliorer le rythme et la qualité des réformes tant au niveau national qu'au niveau européen: pour son évaluation, il y a donc lieu d'examiner aussi si la stratégie a façonné les programmes de réformes en améliorant le consensus entre les parties prenantes concernant les enjeux et les mesures à prendre.

La stratégie de Lisbonne n'a pas été mise en œuvre sans tenir compte du contexte. L'Union est passée de 15 États membres en 2000 à 27 États membres aujourd'hui. Par ailleurs, l'euro est devenu une monnaie majeure au niveau mondial: 16 pays font désormais partie de la zone euro contre 12 pays en 1999, et l'euro s'est révélé être un moyen d'ancrage de la stabilité macroéconomique au cours de la crise actuelle. De plus, la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi arrive à son terme à un moment où les effets de la crise économique se font durement sentir en Europe, comme dans d'autres parties du monde. Cette crise économique a eu des effets profonds et durables sur les économies européennes. Le PIB a reculé de 4 % en 2009, le chômage approche la barre des 10 % et les finances publiques sont

exsangues, avec des déficits qui atteignent à présent 7 % du PIB tandis que les niveaux de la dette ont progressé de 20 points de pourcentage en deux ans, réduisant ainsi à néant 20 ans de consolidation. L'objet du présent document est d'évaluer les effets de la stratégie de Lisbonne, de mettre en évidence ses réalisations et de signaler les domaines dans lesquels les progrès ont été décevants. Rétrospectivement, pendant toute la durée de la stratégie de Lisbonne, le monde a inévitablement évolué davantage et différemment de ce que les analystes, les décideurs et les politiciens prévoyaient à l'époque. La publication de cette brève évaluation de la stratégie de Lisbonne est l'occasion de dégager ses points forts afin qu'ils soient repris dans la stratégie qui lui succédera, et de mettre en évidence ses faiblesses pour ne pas les réitérer. La première partie du document présente les grandes conclusions. La seconde partie décrit, de façon plus détaillée, les évolutions, les progrès et les insuffisances de la stratégie dans différents domaines d'activité.

## **CONCLUSIONS PRINCIPALES**

Dans l'ensemble, la stratégie de Lisbonne a eu des effets positifs sur l'Union même si ses objectifs essentiels (à savoir un taux d'emploi de 70 % et des dépenses en R&D équivalent à 3 % du PIB) ne seront pas atteints. Le taux d'emploi dans l'UE s'élevait à 66 % en 2008 (contre 62 % en 2000) avant de reculer de nouveau en raison de la crise. Cependant, l'UE n'a pas réussi à combler l'écart de croissance de la productivité avec les plus grands pays industrialisés: les dépenses totales en R&D dans l'UE, exprimées en pourcentage du PIB, n'ont progressé que légèrement (passant de 1,82 % en 2000 à 1,9 % en 2008). Il serait toutefois simpliste de conclure que la stratégie a échoué du fait que ces objectifs n'ont pas été atteints. Pour les raisons explicitées dans l'annexe, la stratégie a ouvert de nouvelles perspectives en favorisant des actions communes pour s'attaquer aux principaux défis à long terme auxquels l'UE sera confrontée. Les grandes conclusions à tirer sont donc les suivantes:

### **La stratégie de Lisbonne a contribué à établir un vaste consensus sur les réformes nécessaires de l'UE...**

Le renouvellement de la stratégie en 2005 a aidé à clarifier sa portée et ses objectifs. La définition, en particulier, de quatre domaines prioritaires (recherche et innovation, investissement dans le capital humain/modernisation des marchés du travail, exploitation du potentiel des entreprises, notamment des PME, et énergie/changement climatique) a constitué une avancée importante vers un recentrage des efforts. Dans tous les États membres, ces objectifs figurent désormais en tête du programme politique, ce qui prouve la capacité de la stratégie de Lisbonne à déterminer le programme des réformes. Le succès, par exemple, du concept de flexisécurité montre que la stratégie peut stimuler et encadrer les débats et donner naissance à des solutions mutuellement acceptables, même si, dans de nombreux cas, les mesures correspondantes doivent encore être mises en œuvre. De plus, la stratégie s'est avérée suffisamment souple et dynamique pour s'adapter aux nouveaux défis et priorités politiques qui sont apparus au fil du temps (par exemple énergie/changement climatique) et pour intégrer en douceur les nouveaux États membres au fur et à mesure de l'élargissement de l'Union.

### **... et a apporté des avantages concrets aux citoyens et aux entreprises de l'UE ...**

Les réformes arrêtées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne ont apporté aux citoyens et aux entreprises des avantages tangibles, notamment en termes de hausse de l'emploi (18 millions de nouveaux emplois ont été créés avant la survenue de la crise), de création d'un environnement plus dynamique des entreprises avec moins de bureaucratie (la Commission européenne a proposé, par exemple, une réduction des charges administratives provenant de la

réglementation de l'UE, qui, sous réserve de l'adoption de la proposition par le Conseil et le Parlement, représenterait pour les entreprises plus de 40 milliards d'euros d'économie) et d'élargissement du choix offert aux consommateurs ainsi que d'édification d'un avenir plus durable (la croissance économique a, par exemple, été accompagnée, dans de nombreux États membres, par une tendance à la baisse de l'intensité énergétique). Même s'il n'est pas toujours possible de mettre en évidence un lien de cause à effet entre les réformes issues de la stratégie de Lisbonne et les résultats au niveau de la croissance et de l'emploi, il est prouvé que les réformes ont joué un rôle important.

**... mais la croissance de l'emploi n'a pas toujours permis de sortir les gens de la pauvreté...**

Cependant, le développement de l'emploi n'a pas suffisamment profité aux personnes les plus en marge du marché du travail, et le fait d'avoir un emploi n'a pas toujours permis aux personnes d'échapper à la pauvreté. Certaines catégories continuent de se heurter à des obstacles particuliers, tels qu'un accès difficile à la formation, dans le cas des personnes peu qualifiées, ou à un manque de services de soutien. La segmentation du marché du travail persiste dans certains États membres, de même que le phénomène de la pauvreté infantile qui dans certains pays, atteint un niveau élevé. Il est nécessaire de tirer des enseignements de ces faits.

**Les réformes structurelles ont rendu l'économie de l'UE plus résistante et nous ont aidés à affronter la tempête...**

Pendant la plus grande partie de la dernière décennie, les finances publiques ont été dans le bon sens, avec une diminution des déficits et des niveaux de la dette, et leur viabilité à long terme s'est améliorée grâce à la réforme des régimes de retraite. L'assainissement budgétaire a créé de la marge pour des mesures de relance budgétaires coordonnées au moment où la crise est arrivée et où la demande a chuté, et a contribué à stabiliser l'économie en évitant le cercle vicieux d'une baisse de la demande, entraînant une chute des investissements et une hausse du chômage. De la même manière, les réformes et les politiques actives menées sur le marché du travail ont contribué à protéger les emplois lors de la récession et à endiguer la montée du chômage tandis que la zone euro s'est révélé un moyen d'ancrage de la stabilité macroéconomique pendant la crise. L'accent qui a été mis dans le cadre de la stratégie de Lisbonne sur les réformes structurelles à moyen et long termes a incontestablement facilité l'élaboration et le déploiement rapides du Plan européen pour la relance économique à la fin de 2008, garantissant la cohérence des mesures prises à court terme par rapport aux défis que l'UE doit relever à moyen et long termes.

**Toutefois, la stratégie de Lisbonne n'était pas suffisamment dotée d'outils adéquats pour s'attaquer dès l'origine à certaines des causes de la crise...**

La stratégie de Lisbonne était centrée sur les réformes structurelles souhaitables: la R&D et l'innovation, les marchés du travail (flexisécurité, compétences et formation tout au long de la vie), l'environnement des entreprises et l'assainissement des finances publiques, domaines qui sont tous essentiels pour préparer l'UE à la mondialisation, au vieillissement de ses populations et pour renforcer sa prospérité. Avec le recul cependant, il est évident que la stratégie aurait dû être mieux structurée et davantage centrée sur des éléments fondamentaux à l'origine de la crise, comme la surveillance stricte et le risque systémique des marchés financiers, les bulles spéculatives (telles que les marchés du logement), et la consommation liée au crédit qui, dans certains États membres, en venant s'ajouter à des augmentations de

salaires supérieures aux gains de productivité a alimenté des déficits élevés des comptes courants. Des déséquilibres macroéconomiques et des problèmes de compétitivité ont été à la base de la crise économique et n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le processus de surveillance des économies des États membres mené au titre du pacte de stabilité et de croissance et de la stratégie de Lisbonne, ces deux mécanismes ayant tendance à fonctionner en parallèle plutôt qu'en complément l'un de l'autre.

### **Bien que les résultats aient été nombreux, le rythme général de la mise en œuvre des réformes a été lent et irrégulier...**

Bien que la stratégie ait été source d'avantages concrets et qu'elle ait contribué à la formation d'un consensus autour du programme de réformes de l'UE, le décalage entre les engagements et les actions n'a pas été comblé. Les États membres performants ont été de l'avant avec des réformes ambitieuses, tandis que d'autres ont accumulé progressivement un retard (non négligeable) dans la mise en œuvre de celles-ci, ce qui a eu pour conséquence que des avantages importants et des synergies n'ont pas été exploités. La même remarque vaut en ce qui concerne les politiques individuelles qui composent la stratégie de Lisbonne, les progrès étant plus marqués dans certains domaines que dans d'autres. Les avancées au niveau microéconomique sont restées en deçà des progrès réalisés au niveau de l'emploi et de la dimension macroéconomique. L'objectif fixé par la stratégie de Lisbonne d'une plus grande intégration politique au niveau des sphères macroéconomique, microéconomique (y compris de l'environnement) et de l'emploi n'a été que partiellement atteint.

### **L'importance de l'interdépendance dans une économie étroitement intégrée, en particulier dans la zone euro, n'a pas été suffisamment reconnue ...**

Dans nos économies interconnectées, le potentiel en termes de croissance et de création d'emplois ne pourra être exploité que si l'ensemble des États membres met les réformes en œuvre à une allure plus ou moins égale, en tenant compte de leurs enjeux nationaux et des répercussions de leurs actions (ou de leur absence d'action) sur d'autres États membres et sur l'Union dans son ensemble. La crise économique a clairement mis en évidence cette interdépendance: non seulement, il a été impossible de profiter de certaines synergies et de certains effets d'entraînement positifs importants du fait de l'inégalité des progrès, mais on a même vu apparaître, dans certains cas, des effets de contagion négatifs.

### **Un lien plus étroit entre la stratégie de Lisbonne et d'autres instruments et initiatives ou mesures de l'UE spécifiques à certains secteurs aurait amélioré l'efficacité de la stratégie...**

Les liens entre la stratégie de Lisbonne et d'autres instruments et/ou stratégies de l'UE, tels que le pacte de stabilité et de croissance, la stratégie de développement durable ou l'agenda social, n'ont pas été suffisamment étroits, si bien que certaines de ces stratégies, au lieu de se renforcer mutuellement, ont eu des effets isolés. D'autres grandes priorités stratégiques, telles que l'intégration des marchés financiers, ont brillé par leur absence de la stratégie de Lisbonne. En outre, en ce qui concerne les mesures individuelles, les ambitions approuvées au niveau politique le plus élevé n'ont pas toujours conduit à une prise de décision plus rapide ni su échapper à une édulcoration. Par exemple, alors que le Conseil européen a souligné à plusieurs reprises l'importance de l'innovation et la nécessité de mettre en place un brevet communautaire efficace et d'un coût abordable, le Conseil n'a pas (encore) été en mesure de proposer une solution. Dans d'autres domaines, tels que la suppression des obstacles au marché intérieur, l'amélioration de la libre circulation du contenu (numérique), la promotion

de la mobilité de la main-d'œuvre ou l'accélération de la mise en place de normes interopérables, la lenteur des progrès n'a pas permis d'obtenir des résultats sensibles, en dépit des appels à l'intensification des efforts lancés par les chefs d'État et de gouvernement. Le programme communautaire de Lisbonne, mis en place dans le cadre de la réforme de 2005 pour définir des actions au niveau de l'Union européenne, n'a pas enclenché la dynamique nécessaire au changement.

**L'affectation de fonds structurels a contribué à mobiliser des investissements considérables en faveur de la croissance et de l'emploi mais il convient d'aller plus loin....**

La «lisbonnisation» des fonds structurels a permis d'affecter des ressources européennes importantes (quelque 228 milliards d'euros sur la période de financement 2007-2013) à la réalisation d'investissements porteurs de croissance, par exemple le soutien à l'innovation, à la R&D et aux entreprises. La majeure partie de ces investissements sera effectivement réalisée au cours des cinq prochaines années. Les liens entre les cadres stratégiques de référence nationaux, qui définissent les priorités de la politique régionale, et les programmes de réforme nationaux, qui définissent les priorités socioéconomiques, ont permis de garantir une plus grande cohérence mais ils auraient pu être encore approfondis. L'utilisation des fonds structurels a également contribué à rendre la stratégie de Lisbonne plus concrète aux yeux des autorités régionales et locales, qui ont un rôle essentiel à jouer dans sa mise en œuvre. L'expérience toutefois montre qu'il est possible d'accroître l'impact des fonds structurels en améliorant les structures sous-jacentes (par ex. dans le domaine de la recherche et de l'innovation et/ou des marchés du travail), en simplifiant les cadres de la réglementation (par ex. l'environnement dans lequel évoluent les entreprises, le développement des infrastructures) et en continuant de renforcer les capacités et l'efficacité des administrations de certains États membres. Une réflexion sur la façon de mobiliser davantage le budget de l'Union européenne pour soutenir la croissance et l'emploi gagnerait également à être engagée.

**Le partenariat entre l'Union européenne et les États membres s'est avéré, dans l'ensemble, une expérience positive...**

La notion de partenariat, mise en place en 2005, a eu un effet positif sur la coopération et le partage des responsabilités entre les institutions de l'Union européenne et les États membres. Le dialogue entre la Commission et les États membres qui en est résulté s'est transformé en un échange de vues constructif, qui a permis, d'une part, à la Commission de conseiller les États membres sur les options stratégiques, en s'appuyant souvent sur l'expérience qu'elle avait acquise avec d'autres parties de l'Union, et, d'autre part, aux États membres d'apporter un éclairage national, en soulignant les possibilités en matière de réformes, tout en recensant les contraintes existantes. Dans certains cas, les États membres ont associé les autorités régionales et locales ainsi que les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes au partenariat pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, reconnaissant que ces acteurs exercent des responsabilités importantes dans le cadre de cette stratégie (par ex. politique active du marché du travail, éducation, développement des infrastructures, environnement dans lequel opèrent les entreprises). Dans de nombreux cas toutefois, la participation des partenaires régionaux, locaux et sociaux est restée plus limitée et, lorsque les parties prenantes ont été associées, cela a été de façon ponctuelle, en dépit du fait que les acteurs régionaux et locaux disposent souvent à la fois de compétences importantes sur le plan des actions à mener et de ressources non négligeables dans les domaines couverts par la stratégie de Lisbonne.

### **Mais sa mise en œuvre a souffert d'une appropriation inégale et de structures de gouvernance fragiles...**

Le rôle que le Conseil européen doit jouer pour faire progresser les réformes n'a pas été clairement défini. On pourrait faire valoir qu'il était, souvent, trop bien préparé à la suite de travaux intensifs menés au sein de différentes formations du Conseil et que, de ce fait, les chefs d'État et de gouvernement eux-mêmes n'ont guère eu de marge de manœuvre pour procéder à des discussions sur le fond et adopter des décisions. Le rôle du Parlement européen aurait également pu être défini plus clairement, ce qui lui aurait permis d'intervenir plus activement pour faire avancer la stratégie.

Sur le plan des instruments, les lignes directrices intégrées, qui se fondent sur le traité, ont contribué à imprimer les orientations devant guider les politiques nationales dans le domaine de l'économie et de l'emploi. Si ces orientations étaient vastes et ont pu contribuer à exposer les arguments théoriques en faveur des réformes, leur caractère trop général et l'absence de fixation de priorités internes ont limité l'impact de cet instrument sur l'élaboration des politiques nationales. Les programmes nationaux de réforme (PNR), qui s'appuient sur ces orientations, ont constitué des instruments utiles pour promouvoir des stratégies de croissance approfondies associant plus étroitement les politiques macro- et microéconomiques et celles de l'emploi. L'approche suivie à l'égard des PNR a cependant considérablement varié d'un État membre à l'autre, certains pays présentant des programmes de réforme ambitieux et cohérents tandis que d'autres avaient des programmes vagues et plus descriptifs qui ne bénéficiaient pas de l'appui du gouvernement ni des parlements nationaux (et régionaux). Les objectifs au niveau de l'Union européenne étaient trop nombreux et ne tenaient pas suffisamment compte des différences dans les situations de départ dans lesquelles se trouvaient les États membres, en particulier à la suite de l'élargissement. L'absence d'engagements clairement arrêtés a également exacerbé les problèmes en matière d'appropriation. Ainsi les résultats obtenus par certains États membres dépassaient déjà l'objectif convenu, tandis que pour d'autres, les objectifs étaient fixés à un niveau tel que leur réalisation dans les délais prévus semblait irréaliste.

### **L'effet des recommandations par pays a été variable...**

Les recommandations par pays sur les mesures à prendre, instrument fondé sur le traité, que le Conseil adresse aux États membres sur la base d'une recommandation de la Commission, afin de les informer qu'ils doivent intensifier leurs efforts, ont représenté un volet important de la stratégie et ont eu, dans certains États membres, un effet réel. En inscrivant leur politique dans un cadre européen et en montrant que d'autres pays étaient confrontés aux mêmes problèmes, ces États membres se sont servis de ces recommandations pour exercer au niveau national une pression en faveur des réformes. Dans d'autres États membres toutefois, ces recommandations n'ont pas suscité de débats politiques ou débouché sur un suivi efficace. Leur formulation a eu tendance à varier, allant de conseils plutôt spécifiques à des orientations générales. Dans ce dernier cas, les États membres ont eu plus de difficulté à apprécier les mesures stratégiques nécessaires pour répondre aux objectifs de la recommandation, tandis que de manière générale, un cadre d'évaluation solide et transparent aurait pu contribuer à ce que ces recommandations soient mieux reçues par les États membres.

### **L'échange d'expériences et de bonnes pratiques s'est intensifié...**

Tous les États membres ont connu des succès dans la mise en œuvre des réformes, si bien qu'il est possible de renforcer encore sensiblement les échanges d'expériences et la diffusion des bonnes pratiques, en tenant compte des habitudes et des contextes nationaux. Depuis



2005, les échanges d'expériences et de bonnes pratiques se sont intensifiés. Les États membres se sont montrés vivement intéressés par l'expérience de leurs homologues dans des domaines allant de la réforme des retraites et de la sécurité sociale, la flexisécurité et l'acquisition de compétences à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en passant par la gestion budgétaire pluriannuelle, l'amélioration du cadre dans lequel évoluent les entreprises (modalités de raccourcissement des délais de création d'une entreprise) et l'innovation (plus de la moitié des États membres ont à présent mis en œuvre les chèques-innovation). La plupart des échanges se sont déroulés dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Il semble que l'efficacité des échanges d'expériences soit plus grande lorsque des objectifs clairs et mesurables sont fixés (par ex., la réduction de 25 % des charges administratives ou la création d'une entreprise dans un délai d'une semaine) et que l'on associe à la fois les experts techniques (pour l'adaptation des politiques) et les responsables politiques (pour faciliter la mise en œuvre).

### **La communication a représenté le talon d'Achille de la stratégie...**

Dans l'ensemble, les actions de communication tant sur les avantages de la stratégie de Lisbonne que sur les conséquences d'une absence de réformes pour l'Union européenne (voire pour la zone euro) dans son ensemble ont été insuffisantes. De ce fait, la sensibilisation et l'adhésion des citoyens ainsi que le soutien de l'opinion publique aux objectifs de la stratégie sont restés faibles au niveau de l'Union européenne, tandis qu'au niveau national, la coordination n'a pas toujours été suffisante. Lorsque les États membres ont mené des actions de communication sur les réformes liées à la stratégie de Lisbonne, ces dernières ont rarement été présentées comme s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie européenne.

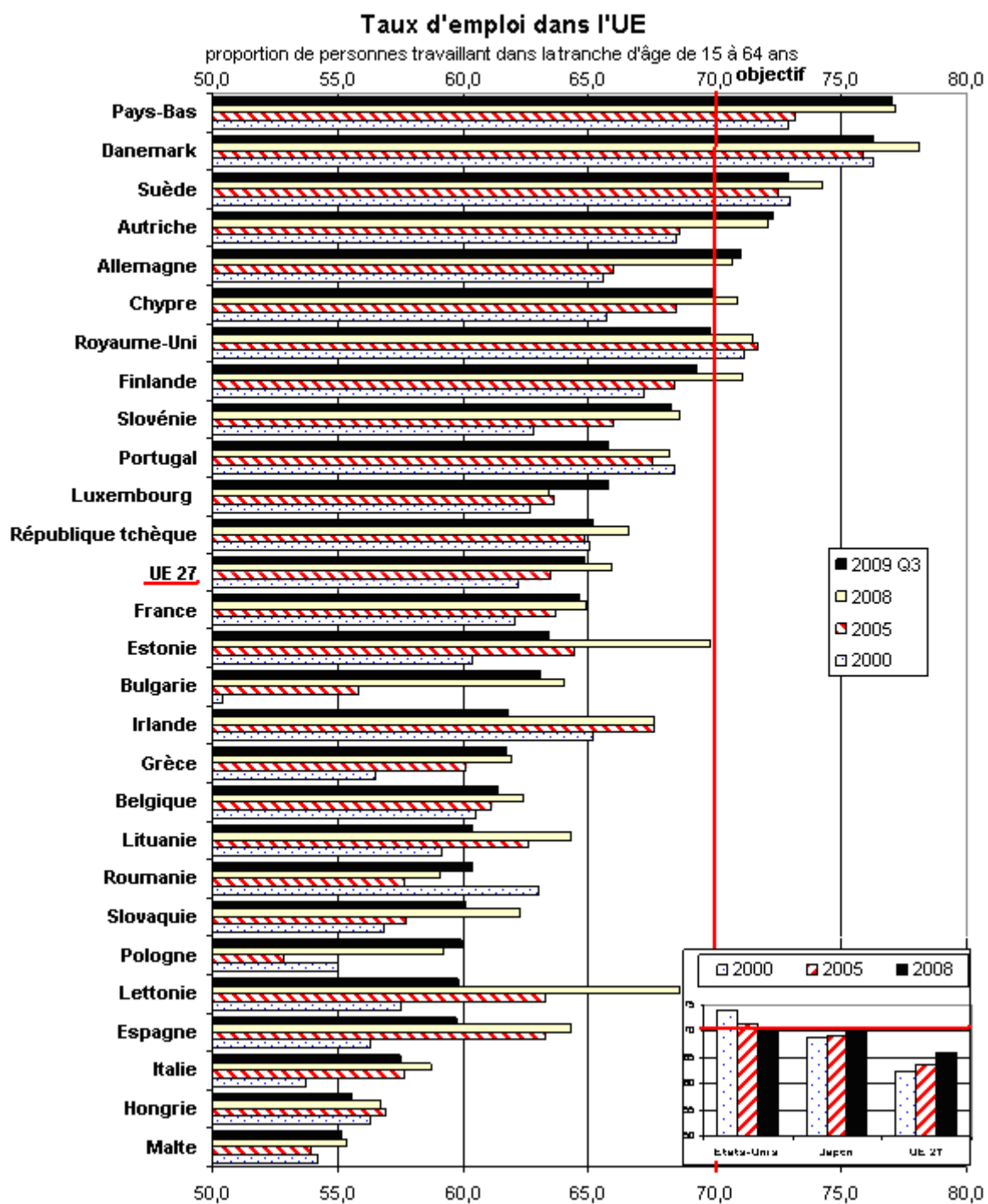
### **Des efforts plus importants auraient pu être déployés pour renforcer la dimension de la zone euro...**

La stratégie de Lisbonne a coïncidé avec les dix premières années d'existence de l'euro. Les lignes directrices intégrées reconnaissent le besoin accru de coordonner les politiques économiques dans la zone euro et des recommandations spécifiques ont été adressées aux pays de cette zone depuis 2007. Ces recommandations ont été axées sur les mesures présentant un intérêt particulier pour le bon fonctionnement de l'UEM. Dans les faits toutefois, le suivi par les pays de la zone euro et au sein de l'«eurogroupe» a été relativement limité. L'incidence très variable de la crise dans la zone euro a montré que certains pays ont progressé plus nettement que d'autres en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs programmes de réformes structurelles et le maintien de leur compétitivité, ce qui explique les déséquilibres importants à l'intérieur de la zone, source de difficultés pour le fonctionnement harmonieux de l'UEM.

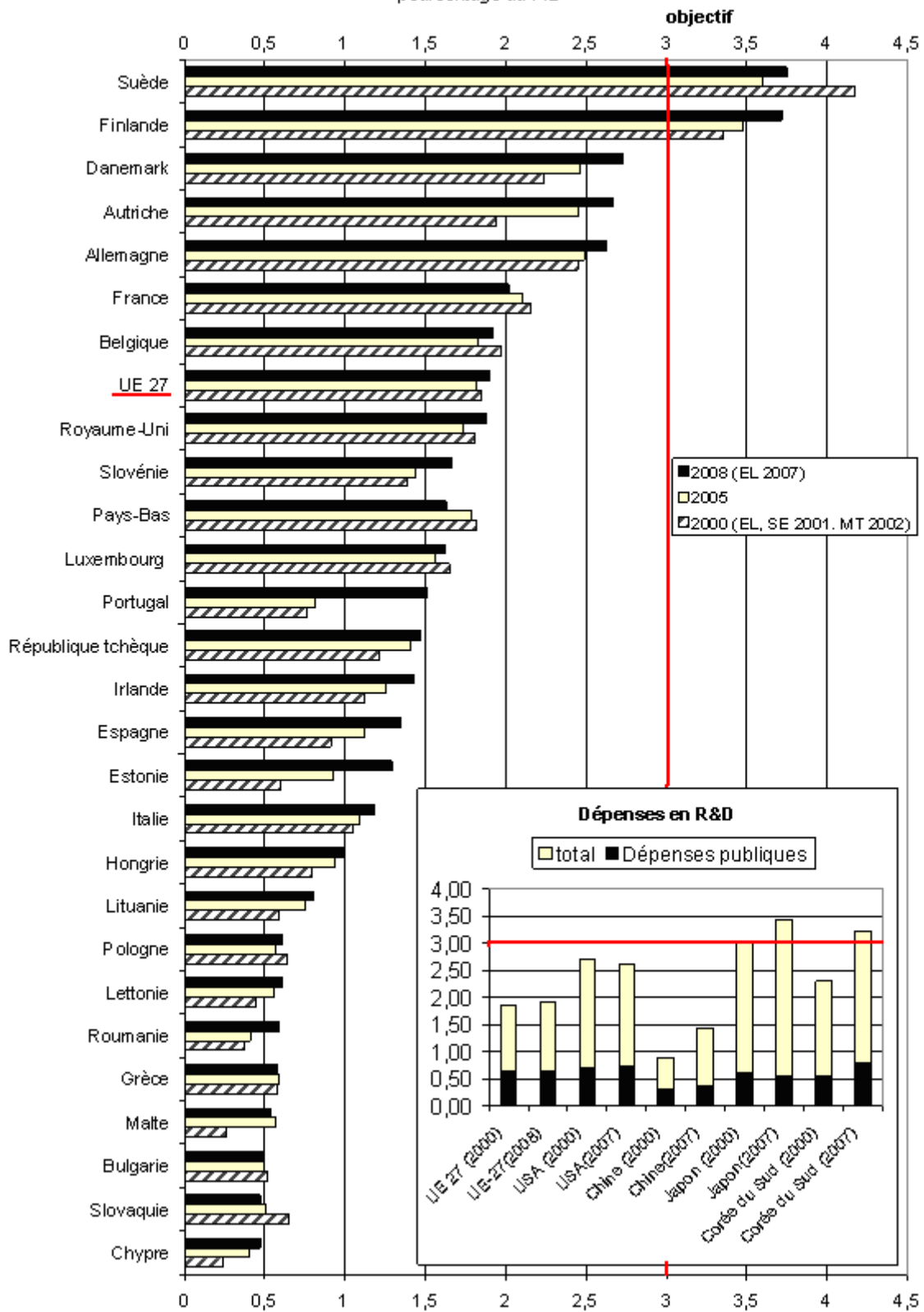
### **La dimension externe aurait pu être renforcée**

La stratégie a peut-être été trop interne, s'attachant davantage à préparer l'UE à la mondialisation qu'à en façonner les contours. La crise, dont les effets se sont propagés rapidement à l'ensemble de la planète, a montré à l'envi que l'économie mondiale est devenue interdépendante. Depuis, l'UE œuvre activement au sein du G20 à la mise en place d'un cadre solide permettant de supprimer les lacunes observées et d'empêcher la répétition des mêmes erreurs. Une plus grande attention aurait également pu être portée aux liens intrinsèques qui existent entre l'économie de l'UE et les grands acteurs mondiaux tels que les États-Unis, le Japon et les pays Bric. Enfin, il n'y a guère eu d'efforts pour comparer les performances de l'UE par rapport à celles de ses principaux partenaires commerciaux et en évaluer les progrès en termes relatifs.

GRAPHIQUES:



**Dépenses en R&D**  
pourcentage du PIB

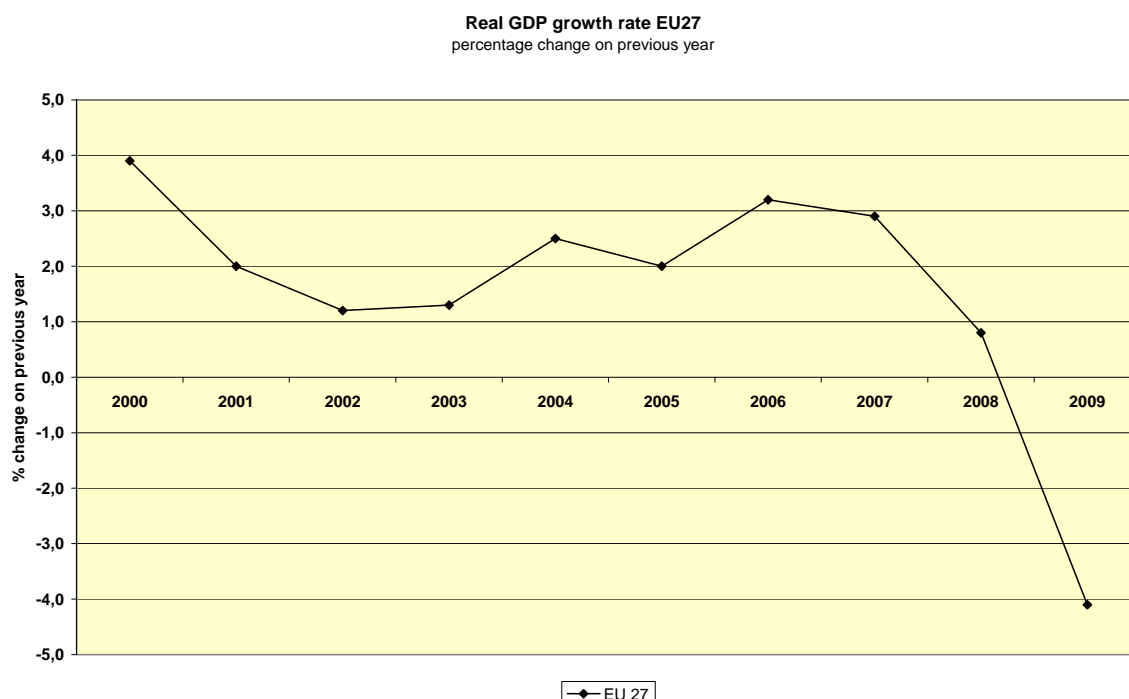


## ANNEX: STOCKTAKE OF PROGRESS IN SPECIFIC AREAS

### POLICY RESULTS

#### Introduction

Until the crisis hit, Europe was moving in the right direction. Labour markets were performing well with participation levels rising to 66% and unemployment levels dropping to 7%, while the graph below shows that EU GDP growth was just short of the Lisbon Strategy's envisaged 3% average growth. Although some of this progress was undoubtedly due to cyclical factors, developments in labour markets in particular owed much to the structural reform efforts of EU Member States.



Source Eurostat – 2009 forecasts DG ECFIN

This technical annex analyses in more detail developments in a number of critical Lisbon areas. Starting with an overview of progress in the macro-economic area, the annex is organised around the four priority areas: more research, development and innovation; unlocking business potential, especially for SMEs; investing in people; and a greener economy.

#### **i) Macroeconomic resilience and financing**

Sound macroeconomic policies are essential to support growth and jobs by creating the right framework conditions for job creation and investment.

Since the launch of the Lisbon strategy in 2000, the EU economy has experienced periods of cyclical upturns and downturns. The downturn 2002-2003 was followed by five years of increasingly strong economic developments characterised by price stability, steady economic

growth and job creation plus declining levels of unemployment. The backdrop to the re-launch of the Lisbon strategy in 2005 was therefore a stable macroeconomic environment, which prevailed broadly until 2008. The economic crisis radically altered this. While average GDP growth in the EU had risen to around 3% per year in 2006-2007, it plunged to -4% in 2009. Similarly, unemployment increased from a low of 7% in 2007 to its current rate approaching 10%.

Maintaining sound and sustainable public finances is a Treaty obligation, with fiscal policy co-ordinated through the Stability and Growth Pact and reflected in the Integrated Guidelines. Following a generally balanced position in Member States' public finances in 2000, deficits widened over 2001-03. This was followed by a continuous improvement in nominal terms until 2007, when again a balanced position for the EU as a whole appeared achievable. This led to reduced government debt ratios, with fewer and fewer Member States subject to the Excessive Deficit Procedure. However, the crisis has had a dramatic impact on public finances, with average deficits reaching 7% of GDP in 2009 and debt approaching 80% of GDP, an increase of around 20 percentage points in just two years. This indicates that budgetary consolidation during the "good times" was insufficient.

Given the projected budgetary impact of ageing populations, ensuring the long-term sustainability of public finances has been a key policy objective. A three-pronged strategy has been pursued to ensure fiscal sustainability, consisting of faster debt reduction, pension and health-care reform, plus labour market reforms (especially to extend working lives). Over the past decade, many Member States have enacted reforms of their pensions systems supported by the Open Method of Coordination, which looks at the access and adequacy of pension systems as well as their fiscal sustainability. Projections<sup>1</sup> confirm that these reforms have had a major impact in terms of containing future growth in age-related spending, and thus contributing to the sustainability of public finances. However, progress was uneven across Member States, and pension reform has been lagging in some countries. Moreover, with life expectancy continuously increasing and health care costs rising steadily, the challenge of ensuring sustainable modern social protection systems is far from over. The recent budgetary deterioration across the EU has substantially worsened the overall sustainability position.

Maintaining wage developments in line with productivity and improving incentives to work, contribute to macro-economic stability and growth, and were central objectives of the Lisbon Strategy. Wage moderation has largely prevailed in most countries, supporting a low inflation environment and employment growth. However, in several Member States wages have systematically outpaced productivity growth, leading to a steady loss in competitiveness. The situation is most acute for some euro area Member States. Also, within a flexicurity strategy, reforms to tax and benefit systems to make work pay have gradually helped to reduce unemployment and inactivity rates. In terms of benefits policy, continuous progress has been made to strengthen conditionality of benefits, while on the tax side widespread efforts have been made to reduce the tax wedge, in particular for low wage earners.

Competitiveness positions, especially within the euro area, have developed differently across countries, with some Member States accumulating large external imbalances. This is due to a variety of factors, including wage developments exceeding productivity developments, rapid credit growth and the emergence of bubbles in housing and asset markets. While in some cases current account imbalances have fallen in nominal terms as a result of the crisis as

---

<sup>1</sup> Commission and Economic Policy Committee

exports and imports plummeted, underlying structural problems remain. In some countries, external imbalances have become so urgent as to require balance of payments support from the EU and the International Monetary Fund (IMF). While EU-level surveillance did point to the risks of imbalances, the urgency of the situation given the degree of inter-linkages across countries was not fully understood. This underlines the need to improve surveillance and coordination, while the crisis has also highlighted the importance of focusing on financial supervision and on monitoring developments, notably on housing markets in order to avoid "bubbles" occurring.

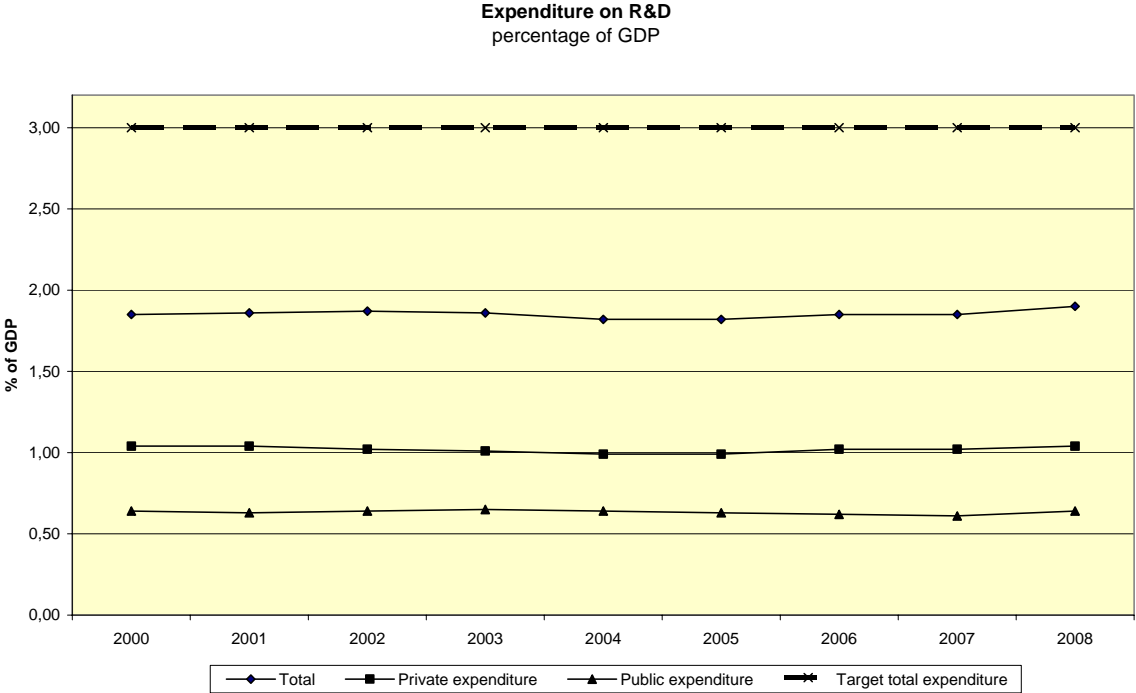
The Lisbon Strategy explicitly recognised the euro area dimension in both the Integrated Guidelines and the Commission Annual Progress Reports. A growing policy concern has been the gradual widening of the gap between competitiveness positions within the euro area, and the implications this has for a currency area. Indeed, specific policy recommendations to the euro area members as a group were issued on this basis over the last few years. However, the impact of this additional focus on the euro area in the Lisbon Strategy is hard to quantify in terms of a greater reform efforts compared to other Member States.

The 2005 re-launch of the Lisbon Strategy coincided with preparations for the 2007-2013 cycle of cohesion policy programming, providing an opportunity to place cohesion policy at the heart of the new Lisbon system. More than €250 billion from the Structural and Cohesion Funds were earmarked over the 2007-2013 financial perspective for priority structural reforms in areas such as research, innovation, information technologies, business and human resource development. Such funding arrangements guarantee investment for priority projects, while the introduction of financial engineering and Public Private Partnerships has opened up further sustainable financing opportunities. The impact of Cohesion policy on some Member States' GDP growth can be as much as 0.7%. Despite this good progress, and despite the creation of a specific Heading in the annual EU budget for growth-related expenditure (Heading 1A), spending in other areas of the EU budget is considerably less well aligned with structural reform priorities, and a good deal of progress could still be made in terms of allocating funds in support of jobs and growth. EU budget financing for innovation, for instance, remains broadly inadequate, in spite of instruments such as the Competitiveness and Innovation Framework Programme. However, off-budget resources have nevertheless been mobilised as a response to the economic and financial crisis. The European Economic Recovery Plan announced three Public Private Partnerships to develop technologies for the manufacturing, automotive and construction sectors, while the European Investment Bank (EIB) increased its lending commitments by €25 billion in 2009 as a response to the crisis.

## **ii) More research, development and innovation**

The Lisbon Strategy's objective for the EU to become a knowledge economy centred on an ambitious research and innovation agenda. The introduction of a 3% EU GDP spending target for research and development (R&D) represented a step change in the importance and visibility of research and innovation policy at the EU level. There is evidence that many Member States have prioritised public R&D investments: in 20 Member States, the share of R&D in the total government budget increased between 2000 and 2007. However, disappointing performance of some Member States means that the EU overall performance has only marginally improved since 2000 (from 1.85% of GDP to 1.9% of GDP). The graph below shows that the EU's key challenge remains making it more attractive for the private sector to invest in R&D in Europe rather than in other parts of the world. This means improving framework conditions (e.g. the single market, education and research systems, reinforcing the knowledge triangle, but also working on IPR and speeding up interoperable

standardisation which has become critical for getting products to markets as innovation cycles have become shorter). Although the sum total of Member States' spending on R&D has not risen above 1.9% of GDP, still far away from the 3% target, it is reassuring that spending levels have held up recently in spite of the crisis. , While the EU continued to trail the US, Japan and Korea in terms of overall R&D intensity for some time, recent data also suggests that emerging economies such as China or India are catching up.



Source Eurostat

Since 2005, the EU policy approach has shifted towards more demand-side measures, valuing the role of non-technological innovation and a particular emphasis on joining up the three sides of the knowledge triangle.<sup>2</sup> Initiatives such as the European Institute for Technology and Innovation (EIT) were launched, seeking to address the EU's persistent inability to "get innovation to market" and turn new ideas into productivity gains. Moreover, the EU has sought to use regulation and standardisation as tools to provide incentives and stimulate market demand for innovative products and services. Success in improving framework conditions has however been limited. The process to put in place a robust and affordable European patent has advanced somewhat, particularly with regard to litigation, but is far from completion. The system of standards remains fragmented and too slow given fast technological developments. The use of demand driven instruments such as public procurement has brought some improvements although the system has not developed to its full potential.

In turn, work on the European Research Area represents a shift towards a more holistic policy approach, promoting greater co-operation between Member States and industry (e.g. through Joint Technology Initiatives which are public-private partnerships in key areas, European

<sup>2</sup> Knowledge / education / innovation

Research Infrastructures and Joint Programming), a stronger emphasis on excellence and smart specialisation and removal of obstacles to researchers' mobility.

EU-level financing has played an increasingly prominent role in innovation policy under Lisbon. The European Investment Fund remains an important source of potential funding for innovation projects, while the European Commission and the EIB created the Risk-Sharing Finance Facility to help fund research and innovation projects. Although welcome, this recent increase in lending activity suggests that failing to make greater use of the off-budget financing instruments available at EU level was a major shortcoming of the Lisbon Strategy.

### **iii) Unlocking business potential, especially for SMEs**

In order to unlock business potential the Lisbon Strategy has prioritised reducing the regulatory burden and supporting entrepreneurship. As a result of improvements to these framework conditions, the EU is now arguably a better place to do business than in 2000. External evaluations also reflect the attractiveness of the EU, with the World Bank ranking one third of Member States in the top 30 of its Doing Business Report, and two thirds in the top 50.<sup>3</sup> 18 MS have now introduced one-stop shops to start a business, while thanks to a specific action in the context of the Lisbon strategy the European Council has adopted a target which has translated into significantly easier requirements to start up a new private limited company: the average time taken in the EU is now 8 calendar days, while the average cost has dropped to €417. Although it is accurate to say that the Lisbon Strategy has succeeded in bringing about a major shift in the EU's regulatory culture much work remains to be done in terms of truly simplifying the business environment. Against a background of an administrative reduction target of 25% by 2012 for the EU, all Member States have set an ambitious national target for reducing administrative burdens but implementation will require further action. The European Commission has proposed potential savings in administrative burdens from EU rules worth €40 billion, subject to their adoption by the Council and the European Parliament.

The Small Business Act (SBA), adopted in June 2008, was a first step towards a comprehensive SME policy framework for the EU and its Member States. The European Commission has delivered on several major actions announced in the SBA, for instance a proposal on reduced VAT rates entered into force on 1 June 2009, offering Member States ample possibilities to boost economic activity (notably in labour intensive services). Four other major proposals are still pending in the Council and European Parliament. The proposed recast of the Late Payment Directive and the proposal on a European Private Company Statute are both vitally important for the competitiveness of SMEs. The proposal on VAT invoicing aims at ensuring equal treatment of paper and electronic invoices and it is estimated to have a mid-term cost reduction potential of €8.4 billion (assuming that all 22 million taxable enterprises affected by the measure were to send all of their invoices electronically). Finally, up to 5.4 million companies could benefit from a proposal enabling Member States to exempt micro-enterprises from accounting rules, with potential savings of €6.3 billion for the EU economy.

---

<sup>3</sup> <http://www.doingbusiness.org/> The Doing Business project provides objective measures of business regulations and their enforcement across 183 economies and selected cities at the sub-national and regional level.



European SMEs typically experience difficulties accessing finance. While most Member States have already taken or are currently introducing measures facilitating SME financing, the results are still disappointing. The EU has used cohesion policy to mobilise significant financial support for SMEs, especially via the EIB. In addition, the introduction of financial engineering possibilities, through Public-Private Partnerships and supporting financial instruments suitable for SMEs, has increased the overall reach of policies promoting access to finance.

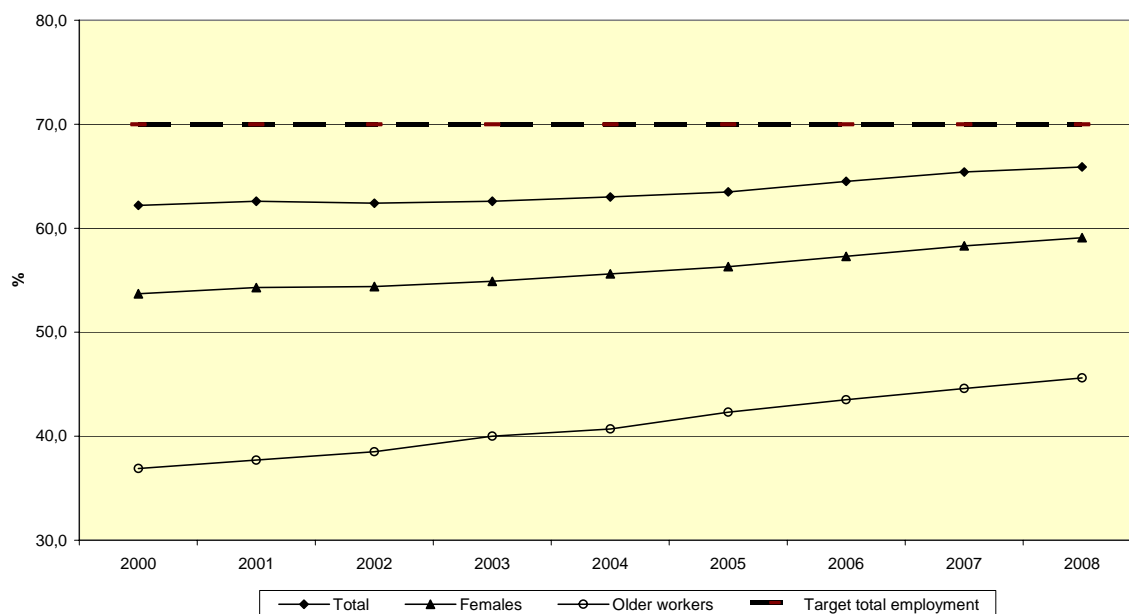
However, in spite of progress with many aspects of the single market, much of the EU's potential marketplace remains untapped – for instance, only 7% of EU consumers currently shop across borders. Many Member States have addressed competition in network industries, notably in gas and electricity and electronic communications, while unbundling (notably in the gas, electricity and rail sectors) has the potential to deliver concrete benefits in terms of growth and safeguarding jobs. Clearly mandated and independent regulatory authorities with adequate levels of resources would also deliver better outcomes for EU consumers. Several Member States also still impose unnecessary regulatory restrictions on professional services, fixed tariffs or *numerus clausus* restrictions, which should be abolished by the services directive.

#### **iv) Investing in people**

One of the two key targets was that the European Union should have 70% of the working age population in employment by 2010. This was supported by secondary targets of a 50% employment rate for older workers (aged 55 and above) and 60% for women. These ambitious targets could only be achieved through structural reforms to tackle a number of challenges within Europe's labour markets; tackling labour market segmentation, addressing skill needs through more and better education and training, promoting a lifecycle approach to active ageing, and inclusive labour markets.

The success of Lisbon in terms raising the profile of structural reform in labour markets also helped to deliver results. Progress towards Lisbon targets is shown in the graph below. The 2005-2008 period in particular was characterised by strong employment growth, with about 9.5 million jobs created and a fall in the unemployment rate to almost 7%. Overall employment in the EU rose by close to four percentage points, reaching 65.9% in 2008. The employment rates for women and older workers increased more substantially, attaining 59.1% and 45.6% respectively by 2008.

**Employment rate EU27**  
percentage of population



Source Eurostat

The economic and financial crisis has since had a devastating effect on the labour market, with more than seven million job losses expected in the EU in 2009-10 and unemployment set to reach over 10% by the end of 2010.

While some of the progress made before the crisis was undoubtedly due to a cyclical upturn, there are a number of reasons to believe that structural reforms as well as sustained wage moderation initiated under the Lisbon Strategy had a significant impact:

- unemployment declined by 28% between 2005 and 2008, and dropped to nearly 7% following decades in double digits;
- in the economic upturn that preceded the crisis there was no significant pressure on wages (as would have been typical in a cyclical-driven expansion);
- in the period before the economic crisis the employment rate increased significantly and over a very long period. Such a rise cannot only be explained by cyclical factors.

One of the most important policy developments under the Lisbon Strategy since its 2005 re-launch has been the development, adoption and progress with implementation of common flexicurity principles, endorsed by the European Council in December 2007. Flexicurity represents a new way of looking at flexibility and security in the labour market. The concept recognises that globalisation and technological progress are rapidly changing the needs of workers and enterprises. Companies are under increasing pressure to adapt and develop their products and services more quickly; while workers are aware that company restructurings no longer occur incidentally but are becoming a fact of everyday life.

Rather than protecting a job, which will ultimately disappear, flexicurity starts from the assumption that it is the worker who needs protection and assistance to either transition

successfully in his/her existing job or move to a new job. Flexicurity therefore provides the right reform agenda to help create more adaptable labour markets and in particular to tackle often substantial labour market segmentation. It is encouraging that a majority of Member States have now developed or are developing comprehensive flexicurity approaches, although the focus of Member States' efforts should now be firmly on pushing forward reforms set out under individual Member States' flexicurity pathways. Major restructuring of Europe's labour markets since the crisis has made the scale of the challenge all the more apparent. Most reforms within this area have tended to focus on easing labour market regulation for new entrants to facilitate more contractual diversity. However, greater flexibility will only be achieved through the reform of legislation on existing contracts and by ensuring transitions between types of contracts and opportunities to progress.

The overall trend in terms of labour market policies has therefore been positive, albeit rather uneven both among Member States and across policy domains. There remains considerable room for improvement, in particular amongst the young and older age groups. Despite progress made in developing the concept of active ageing and avoiding early retirement schemes wherever possible, older workers are still under-represented in the labour market: the employment rate for people aged 55–64 is more than 30 percentage points lower than that for those aged 25–54, while less than 46% of people aged 55–64 are working compared with almost 80% for 25–54 year olds.

Youth unemployment continues to be a severe and increasing problem. Young people are particularly badly affected by the crisis, and in many Member States they suffer unemployment rates of more than twice the rate for the rest of the work force. Youth unemployment is intrinsically linked to skills policy, and despite some focus on this issue under the Lisbon Strategy, progress has been insufficient. Despite some progress in terms of reducing early school leaving, nearly 15% young people in the EU (or approximately 7 million young people) still leave the education system prematurely with no qualifications. Alongside this, there has been virtually no increase in the average levels of educational attainment of the young, and those who become unemployed often do not receive the support they need. In spite of EU-level activation targets which were set in 2005 and stepped up in 2007, many Member States still fail to ensure that every unemployed young person receives a new start in terms of active job search support or re-training within the first four months of becoming unemployed.

Education and skills policy is at the heart of creating a knowledge-based economy, but it is apparent that the EU has some way to travel in this regard. Progress in increasing youth educational attainment levels has been too slow, with outcomes only improving moderately since 2000. Since 2004, the level of adult participation in lifelong learning has remained stable or even decreased in 12 out of 27 Member States.

#### **v) A greener economy**

The importance of addressing climate change and promoting a competitive, and efficient energy sector with particular attention for energy security has become apparent since 2005, but it is fair to say that decisions on these important matters, particularly the so-called 20-20-20 targets, were taken outside of the context of the Lisbon Strategy. Furthermore, as climate change, environmental and energy issues moved up the political agenda, and were formally integrated into the strategy and mainstreamed into EU policy making, the distinction between the Lisbon and Sustainable Development Strategies started to blur. The main argument for keeping the strategies separate consisted of the different time focus with the Lisbon Strategy

taking a medium-term perspective (5-10 years) whereas the SDS looked several decades ahead. SDS also included a wider array of challenges, such as global poverty and pandemic diseases.

As part of the country surveillance under the Lisbon Strategy, Member States progress towards the Kyoto target was monitored. Current projections, taking account of the impact of the crisis on economic activity, indicate that the overall EU-15 target may even be overachieved. By sector, emission trends indicate decreases in the energy sector, industrial processes, agriculture and waste, while significant a increase can be noted in the transport sector. In the energy sector, there has been a significant shift in recent years from purely national approaches towards a European approach, with the objectives of competitiveness, sustainability and security of supply. The liberalisation of the gas and electricity markets has facilitated new investment in networks, allowed new market players to enter previously closed markets and has encouraged the emergence of liquid and competitive wholesale markets.

## GOVERNANCE

### Principal instruments of the renewed Lisbon strategy

**The Integrated Guidelines:** adopted by the Council in 2005 and updated in 2008, after discussion within the European Council, provided multi-annual general guidance and policy orientations. The twenty-four guidelines were designed as an instrument of coordination and laid the foundations for the National Reform Programmes, outlining the key macro-economic, micro-economic and labour market reform priorities for the EU as a whole.

**The National Reform Programmes:** Documents prepared by Member States, for a three year cycle, to indicate what instruments they would use to realise their economic policy objectives. NRPs were followed by annual updates called Implementation Reports.

**Country Specific Recommendations:** The Council adopted annual Country Specific Recommendations on the basis of a Commission recommendation for the first time in 2007<sup>4</sup>. These policy recommendations based on articles 99(2) and 128(4) of the Treaty were the issued on the basis of the Commission's assessment of Member States' progress towards achieving the objectives set out in their National Reform Programmes.

**The Community Lisbon Programme:** A European Commission programme created in 2005 to report on the European dimension part of the Lisbon Strategy.

**The Commission's Annual Progress Report:** this is the annual assessment of the Commission on progress made with the implementation of the Strategy accompanied by policy proposals for the European Council.

**The Open Method of Coordination:** an intergovernmental method of "soft coordination" by which Member States are evaluated by one another, with the Commission's role being one of surveillance

---

<sup>4</sup> Council Recommendation of 27 March 2007

## **Targets**

Delivery of Lisbon reforms would be measured against progress towards a series of headline, EU-level targets with a 2010 deadline: 70% total employment and a 3% GDP spend on R&D. A further assumption of Lisbon was that, if Member States' reforms had the desired effect, average GDP growth across the EU should be around 3%. Although the 2005 re-launch effectively reduced the number of headline targets, by their nature such EU-level targets represented a one-size-fits-all approach which was neither broken down into individual national targets, nor did it take account of the starting positions of Member States or their comparative advantages. It also seems that this approach to setting targets at the EU level contributed to a general lack of ownership of the Lisbon strategy at operational level.

## **A renewed partnership**

The notion of partnership underpinned Lisbon from the outset, and was reinforced following the re-launch. In practice however, the partnership did not operate evenly across Member States. The role given of stakeholders and national parliaments in the implementation of the national reform programmes varied widely across Member States. Lisbon partnerships worked well in many Member States with national authorities creating incentives to reform, for instance via internal monitoring. Instances of good practice include involving national parliaments in policy debates and inviting stakeholders to contribute to National Reform Programmes. In some cases this represented an innovation, which would both encourage policy coordination and focus policy-makers on specific priorities, while many Member States came to appreciate and even depend upon the rigorous and impartial analysis of their structural reform programmes carried out by the European Commission.

## **National-level ownership**

Although national authorities were successful at generating a sense of ownership of the Lisbon Strategy, the engagement of social partners and/or regional and local authorities could have been stronger in most processes, while institutional differences between Member States (for instance the absence of an Economic and Social Council or similar body in a minority of Member States) complicated the consultative process. Some Member States used the Lisbon "brand" to lend a sense of legitimacy to difficult reforms. Communication efforts surrounding Lisbon did not result in significant citizens' awareness of the Strategy; nor did this allow for dispelling the perception that the Lisbon Strategy was mainly a "business" agenda. Weak ownership resulted in less peer pressure could be applied to speed up reforms.

## **EU-level ownership**

An EU-level partnership between the European Commission, the European Parliament and the European Council in conjunction with other institutions was intended to complement and reinforce partnerships at Member State level, as well as helping to generate political ownership of the Lisbon Strategy. However, the precise roles of the institutions as driving forces in this partnership could have been better defined.

## **Community Lisbon Programme**

Progress on the European dimension of the Lisbon partnership was illustrated via the Community Lisbon Programme (CLP).<sup>5</sup> The CLP aimed at contributing to the overall economic and employment policy agenda by implementing Community policies in support of national approaches. By reporting on EU-level policy actions and their interaction with measures taken at Member State level, the CLP should have reflected the EU-level Lisbon partnership and helped to foster a collective sense of ownership. However, it is widely accepted that this attempt failed since the CLP failed to generate momentum and ownership in Council and Parliament, as well as in Member States.

## **Lisbon Strategy instruments**

The re-launch of the Lisbon Strategy in 2005 provided a set of new and more powerful instruments, which were designed to steer and monitor economic policy reform in the pursuit of growth and jobs.

### **i) The Integrated Guidelines**

The integrated guidelines (IGs) adopted by the Council in 2005 provided general guidance and policy orientation. The twenty-four guidelines were designed as an instrument of coordination (constituting the basis for country-specific recommendations) and laid the foundations for the National Reform Programmes, outlining the key macro-economic, micro-economic and labour market reform priorities for the EU as a whole. While the guidelines served as the cornerstone of the EU reform effort and helped to make the case for reforms, they are very broad and insufficiently action-oriented to impact significantly on national policy-making. For instance, the conclusions of the European Council in 2006 to focus on four priority areas<sup>6</sup> did not materially alter the IGs, while their level of integration has also been called into question. The European Parliament has also criticised the guidelines for not reflecting changing economic realities, while their exhaustive nature means that no sense of prioritisation is possible.

### **ii) National Reform Programmes**

The introduction of publicly-available National Reform Programmes has undoubtedly encouraged Member States to focus on progress towards Lisbon goals, particularly given the NRPs' emphasis on implementation and results. However, as policy-making instruments (rather than merely reports), they present a somewhat mixed picture. While several Member States used their NRPs as powerful instruments of policy coordination which brought together ministries and local legislators (often for the first time), others tended to use them as low-profile reporting mechanisms. This reflects not only inherent differences in Member States' institutional structures and approaches, but also the fact that the precise purpose of NRPs was never clearly articulated. Given that the NRPs mirror the integrated guidelines, they have often been rather broad and unfocused documents, although in some cases mutual learning has led to their evolution into sharper instruments.

---

<sup>5</sup> COM(2005) 330 final

<sup>6</sup> Improving the business environment, investing in knowledge and innovation, increasing employment opportunities for the most disadvantaged, and an energy policy for Europe.

### **iii) Country-specific recommendations**

Country specific recommendations were a major innovation of the 2005 re-launch. For the first time, policy advice covering the entire field of economic and employment policy was submitted to the European Council and the Council on a country-specific basis, resulting in politically (if not legally) binding guidelines addressed each year to the Member States. As the primary mechanism for exerting peer pressure on Member States, country-specific recommendations can be considered as a success story of the Lisbon strategy. They have helped to address poor performance and focus on main reform priorities, while also playing a key role in policy making in several Member States by increasing political pressure at home. However, in a number of Member States they remained low profile policy advice, and their impact on the reform pace has been less evident. It has also proven difficult to get high-level political attention and debate on the basis of country analyses.

The quality of the recommendations evolved with experience and succeeded in bringing several structural problems in Member States to prominence. However, in some cases, and given the multi-dimensional nature of some problems, the language was vague and not entirely effective in pinning down the real issues at stake. There was also a perception that policy recommendations issued to Member States too often have been seen as single-strand approaches, and have failed to reinforce the objectives of other instruments such as the Stability and Growth Pact. It is also likely that the recommendations would have gained more acceptance from Member States had they been underpinned by a transparent and robust evaluation framework.

### **iv) The open method of coordination**

The governance structure of the re-launched Lisbon strategy was complemented by the Open method of coordination (OMC) – an intergovernmental method of "soft coordination" by which Member States are evaluated by one another, with the Commission's role being one of surveillance. The origins of the OMC can be found in the European Employment Strategy (now an integral element of the Lisbon strategy), where it provided a new framework for cooperation between Member States by directing national policies towards common objectives in areas which fall within the competence of the Member States, such as employment, social protection, social inclusion, education, youth and training. While the OMC can be used as a source of peer pressure and a forum for sharing good practice, evidence suggests that in fact most Member States have used OMCs as a reporting device rather than one of policy development.

New OMCs launched under the Lisbon Strategy include research policy (CREST<sup>7</sup>), which began in 2001 to support the implementation of the policy frameworks on researcher mobility and careers, and which gave rise to the headline Lisbon target of spending 3% of EU GDP on research and development in 2002 at the Barcelona European Council. A 2008 evaluation concluded that the research policy OMC had proven to be a useful tool to support policy learning, but that it had only given rise to a limited amount of policy coordination, and recommended an strengthening the OMC through more focus on policy coordination. Since then the European Research Area (ERA) was re-launched, with stronger policy co-ordination. A further example of an, OMC is in the field of entrepreneurship, which is based on benchmarking techniques and including specific projects (mainly on issues related to entrepreneurship, SME and innovation policy), and the use of scoreboards.

---

<sup>7</sup> Comité de la recherche scientifique et technique (Scientific and technical research committee).