

Chapitre 6

Intégrer les objectifs de développement durable dans le Semestre européen : un véritable défi en termes de gouvernance pour la Commission von der Leyen ?

Sebastiano Sabato et Matteo Mandelli

Introduction¹

Dans le document intitulé « Mon programme pour l'Europe », publié en septembre 2019, Ursula von der Leyen, alors candidate à la présidence de la Commission européenne, a renouvelé² son intention de redéfinir « le Semestre européen pour en faire un instrument qui intègre les objectifs de développement durable des Nations Unies » (von der Leyen 2019a : 10, les caractères en gras dans le document original ne sont pas reproduits ici). Cette intention a surpris beaucoup de monde, en grande partie parce qu'aucun autre détail n'a été fourni sur la manière dont un processus traitant des politiques économiques, budgétaires et sociales au sein de l'Union européenne (UE) et de ses États membres — le Semestre européen — devait être concrètement adapté pour y inclure les objectifs de développement durable (ODD). Les ODD sont des éléments clés qui s'insèrent dans un cadre mondial complexe qui, outre la poursuite d'objectifs économiques et sociaux, comporte également une forte dimension environnementale. La prudence à cet égard semblait également caractériser la position du Conseil de l'UE à l'époque de cette annonce, les ministres nationaux demandant plus d'informations sur les intentions de la Commission tout en soulignant que la fonction principale du Semestre était la coordination des politiques économiques, budgétaires et de l'emploi des États membres (Conseil de l'Union européenne 2019b).

La déclaration de von der Leyen ne constituait, en réalité, que le résultat le plus récent d'un débat qui a cours depuis 2016, sur la manière de mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies³ et ses 17 ODD au niveau de l'UE. Le présent chapitre aborde ce débat, afin de comprendre les origines de la proposition de la Commission visant à intégrer les ODD dans le Semestre européen. Il aborde également les implications possibles de cette décision pour le Semestre, en évaluant son potentiel pour une mise en œuvre complète de l'Agenda 2030 des Nations Unies et de ses ODD au niveau de l'UE. Il s'agit en effet d'un véritable défi en termes de gouvernance pour la Commission von der Leyen. À bien des égards, les défis relatifs à la mise en œuvre du développement durable dans l'UE ne sont pas nouveaux : ils sont antérieurs à l'Agenda 2030 des Nations Unies et aux ODD. Par conséquent, un examen plus approfondi des forces et des faiblesses des tentatives précédentes peut

1. Nous remercions les éditeurs de ce volume et un évaluateur externe anonyme pour leurs commentaires sur les versions précédentes de ce chapitre. La clause de non-responsabilité habituelle s'applique.
2. Von der Leyen (2019b : 5) avait déjà exprimé cette résolution dans sa déclaration inaugurale au Parlement européen le 16 juillet 2019.
3. Ci-après dénommé « Agenda 2030 des Nations Unies » ou « Agenda 2030 ».

s'avérer utile pour fournir des clés de lecture et appréhender les principaux enjeux des propositions plus récentes⁴.

Nous essayons, par conséquent, d'adopter dans cette analyse une perspective à long terme. Après une brève description de l'histoire de l'engagement des Nations Unies en faveur du développement durable (section 1), nous examinons dans la section 2 les éléments clés de la principale stratégie proposée par l'UE afin de promouvoir le développement durable avant l'Agenda 2030 des Nations Unies — la stratégie de développement durable de l'UE (SDD de l'UE), lancée en 2001. La section 3 traite des initiatives prises par la Commission Juncker pour intégrer l'Agenda 2030 des Nations Unies et les ODD dans les cadres politiques existants de l'UE. La section 4 étudie la dynamique qui sous-tend la décision de la Commission von der Leyen de recentrer le Semestre pour intégrer les ODD, la justification de ce choix et la manière dont cette décision a été traduite dans le Semestre européen 2020. La section 5, conclusive, propose quelques réflexions sur le potentiel et les limites du recours au Semestre européen comme moyen de mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations Unies et de ses ODD et met en lumière les derniers développements liés à la pandémie de Covid-19.

Ce chapitre s'appuie sur une analyse approfondie des documents politiques pertinents (principalement de l'UE), complétée par une revue sélective de la littérature ainsi que par les résultats de six entretiens semi-structurés avec des fonctionnaires de la Commission étroitement impliqués dans le Semestre européen, menés entre juin et septembre 2020. Ces entretiens ont fourni d'importantes informations de mise en contexte pour cette recherche, nous aidant à approfondir notre compréhension de certaines questions que l'analyse des documents n'avait pas permis de saisir dans le détail.

1. Les Nations Unies et le développement durable

1.1 L'évolution du discours des Nations Unies sur la durabilité : du rapport Brundtland aux objectifs du Millénaire pour le développement

Le débat théorique sur le développement durable est né à l'origine d'études économiques sur la capacité limitée des ressources de la planète et visant à soutenir l'existence humaine dans la durée (Mensah 2019). Depuis le début des années 1970, l'ONU est l'une des organisations les plus actives dans la promotion du développement durable par le biais de diverses initiatives de haut niveau. Dans « Notre avenir à tous », un rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (également connue sous le nom de Commission Brundtland), le développement durable est défini comme une voie qui « [...] répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » (Nations Unies 1987).

4. Il semble important de préciser que, dans ce chapitre, nous traitons du développement durable et de la mise en œuvre des ODD à travers des stratégies européennes transversales telles que la SDD de l'UE et Europe 2020 et les mécanismes de gouvernance qui y sont associés (en particulier, le Semestre européen). En revanche, nous n'abordons pas un aspect important des actions de l'UE visant à intégrer le développement durable dans les politiques de l'UE, à savoir les différentes formes d'études d'impact menées par la Commission pour évaluer les conséquences environnementales, sociales et économiques des principaux textes législatifs ou initiatives politiques.

Avant 2000, les dimensions sociales, économiques et environnementales de la durabilité étaient traitées séparément au niveau des Nations Unies via des initiatives et des agences spécialisées. Avec la « Déclaration du millénaire » adoptée en septembre 2000, les choses ont radicalement changé (Nations Unies 2000). La Déclaration a été associée à huit « objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD⁵) à atteindre d'ici 2015 au niveau mondial. Les OMD ont inauguré une nouvelle dynamique en matière d'engagement international pour le développement durable, encadrée par un modèle de gouvernance mondiale et basée sur la définition d'objectifs (Biermann *et al.* 2017). Cette approche s'est poursuivie après l'expiration des OMD en 2015, lorsque l'ONU a réexaminé et renouvelé son programme de développement durable. Les OMD ont souvent été critiqués pour leur portée limitée et leur approche *top-down* (Fukuda-Parr 2016) dans la mesure où ils ont été élaborés au plus haut niveau politique de l'ONU et constituaient un programme d'aide visant principalement les pays en développement. Ayant à l'esprit les écueils et les limites des OMD, les Nations Unies se sont efforcées d'approuver un nouveau modèle de développement global et participatif avec l'Agenda 2030 des Nations Unies et les ODD.

1.2 L'agenda 2030 des Nations Unies et les objectifs de développement durable

En septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le « Programme de développement durable à l'horizon 2030 » (Nations Unies 2015). Celui-ci doit constituer un plan visant à transformer le monde par le biais d'un mode de développement durable en stimulant les actions collaboratives des membres des Nations Unies et des parties prenantes pour promouvoir les trois dimensions du développement durable : sociale, environnementale et économique. On sait que ces dimensions sont étroitement liées et que les objectifs qui s'y rapportent doivent être poursuivis de manière équilibrée (*ibid.* : par. 2). Les préoccupations sociales, environnementales et économiques se reflètent explicitement dans trois des cinq « domaines d'importance cruciale » identifiés dans l'Agenda 2030 : l'humanité, la planète et la prospérité (*ibid.* : préambule)⁶. Le premier domaine concerne l'égalité des chances pour tous et la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Le second touche à la protection de l'environnement et promeut la durabilité en matière de consommation, de production et de gestion des ressources naturelles. Enfin, la prospérité évoque la détermination « à faire en sorte que tous les êtres humains aient une vie prospère et épanouissante et que le progrès économique, social et technologique se fasse en harmonie avec la nature. » (*ibid.* : préambule).

-
5. Les OMD étaient les suivants : (1) éradiquer l'extrême pauvreté et la faim ; (2) assurer l'éducation primaire pour tous ; (3) promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; (4) réduire la mortalité de l'enfant de moins de cinq ans ; (5) améliorer la santé maternelle ; (6) combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; (7) assurer un environnement durable ; et (8) mettre en place un partenariat mondial pour le développement.
 6. Les deux autres domaines de l'Agenda 2030 sont (1) la paix, c'est-à-dire la création de sociétés pacifiques, justes et inclusives ; et (2) le partenariat, qui renvoie à la stratégie d'implémentation de l'Agenda 2030 (Nations Unies 2015 : Préambule). « Humanité, planète, prospérité, paix et partenariat » sont généralement définis comme les cinq piliers de l'Agenda 2030.

L'Agenda 2030 contient dix-sept objectifs de développement durable à atteindre d'ici 2030 au niveau mondial (encadré 1). Les ODD sont des objectifs thématiques, eux-mêmes associés à 169 sous objectifs qualitatifs et quantitatifs et accompagnés de 232 indicateurs.

Encadré 1 Les objectifs de développement durable des Nations Unies

- Objectif 1** Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde
- Objectif 2** Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable
- Objectif 3** Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être à tout âge
- Objectif 4** Assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie
- Objectif 5** Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles
- Objectif 6** Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable
- Objectif 7** Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes à un coût abordable
- Objectif 8** Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous
- Objectif 9** Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation
- Objectif 10** Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre
- Objectif 11** Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables
- Objectif 12** Établir des modes de consommation et de production durables
- Objectif 13** Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions
- Objectif 14** Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable
- Objectif 15** Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité
- Objectif 16** Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous
- Objectif 17** Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser

Source : Nations Unies (2015).

L'Agenda 2030 et ses ODD sont considérés comme un tournant dans la gouvernance mondiale du développement durable. En effet, les ODD et les sous objectifs qui leur sont attribués doivent être considérés comme « intégrés et indissociables ; ils sont, par essence globaux et applicables universellement, compte tenu des réalités, des capacités et des niveaux de développement des différents pays et dans le respect des priorités et politiques nationales » (Nations Unies 2015 : par. 55). En proposant un ensemble d'objectifs multidimensionnels, complexes et interdépendants, l'Agenda 2030 définit

une stratégie globale de développement durable, c'est-à-dire une orientation commune à tous les pays du monde entier pour tendre vers le bien-être (Monaco 2018). La clé de ce modèle holistique est la nature intégrée des ODD, car les objectifs doivent être atteints simultanément. La réalisation de l'Agenda 2030 dépend donc de la possibilité de stimuler les synergies entre les ODD et de parvenir à juguler efficacement les éventuelles contradictions qui les opposent pour permettre leur réalisation simultanée (Pradhan *et al.* 2017). L'idée de développement durable avancée dans l'Agenda 2030 est connue sous l'approche « triple résultat » (O'Connor 2007 ; Schweikert *et al.* 2018), qui postule la nécessité d'un dialogue continu sur les valeurs, les principes et les politiques, en vue d'équilibrer les dimensions sociale, économique et environnementale de la durabilité et de résoudre les potentiels conflits entre celles-ci.

Les gouvernements sont censés s'appropriier les ODD (dont la réalisation est une responsabilité partagée), en établissant des cadres nationaux, régionaux et supranationaux pour leur mise en œuvre, leur suivi et leur révision (Nations Unies 2015). Les Nations Unies rendent compte chaque année des progrès accomplis au niveau mondial dans la réalisation de ces objectifs et ont créé un organe spécialisé chargé d'effectuer des suivis et des examens, le « Forum politique de haut niveau des Nations Unies » (Eurostat 2020). Néanmoins, l'ONU n'a pas de pouvoir contraignant pour faire appliquer les ODD et c'est sur une base volontaire que les gouvernements nationaux soumettent leurs rapports sur la mise en œuvre des ODD. Ce modèle de gouvernance mondiale qui fixe des objectifs fonctionne en effet à partir d'aspirations politiques ambitieuses qui ne sont complétées que par de faibles dispositions institutionnelles internationales (Biermann *et al.* 2017). Cela laisse une plus grande marge de manœuvre aux préférences nationales en termes d'implémentation. Non seulement les ODD ne sont pas contraignants, mais les 169 sous objectifs sont pour la plupart génériques et qualitatifs, ce qui signifie que les États sont relativement autonomes dans la fixation de leurs objectifs propres en les adaptant au contexte national (*ibid.*). Un défi majeur consiste donc à adapter la mise en œuvre des ODD aux priorités et contextes nationaux spécifiques, sans compromettre l'ambition globale et unitaire de l'Agenda 2030.

2. L'UE et le développement durable : les premières étapes

2.1 Les origines de la stratégie de développement durable de l'UE : 2001-2002

L'UE a toujours participé activement aux débats et aux initiatives des Nations Unies sur le développement durable et les a soutenus. À la suite du traité d'Amsterdam de 1997, la réalisation d'un « développement équilibré et durable » a été incluse parmi les objectifs de l'Union définis dans le traité sur l'Union européenne (TUE) (article 2). La version actuelle du TUE, modifiée par le traité de Lisbonne signé en décembre 2007, stipule que « [L'Union] 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 » (article 3, par. 3 du TUE).

Lors de la 19^e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1997, l'UE s'est engagée à élaborer une stratégie pour le développement durable. Une proposition de la Commission européenne sur une stratégie européenne de développement durable (SDD) a ensuite été publiée en mai 2001 (Commission européenne 2001) et adoptée par le Conseil européen en juin de la même année (Conseil européen 2001). La SDD de l'UE de 2001 a ensuite été renouvelée en 2006 (Commission européenne 2005; Conseil de l'Union européenne 2006). Bien qu'il soit impossible dans ce chapitre de rendre compte de l'évolution de la SDD de l'UE, nous y présentons un résumé de ses principales caractéristiques.

S'appuyant sur la définition du développement durable élaborée par la Commission Brundtland en 1987 (voir section 1), la SDD de l'UE de 2001 reposait sur l'hypothèse que les politiques économiques, sociales et environnementales devaient se renforcer mutuellement. Il est important de noter que la SDD de l'UE a adopté une perspective de long cours, mettant l'accent sur l'impact positif en termes de qualité environnementale, de croissance et d'emploi que les politiques de durabilité devaient avoir à long terme. Toutefois, il a également été reconnu que les changements nécessaires impliqueraient des compromis difficiles entre des intérêts contradictoires, en particulier à court terme (Commission européenne 2001).

Tout en reconnaissant le large champ d'application du développement durable, la proposition de la Commission de 2001 consistait à adopter une approche ciblée qui se concentrait sur quelques points particuliers (Commission européenne 2001). Dans ce cadre, il est à noter que les versions de 2001 et de 2006 présentaient relativement plus de défis environnementaux que sociaux (Commission européenne 2001; Conseil de l'Union européenne 2006)⁷, une disparité qui reflète le fait que la SDD de l'UE a été conçue pour ajouter une dimension environnementale à la stratégie de Lisbonne, qui portait principalement sur les politiques économiques et sociales.

La mise en œuvre de la première SDD de l'UE reposait sur un exercice annuel d'évaluation sur base d'un rapport de synthèse rédigé par la Commission et présenté lors des réunions du Conseil européen de printemps, les chefs de gouvernement étant censés examiner les progrès réalisés dans toutes les dimensions de la durabilité. Pour leur part, les États membres ont été invités à élaborer leurs stratégies nationales de développement durable. Cette ambition a été soutenue par Eurostat qui, en 2001, a commencé à publier des rapports annuels intitulés « Measuring Sustainable Development in the EU » (cf. Eurostat 2015). Lors de la révision de la SDD de l'UE en 2006, ses modalités de gouvernance ont été identifiées comme un point faible. En conséquence, de nouvelles procédures renforcées de mise en œuvre et de suivi ont été mises en place par le Conseil de l'UE (2006), exigeant de la Commission qu'elle soumette des rapports d'avancement semestriels. Il est important de noter qu'au moment même où la SDD de l'UE était renouvelée (2005), la stratégie de Lisbonne a également été révisée, ce qui a donné

7. Les « défis clés » de la SDD de l'UE en 2006 étaient (1) le changement climatique et l'énergie propre; (2) le transport durable; (3) la consommation et la production durables; (4) la conservation et la gestion des ressources naturelles; (5) la santé publique; (6) l'inclusion sociale, la démographie et la migration; et (7) la pauvreté mondiale et les défis du développement durable (Conseil de l'Union européenne 2006).

lieu à la « relance » de la stratégie de Lisbonne, donnant la priorité à la croissance et à l'emploi et au renforcement de la compétitivité, tout en mettant largement de côté les ambitions sociales et environnementales (voir, entre autres, Armstrong 2010).

2.2 L'examen 2009 de la stratégie de développement durable de l'UE et Europe 2020

Le deuxième rapport d'avancement sur la SDD de l'UE — présenté comme une « révision » de la stratégie — a été publié par la Commission en juillet 2009, dans un contexte caractérisé par l'éclatement de la crise financière et économique, et en parallèle à l'élaboration de la nouvelle stratégie de croissance de l'UE pour les années 2010, qui succède à la stratégie de Lisbonne. Le rapport (Commission européenne 2009) a proposé de recentrer la SDD de l'UE sur un certain nombre d'objectifs à long terme dans des domaines cruciaux, notamment la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et à faibles intrants, l'intensification des efforts environnementaux, la promotion de l'inclusion sociale et le renforcement de la dimension internationale du développement durable. En outre, la Commission a proposé de créer de meilleurs liens entre la SDD de l'UE et la stratégie post-Lisbonne, notamment en utilisant les mécanismes de gouvernance de cette dernière pour contrôler la mise en œuvre de la première (*ibid.*), ce qui a ultérieurement été approuvé par le Conseil de l'UE (2009).

La nouvelle stratégie transversale de croissance — Europe 2020 — a été lancée par la Commission Barroso II en mars 2010 (Commission européenne 2010). Son objectif était de faire de l'UE une économie intelligente, durable et inclusive. La mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 a été organisée dans le cadre d'un nouveau « Semestre européen de coordination des politiques économiques ». Lancé en 2011, le Semestre est un cycle annuel de coordination des politiques visant à synchroniser et à coordonner les divers instruments et procédures liés au Pacte de stabilité et de croissance réformé ainsi que les initiatives associées à la stratégie Europe 2020⁸.

3. La Commission Juncker, l'Agenda 2030 et les objectifs de développement durable

3.1 L'UE et le nouvel Agenda 2030 : le point de départ

À partir de 2012, les institutions de l'UE ont publié plusieurs documents politiques définissant la position de l'UE dans les négociations au niveau des Nations Unies pour élaborer l'Agenda de développement durable post-2015. Une analyse de ces documents⁹ montre que les positions prises par l'UE étaient largement conformes aux caractéristiques essentielles et à la logique de ce qui allait devenir l'Agenda 2030 et les ODD (voir section 1).

8. Pour une description complète du fonctionnement du Semestre, voir Zeitlin et Vanhercke (2018).

9. Voir Commission européenne (2013, 2014, 2015); Conseil de l'Union européenne (2013, 2014, 2015).

Après l'adoption de l'Agenda 2030 de l'ONU, la Commission européenne dirigée par Jean-Claude Juncker a publié, en novembre 2016, une communication intitulée « Prochaines étapes pour un avenir européen durable – action européenne en faveur de la durabilité » (Commission européenne 2016a). Cette communication visait à cartographier les politiques européennes contribuant déjà aux 17 ODD, en vue de faciliter leur intégration dans le cadre politique européen (*ibid.*). En outre, la Commission s'est engagée à lancer un « travail de réflexion » pour préparer la mise en œuvre à long terme des ODD dans la période consécutive à Europe 2020. Selon la communication susmentionnée, la plupart des ODD étaient déjà inclus dans les priorités de la Commission Juncker et un ensemble de politiques et d'instruments financiers de l'UE – tels que, pour n'en citer que quelques-uns, la politique agricole commune, les politiques environnementales, la politique énergétique et la politique commerciale – contribuaient déjà à la réalisation des 17 ODD. Parallèlement aux politiques et initiatives sectorielles, la stratégie Europe 2020 et le Semestre européen ont été considérés par la Commission européenne (2016a : 2) comme des processus clés pour la réalisation et le suivi des ODD. En particulier, le Semestre – dont la logique a été jugée conforme à la défense « d'un modèle socio-économique plus durable au sein de l'Union européenne » (Commission européenne 2016a : 17) – comportait déjà des initiatives spécifiques censées permettre la réalisation de 10 ODD¹⁰ en fixant des objectifs économiques et sociaux (Commission européenne 2016a, 2016b).

La Commission s'est engagée à suivre, rapporter et examiner les progrès accomplis dans la réalisation des ODD au sein de l'UE en publiant, à partir de 2017, des rapports réguliers. Eurostat a commencé à travailler sur un ensemble complet d'indicateurs des ODD de l'UE, adoptés par le système statistique européen en mai 2017. Ceux-ci constituent la base statistique du « Overview of progress towards the ODDs in an EU context » (Rapport de suivi des progrès accomplis dans la réalisation des ODD au niveau de l'UE), qu'Eurostat publie chaque année depuis 2017 (voir Eurostat 2020).

3.2 Intégrer le développement durable dans l'élaboration des politiques de l'UE : les principales limites d'Europe 2020 et du Semestre

Bien que la Commission européenne ait reconnu en 2016 que « le développement durable est une question de gouvernance » (Commission européenne 2016a : 17), certains observateurs notent que les défaillances en matière de gouvernance ont considérablement entravé la mise en œuvre de la précédente SDD de l'UE (Domorenok 2019). D'une part, la SDD de l'UE reposait sur des formes légères de coordination, tandis que, d'autre part, elle n'était pas suffisamment intégrée dans les grandes stratégies de croissance de l'UE. En effet, les mécanismes de gouvernance reliant la SDD de l'UE à la stratégie de Lisbonne et à Europe 2020 ont toujours été faibles, et la SDD de l'UE est finalement restée en marge de l'élaboration des politiques de l'UE, au point d'être à peine mentionnée dans la communication de la Commission en réaction au nouvel

10. En particulier les ODD 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16 ont déjà été poursuivis par le Semestre européen, selon l'évaluation de la Commission de 2016.

Agenda 2030 des Nations Unies et aux ODD (Commission européenne 2016a). En effet, en dehors de la publication régulière des rapports de suivi annuels d'Eurostat, la SDD de l'UE semble avoir disparu des radars au milieu des années 2010.

L'explication la plus probable est que l'intégration du développement durable dans la stratégie Europe 2020 depuis 2010 (Commission européenne 2016a) a (implicitement) sonné le glas de la SDD de l'UE. Ceci est évidemment en contradiction avec l'objectif déclaré de lier plus étroitement la SDD de l'UE à Europe 2020. Au niveau stratégique, les trois dimensions (censées se renforcer mutuellement) du nouveau modèle de croissance proposé par Europe 2020 — intelligent, durable et inclusif (Commission européenne 2010) — ont été en quelque sorte assimilées aux trois dimensions du développement durable (Commission européenne 2016a). Cependant, les domaines thématiques couverts par Europe 2020 ne correspondaient pas entièrement aux 17 ODD, les questions environnementales se limitant notamment à l'efficacité énergétique et à l'utilisation efficace des ressources (Domorenok 2019). En outre, si les synergies entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux ont été mises en évidence, très peu d'attention a été accordée aux contradictions qui opposent ces objectifs et à la recherche de compromis.

Reflétant la stratégie Europe 2020, le Semestre a principalement couvert les politiques économiques et sociales au cours des dernières années. Alors que l'accent était mis initialement sur les mesures macroéconomiques et budgétaires, l'attention portée aux politiques sociales au cours du Semestre s'est progressivement accrue (Zeitlin et Vanhercke 2018), tant en termes de résultats de fond que d'aspects procéduraux. En ce qui concerne ces derniers, les acteurs sociaux institutionnels ont joué un rôle de plus en plus central, la Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion (DG EMPL) de la Commission faisant partie des « DG principales » du Semestre depuis 2014, aux côtés de la Direction générale des Affaires économiques et financières (DG ECFIN), du Secrétariat général (SECGEN) et de la Direction générale de la Fiscalité et de l'Union douanière (DG TAXUD) (*ibid.*). Inversement, la « dimension environnementale » du Semestre a été historiquement sous-développée et principalement axée sur les questions liées aux politiques énergétiques, tandis que les politiques de lutte contre la dégradation de l'environnement et le changement climatique n'ont jamais été explicitement incluses parmi les priorités clés de l'Examen annuel de la croissance (EAC) du Semestre (Charveriat et Bodin 2020 ; Sabato et Mandelli 2018). Les références relativement rares à ces domaines politiques insistaient sur la création de synergies et de dynamiques « gagnant-gagnant » entre la protection de l'environnement, la croissance économique et le progrès social, sans accorder beaucoup d'attention à la nécessité de juguler les contradictions qui opposent ces trois dimensions.

3.3 L'héritage de la Commission Juncker

Suite à l'engagement qu'elle a pris en 2016, la Commission a lancé une réflexion sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et des ODD au niveau de l'UE pour la période post-2020, avec la mise en place d'une plateforme multipartite de haut niveau pour rédiger des recommandations. Cette consultation a abouti à la publication (en janvier 2019) d'un

document de réflexion intitulé « Towards a Sustainable Europe by 2030 »¹¹ (Commission européenne 2019a). La Commission y établit un lien entre la mise en œuvre des ODD et ce qu'elle définit comme la « transition vers la durabilité », c'est-à-dire la transition vers une économie européenne neutre pour le climat d'ici 2050. Parmi les priorités politiques que le document de réflexion désigne comme les « fondements politiques d'un avenir durable » (*ibid.*), la nécessité d'« assurer une transition socialement équitable » est considérée comme clé car pour porter ses fruits, cette transition devra jouir d'un soutien social fort. À cet égard, des actions spécifiques ont été jugées nécessaires pour aborder les éventuels compromis socio-économiques que nécessite la transition, en veillant à ce que « personne ne soit laissé de côté » (*ibid.*). De l'avis de la Commission Juncker, la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux (SEDS) serait fondamentale dans la mesure où ce socle contribue directement à la réalisation de pas moins de huit ODD (Commission européenne 2019a)¹².

Le même document de 2019 inclut « la gouvernance et la garantie de la cohérence des politiques à tous les niveaux » parmi les « facteurs horizontaux » fondamentaux pour la transition vers la durabilité. En raison de la nature transversale et interconnectée des ODD, une meilleure coordination entre les différents niveaux de gouvernance, une coopération étroite entre les administrations ainsi qu'une cohérence accrue entre les différents domaines politiques seraient essentielles pour leur mise en œuvre efficace (*ibid.*).

Lançant un débat sur la manière de mettre en œuvre efficacement les ODD à l'avenir et de les relier à l'agenda de l'UE post-2020, la Commission Juncker a proposé trois scénarios. Le premier consistait à mettre en place une *stratégie globale de l'UE en matière d'ODD* qui guiderait toutes les actions de l'UE et des États membres (c'est-à-dire que la nouvelle stratégie globale de l'UE consécutive à Europe 2020 qui constituerait une stratégie de développement durable à part entière). La deuxième consisterait à poursuivre *l'intégration des ODD dans toutes les politiques pertinentes de l'UE* par la Commission, mais sans imposer d'action de la part des États membres. Dans le dernier scénario, l'accent serait principalement mis sur les *actions extérieures en faveur du développement durable*, la priorité étant d'aider le reste du monde à rattraper son retard, tout en poursuivant les améliorations au niveau de l'UE (*ibid.*).

Devant le document de réflexion de la Commission, le Conseil de l'UE n'a pas exprimé d'approbation claire en faveur d'un scénario spécifique. Au contraire, rappelant les conclusions de la Présidence du Conseil européen d'octobre 2018 (Conseil européen 2018 : par. 12), il a invité la Commission à élaborer une stratégie de mise en œuvre de

11. « Vers une Europe durable d'ici 2030 ».

12. Notamment, les ODD 1 (éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde), ODD 3 (permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tous les âges), ODD 4 (assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour tous), ODD 5 (parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles), ODD 8 (promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous), ODD 10 (réduire les inégalités au sein des pays et d'un pays à l'autre), ODD 11 (faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables) et ODD 17 (renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser).

l'Agenda 2030, « qui s'appuie sur les éléments des scénarios présentés dans le document de réflexion de la Commission » (Conseil de l'Union européenne 2019a : par. 7). Une telle stratégie devrait être « globale [...], prévoyant des calendriers, des objectifs et des mesures concrètes pour intégrer le Programme à l'horizon 2030 et les ODD dans toutes les politiques intérieures et extérieures de l'UE » (*ibid.* : par. 8). Il est important de noter que pour éviter les doubles emplois et une bureaucratie excessive, les systèmes de suivi et de rapport de la stratégie de mise en œuvre devraient utiliser les mécanismes existants, y compris, le Semestre européen (Conseil de l'Union européenne 2019a : par. 12).

4. La Commission von der Leyen et l'intégration des ODD dans le Semestre

4.1 La nouvelle Commission entre stratification des politiques et innovation politique

Lors de sa nomination à la présidence de la Commission européenne à l'été 2019, Ursula von der Leyen a été confrontée à diverses options (et pressions) sur la manière de mettre concrètement en œuvre les ODD au niveau de l'UE. La solution finalement adoptée a consisté en un mélange d'éléments, dont (a) l'élaboration d'une nouvelle stratégie de croissance globale, le « Green Deal européen » (GDE) qui, bien qu'il ne soit pas strictement consacré à la mise en œuvre de l'Agenda 2030, est à bien des égards conforme à celui-ci; (b) la poursuite de l'intégration des ODD dans les politiques de l'UE; et (c) l'intégration des ODD dans le Semestre.

En ce qui concerne spécifiquement le GDE, quelques éléments semblent particulièrement pertinents pour ce chapitre (voir Laurent, ce volume, pour une analyse complète). Le GDE a été présenté comme faisant partie intégrante de la stratégie de l'UE visant à mettre en œuvre l'Agenda 2030 des Nations Unies et les ODD (Commission européenne 2019b) et, de fait, le GDE présente certains éléments de continuité avec la précédente SDD de l'UE et la notion de « transition durable » figurant dans le document de réflexion de la Commission de 2019. Premièrement, le GDE fixe explicitement comme objectifs prioritaires la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement – deux thèmes déjà abordés par la précédente SDD de l'UE. Deuxièmement, les huit domaines d'action du GDE¹³, « interdépendants et se renforçant mutuellement », recoupent largement les quatre « fondements politiques pour un avenir durable » qui auraient dû caractériser la mise en œuvre de l'Agenda 2030 selon le document de réflexion de la Commission publié en 2019. Troisièmement, le GDE souligne que la mise en place de normes environnementales élevées n'est pas incompatible avec la promotion de la croissance et du progrès social. Au contraire, ces objectifs peuvent se renforcer

13. Les domaines d'action du GDE sont (Commission européenne 2019b : 1) Renforcer l'ambition climatique de l'UE pour 2030 et 2050; 2) Un approvisionnement énergétique propre, abordable et sûr; 3) Mobiliser les acteurs de l'industrie en faveur d'une économie circulaire et propre; 4) Construction et rénovation économes en énergie et en ressources; 5) Accélérer la transition vers une mobilité durable et intelligente; 6) « De la ferme à la table » : concevoir un système alimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement; 7) Préserver et rétablir les écosystèmes et la biodiversité; 8) Un objectif « zéro pollution » pour un environnement exempt de substances toxiques.

mutuellement. Toutefois, contrairement à Europe 2020, une grande attention est accordée aux éventuels compromis entre les différentes dimensions du développement durable — un marqueur fort des discours antérieurs liés à la SDD de l'UE — y compris en ce qui concerne les éventuelles conséquences néfastes de la transition verte sur la dimension sociale.

Le deuxième élément du plan de la Commission pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations Unies consistait à intégrer les ODD dans les politiques de l'UE. Pour ce faire, la Présidente de la Commission a chargé chaque Commissaire de mettre en œuvre les ODD dans son propre champ d'action politique, tout en attribuant la responsabilité de la mise en œuvre globale des ODD à l'ensemble du Collège. La coordination relative à l'implémentation des ODD par le biais du Semestre européen a été confiée au Commissaire à l'économie Paolo Gentiloni (von der Leyen 2019c). Comme l'ont révélé nos entretiens, cette stratégie transversale est censée garantir l'intégration effective des ODD dans les politiques de l'UE « comme une sorte de coupole directrice », et cela, même en l'absence d'une stratégie spécifique d'implémentation.

Par ailleurs, d'après les personnes que nous avons interviewées, la décision de recentrer le Semestre européen en y intégrant les ODD peut également être interprétée comme une preuve de l'engagement de von der Leyen à placer la durabilité en tête des priorités de l'UE. Dans un premier temps, la nouvelle présidente n'a toutefois pas fourni d'autres détails sur la manière dont les ODD seraient effectivement inclus dans le processus de gouvernance socio-économique de l'UE, ni dans quelle mesure ce serait le cas.

Face à cette situation, le Conseil de l'UE (2019b) a noté dans ses conclusions du 10 décembre 2019 que, malgré ses demandes répétées, il manquait toujours une stratégie globale de l'UE pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et des ODD. Il a invité la Commission à élaborer une telle stratégie « sans plus tarder » (*ibid.* : par. 19). Le Conseil a également souligné que, la décision de la Commission d'attribuer la responsabilité de la mise en œuvre des ODD au Collège dans son ensemble, pourrait affaiblir la cohérence de l'élaboration des politiques (*ibid.* : par. 14). Pour éviter cela, le Conseil a estimé que l'approche transversale de la Commission devait être renforcée par l'attribution de la responsabilité globale de l'implémentation des ODD à un membre du Collège au plus haut niveau (*ibid.*). En outre, le Conseil a semblé assez prudent à propos de l'idée de recentrer le Semestre sur les ODD et a demandé plus d'informations sur la manière dont la Commission entendait le faire, tout en rappelant explicitement que le Semestre est un outil de coordination des politiques économiques, fiscales et de l'emploi des États membres (*ibid.* : par. 11).

Une réponse à cet égard est arrivée une semaine après la réunion du Conseil, avec la publication le 17 décembre 2019 de la stratégie annuelle pour une croissance durable de la Commission (*Annual Sustainable Growth Strategy, ASGS*), qui donne le coup d'envoi du Semestre 2020.

4.2 Les objectifs de développement durable pour le Semestre européen 2020

Dans sa stratégie annuelle pour une croissance durable 2020 — renommée de la sorte pour mettre en évidence la notion de durabilité dans ce document clé de l'UE —, la Commission présente les deux cadres stratégiques essentiels au cœur du nouveau Semestre : le « Green Deal » européen et les ODD des Nations Unies. En effet, le Semestre devrait contribuer à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie globale de croissance de l'UE (Commission européenne 2019c), tout en étant considéré comme un cadre qui « peut contribuer à conduire ces politiques [économiques, sociales et fiscales] sur la voie des ODD en assurant le suivi des progrès accomplis et une coordination plus étroite des efforts menés sur le plan national en matière de politiques économiques et de l'emploi » (Commission européenne 2019c : 16).

Ces deux grands cadres stratégiques sont considérés comme compatibles, dans la mesure où, selon la Commission, « [le GDE] place la durabilité — dans tous les sens du terme — et le bien-être des citoyens au cœur de notre action » (*ibid.*, gras enlevé de l'original). Afin de relier les deux cadres stratégiques, l'ASGS accorde une « place prépondérante à l'économie » (Commission européenne 2019c : 16), basée sur la notion de « durabilité compétitive ». Cette dernière, présentée comme « un nouveau modèle pour relever des défis majeurs interdépendants » (*ibid.* : 4), repose sur quatre dimensions : (a) la durabilité environnementale ; (b) la croissance de la productivité ; (c) l'équité ; et (d) la stabilité macro-économique. La première dimension se concentre sur la réalisation des objectifs clés du GDE — la lutte contre le changement climatique et la transition vers la neutralité climatique. Selon la Commission, un Semestre « renforcé » (c'est-à-dire intégrant une dimension environnementale plus développée) pourrait constituer un instrument fondamental fournissant des orientations spécifiques aux États membres sur la manière d'atteindre ces objectifs (Commission européenne 2019c : 6). La croissance de la productivité et l'innovation sont considérées comme essentielles pour assurer la croissance future des revenus et de l'emploi (*ibid.* : 7). Pour sa part, l'équité devrait être assurée en premier lieu par le respect des « principes du socle européen des droits sociaux » (*ibid.* : 11, gras enlevé de l'original). L'équité devrait également comporter une dimension territoriale et sectorielle, car le Semestre renouvelé doit fournir des orientations pour la mise en œuvre du mécanisme pour une transition juste proposé dans le cadre du Green Deal européen (*ibid.* : 12)¹⁴. Enfin, la stabilité macroéconomique est considérée comme une « d'une condition préalable pour garantir la résilience face aux chocs futurs et faciliter le processus de transformation [de l'économie] » (Commission européenne 2019c : 13).

La notion de durabilité compétitive peut être considérée comme un lien entre l'Agenda 2030 des Nations Unies et la stratégie de croissance de la Présidente von der Leyen, le GDE. Selon plusieurs personnes que nous avons interviewées à la Commission européenne, cette notion constitue un « changement de paradigme » important par

14. Une communication spécifique de la Commission intitulée « Une Europe sociale forte pour des transitions justes » (Commission européenne 2020c) apporte plus de détails sur le rôle du socle dans ce contexte et sur sa mise en œuvre tout au long du Semestre. Sur le mécanisme pour une transition juste et, plus généralement, sur la notion de transition juste, voir Sabato et Fronteddu (2020).

rapport au passé dans la mesure où elle met en évidence le terme de « durabilité », qui est à concrétiser tout en garantissant que l'économie européenne reste compétitive par rapport au reste du monde. En ce sens, la durabilité compétitive représenterait, dans une certaine mesure, une rupture avec le récit de la stratégie Europe 2020 : alors que la promotion de la croissance et de la compétitivité étaient les principaux objectifs d'Europe 2020, dans l'ASGS 2020, ces deux dimensions sont considérées comme des instruments au service d'une transition durable. Comme l'a fait remarquer l'une des personnes que nous avons interviewées, dans cette perspective, la compétitivité (qui dans l'ASGS est spécifiquement conçue en termes de croissance de la productivité) pourrait être considérée comme un ajout aux dimensions traditionnelles de la durabilité économique, sociale et environnementale.

Ainsi, l'élaboration générale de l'ASGS implique que le concept multidimensionnel de durabilité compétitive recouvre et vise à relier les préoccupations environnementales, économiques et sociales, celles-ci étant considérées comme étroitement liées et se renforçant mutuellement (Commission européenne 2019c : 4). Toutefois, tenant compte de l'une des préoccupations fondamentales de la notion de développement durable, l'ASGS 2020 se concentre également sur l'identification des synergies et compromis possibles entre les politiques environnementales, sociales et économiques (*ibid.* : 16). L'intégration des ODD dans le Semestre permettrait de mieux appréhender cette situation globale, ce qui contribuerait à la fois à exploiter les synergies tout en identifiant et en tentant de juguler les éventuels conflits (*ibid.* : 2).

Si certaines informations sur la manière dont la Commission entend utiliser les ODD au cours du Semestre apparaissent dans l'ASGS 2020, la communication sur les rapports par pays (*Country Reports*, RP) 2020 se veut un peu plus explicite et précise que dans le cadre juridique du Semestre européen, l'intégration des ODD est axée sur la dimension macroéconomique de ces objectifs et sur la manière de les atteindre au moyen de politiques économiques, sociales et de l'emploi (Commission européenne 2020b).

Dans ce cadre, les RP doivent se traduire par des documents clés fournissant une analyse concrète des quatre dimensions de la durabilité compétitive et identifiant les politiques et défis pertinents au regard des ODD. Pour ce faire, les RP 2020 incluent la « durabilité environnementale » parmi les principales priorités de réforme des États membres, aux côtés des « finances publiques et fiscalité », du « secteur financier », de « marché du travail, enseignement et politiques sociales » et de « compétitivité, réformes et investissements ». La section environnementale des RP fournit, pour sa part, une analyse des défis environnementaux et climatiques auxquels font face les États membres en mettant l'accent sur les domaines liés aux politiques économiques et de l'emploi, en ce compris les conséquences sociales, les politiques et défis climatiques (Commission européenne 2020a)¹⁵.

15. Chaque rapport par pays contient une annexe spécifique « Investment guidance on the just transition fund 2021-2022 » (annexe D) qui identifie les régions éligibles à un financement au titre du Fonds pour une transition juste et les priorités d'investissement pour rendre l'économie plus verte, plus moderne et plus compétitive, tout en s'attaquant aux conséquences socio-économiques de la transition.

Bien entendu, les autres dimensions de la durabilité compétitive sont également intégrées dans les rapports par pays du Semestre. En particulier, la dimension « équité » incarne les objectifs sociaux du Semestre renouvelé : prévenir et combattre le risque de voir se creuser les fractures sociales, tout en garantissant la provision de droits sociaux dans le respect des principes du socle européen des droits sociaux (SEDS) (Commission européenne 2019c). Les questions sociales figurant dans les RP 2020 sont regroupées en trois catégories — « marché du travail », « enseignement et formation » et « protection sociale » — avec des analyses spécifiques par pays, comme c'était le cas les années précédentes, basées sur le tableau de bord social du SEDS. Afin de renforcer le lien entre le SEDS et les ODD, l'encadré des RP 2020 résumant les performances des pays par rapport aux indicateurs du tableau de bord social a été explicitement relié aux ODD, en indiquant clairement les ODD auxquels chaque indicateur social est lié. Ainsi, les performances des pays mesurées par le tableau de bord social sont jugées directement pertinentes pour évaluer les progrès réalisés par rapport à pas moins de six ODD « sociaux » : ODD 1 (éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde), ODD 3 (permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être à tout âge), ODD 4 (assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie), ODD 5 (parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles), ODD 8 (promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous), et ODD 10 (réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre).

Outre l'ajout d'une section consacrée à l'environnement et le lien entre le SEDS et les ODD, les RP 2020 mentionnent explicitement les ODD de différentes manières. Les références aux performances de chaque pays par rapport aux ODD figurent dans le « Résumé », dans un paragraphe spécifique de la section « Situation et perspectives économiques » et dans une nouvelle annexe E sur les « Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable ». Cette dernière présente des statistiques et des tendances comparatives pour les cinq dernières années concernant les performances d'un pays par rapport aux indicateurs qu'Eurostat associe à chaque ODD dans son rapport de suivi annuel (Eurostat 2020). En outre, les ODD — ou, plus précisément, la manière dont les thèmes ou initiatives spécifiques abordés dans les RP sont liés aux ODD — ont été intégrés dans l'ensemble des rapports, bien que cela ne soit pas systématique. À cet égard, notre analyse révèle qu'un certain degré de sélectivité concernant les ODD dans le cadre du Semestre était effectivement nécessaire pour deux raisons. Premièrement, l'importance accordée à des ODD spécifiques varie selon les pays, compte tenu des situations et difficultés propres à chacun d'entre eux. Deuxièmement, tous les ODD n'ont pas été examinés avec le même degré de détail, car certains d'entre eux sont particulièrement difficiles à intégrer pleinement dans un processus tel que le Semestre, qui est axé sur les politiques économiques et de l'emploi des États membres. Il s'agit notamment des questions de coopération et de développement et, plus généralement, de la dimension extérieure du développement durable, c'est-à-dire à la fois de l'action de l'UE pour promouvoir le développement durable dans le monde et de l'impact des politiques de l'UE ailleurs dans le monde.

Les changements décrits ci-dessus ont soulevé la nécessité de procéder à certains ajustements analytiques. Pour obtenir des informations plus détaillées sur la situation

des États membres par rapport aux ODD, il a été demandé à Eurostat d'inclure des chapitres par pays dans son suivi annuel des ODD, ce qui a été fait dans son édition 2020 du rapport de suivi (Eurostat 2020). En ce qui concerne les ODD plus directement liés aux objectifs économiques et sociaux, la Commission continue de s'appuyer largement sur les sources déjà utilisées lors des cycles semestriels précédents, en les reliant parfois plus explicitement aux ODD, comme dans le cas du tableau de bord social du SEDS. Toutefois, de nouveaux indicateurs pour analyser les implications macroéconomiques et sociales de la transition écologique devraient être inclus dans le prochain cycle du Semestre.

D'un point de vue procédural, les « DG principales » du Semestre et la répartition des rôles et des responsabilités dans la rédaction des documents du Semestre entre les différentes DG concernées demeurent inchangées. Toutefois, au niveau des équipes-pays, la nécessité d'aborder la durabilité environnementale dans le Semestre et d'adopter une approche plus intégrée — comme l'indique la notion de durabilité compétitive — a conduit au renforcement de la coordination interservices. En fin de compte, le Semestre 2020 a fait appel à l'expertise interne d'un plus grand nombre de DG comme, par exemple, la Direction générale de l'Action pour le climat (DG CLIMA) et la Direction générale de l'Environnement (DG ENV). Pour orienter ce travail et s'assurer que les documents reflètent les objectifs prioritaires de la Commission ainsi que pour garantir une cohérence, le Secrétariat général a publié une note d'orientation horizontale au début du processus.

La Commission a également invité les États membres à faire le point sur les progrès réalisés en matière d'ODD dans leurs programmes nationaux de réforme, en complément qualitatif du suivi basé sur des indicateurs et effectué par la Commission dans le cadre du Semestre afin de saisir les aspects économiques des politiques concernées (Commission européenne 2020a).

L'analyse complète des rapports par pays (RP) devait se traduire par des recommandations spécifiques par pays (RSP) pour 2020, fournissant aux États membres des orientations concrètes sur les réformes et les investissements à privilégier afin de conjuguer les quatre dimensions de la durabilité compétitive. Cependant, peu après la publication des RP 2020, les pays de l'UE ont été durement touchés par la pandémie de Covid-19, avec d'énormes conséquences socio-économiques (voir Myant ; Vanhercke *et al.*, ce volume). Dans ce contexte, la Commission a réaffirmé sa volonté de maintenir, dans les RSP, l'approche globale de l'ASGS. En effet, selon la Commission européenne (2020b : 6, gras enlevé de l'original) :

« La pandémie fait ressortir l'interconnexion des sphères économique, sociale et environnementale et la nécessité d'une stratégie globale de reprise. C'est la raison pour laquelle l'intégration des objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD) dans le Semestre européen de coordination des politiques économiques est encore plus importante qu'autrefois. »

Les priorités données aux États membres dans les RSP 2020 consistaient donc à amortir les effets immédiats de la crise sur le plan social, économique et de l'emploi (avec un

accent particulier sur la santé), tout en donnant la priorité aux investissements « verts » — et numériques — comme base de la future reprise. Ce faisant, les États membres ont été autorisés à ignorer temporairement les contraintes budgétaires découlant du Pacte de stabilité et de croissance, et à ne reprendre des politiques budgétaires plus prudentes que « lorsque les conditions économiques le permettent » (Commission européenne 2020b : 7; voir aussi Myant, ce volume). Selon la Commission, en mettant en œuvre les RSP 2020, les États membres progresseront davantage vers les ODD et la durabilité compétitive.

Conclusions : l'UE et le développement durable – face au défi de la gouvernance

Dans ce chapitre, nous avons examiné les origines et la raison d'être de la proposition de la Commission von der Leyen de 2019 visant à intégrer les ODD dans le Semestre européen. Grâce à une analyse préliminaire des documents pertinents du Semestre 2020, nous avons identifié certaines des implications que suppose une telle intégration. Ce faisant, nous avons adopté une perspective à long terme, en analysant non seulement les débats et les initiatives les plus récents, mais aussi les tentatives précédentes de mise en œuvre du développement durable au niveau de l'UE. Notre analyse montre que l'intégration complète et cohérente de l'Agenda 2030 et des ODD dans l'élaboration des politiques de l'UE est une entreprise extrêmement complexe et, du point de vue de la gouvernance, un véritable casse-tête. Bien que la décision prise par la Commission von der Leyen d'utiliser le Semestre à cette fin puisse représenter une solution partielle à ce problème, elle présente également quelques importantes lacunes.

En examinant le Semestre 2020, nous concluons que la décision d'intégrer les ODD a contribué à élargir son champ d'analyse, en ajoutant certains éléments qui, auparavant, n'étaient inclus que de manière marginale, tels que l'accent mis sur la durabilité environnementale. Cette dernière est l'une des principales composantes de la notion de durabilité compétitive promue par l'ASGS 2020, notion qui reflète, à bien des égards, les trois dimensions clés du développement durable. En s'appuyant sur cette notion, la Commission a essayé de combler le fossé entre les deux principaux cadres stratégiques qui guident le Semestre 2020 : le « Green Deal européen » et les ODD. L'ajout d'une dimension environnementale aux rapports nationaux du Semestre 2020 ne s'est pas fait au détriment d'autres thèmes plus traditionnels du Semestre tels que la dimension sociale. En ce qui concerne cette dernière, les analyses du Semestre 2020 sont toujours organisées autour des principes et des droits liés au SEDS, tandis que le tableau de bord du socle a été explicitement lié aux ODD, confirmant que, dans l'intention de la Commission, le SEDS doit être considéré comme un élément clé de la mise en œuvre des ODD dans l'UE. L'inclusion d'une dimension environnementale et les références aux ODD ont, dans une certaine mesure, jeté les bases d'analyses (dans les RP du Semestre) plus conformes à la conception de développement durable, c'est-à-dire fondées non seulement sur l'identification de synergies, mais aussi d'éventuels conflits entre les dimensions constitutives de la durabilité compétitive. Enfin, ces évolutions se sont également accompagnées de quelques changements dans les procédures internes de la Commission pour l'élaboration des RP et des RSP : celles-ci s'appuient désormais

davantage sur l'expertise de DG précédemment moins impliquées dans le Semestre, telles que la DG ENV et la DG CLIMA.

En revanche, l'élargissement du champ d'application du Semestre a rendu ses procédures encore plus complexes et longues, et a ajouté de nombreux nouveaux tableaux de bord et indicateurs (et d'autres sont encore à venir). En outre, certaines limites de l'utilisation du Semestre comme moyen de réaliser et de contrôler les 17 ODD sont apparentes. En effet, la nature du processus et la nécessité de garantir sa fonctionnalité imposent une forme de sélectivité dans l'utilisation de certains ODD. Au cours du Semestre, l'accent est mis sur les implications macro-économiques des ODD et sur la manière dont ils peuvent être réalisés par le biais de politiques économiques, sociales et de l'emploi. Par conséquent, il n'est pas possible de procéder à des analyses complètes des situations nationales par rapport à l'ensemble des ODD et de leurs interactions dans le cadre du Semestre. En outre, le Semestre ne peut servir à évaluer la contribution de l'UE au développement durable en dehors de ses frontières.

Cela dit, dans la logique de « mainstreaming » suivie par la Commission, le Semestre n'est pas le seul processus censé contribuer à la réalisation des ODD. Ces derniers sont censés alimenter toutes les grandes initiatives de l'UE. À cet égard, la demande formulée par le Conseil de mettre en place une stratégie spécifique et globale pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pourrait être un moyen de systématiser les différentes initiatives et stratégies pertinentes pour les ODD, en assurant leur cohérence. Quoi qu'il en soit, une nouvelle stratégie spécifique pour les ODD présentera très certainement d'importantes lacunes, comme en témoigne la SDD de l'UE. En l'absence d'un dispositif de gouvernance solide, une nouvelle stratégie pour l'implémentation de l'Agenda 2030 et la réalisation de ses ODD risque soit de rester périphérique, compte tenu de l'importance du GDE en tant que nouvelle stratégie générale de croissance, soit de faire double emploi avec la plupart des priorités définies dans le GDE¹⁶. Dans l'ensemble, la priorité politique actuellement accordée à l'élaboration d'une stratégie globale pour l'implémentation de l'Agenda 2030 n'est pas claire. Bien que l'engagement de l'UE à promouvoir l'Agenda 2030 soit constamment réaffirmé, il semble que le Conseil européen soit passé d'une demande de stratégie de mise en œuvre spécifique (Conseil européen 2018) à la non-inclusion d'une telle demande dans le « nouvel agenda stratégique 2019-2024 » (Conseil européen n.d. : 6). Pour sa part, tout en incluant « une Europe durable » parmi ses priorités, la présidence allemande du Conseil (2020) reste également vague, se contentant de faire référence à l'élaboration d'un « concept » pour mettre en œuvre l'Agenda 2030 de l'ONU, accompagné de rapports réguliers de suivi des progrès dans la réalisation des ODD (Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne 2020).

16. Comme nous l'avons montré dans la section 2, tout en adoptant une définition globale et multidimensionnelle du développement durable, la précédente SDD de l'UE se concentrait sur un nombre plus limité de défis prioritaires. Il en va de même pour la proposition de la Commission Juncker (section 3) pour un avenir durable qui s'appuyait sur des bases politiques limitées qui ont été largement incluses dans le GDE.

En résumé, l'inclusion des ODD dans l'élaboration des politiques de l'UE semble constituer un véritable casse-tête en termes de gouvernance pour la Commission von der Leyen. D'une part, si elle n'est pas bien conçue, une nouvelle stratégie spécifique sur les ODD risque d'être inefficace. D'autre part, reléguer la mise en œuvre complète des ODD au Semestre européen n'est pas faisable (puisque le Semestre est avant tout un instrument de gouvernance socio-économique incapable de répondre pleinement aux ambitions holistiques des ODD), voire indésirable (si l'on étend excessivement le champ d'application du Semestre, ce dernier risque bien de devenir ingérable).

Dans le même temps, maintenir les ODD en dehors du Semestre ne constituerait pas non plus une stratégie idéale puisque ce dernier offre à (certains de) ces objectifs un cadre de gouvernance déjà disponible et bien établi. En effet, leur intégration partielle dans le Semestre 2020 est l'une des tentatives les plus concrètes de l'UE pour mettre le développement durable au centre de l'élaboration de ses politiques. Bien que cette tentative soit imparfaite et à bien des égards incomplète, au moment de la rédaction du présent document (septembre 2020), il n'est pas possible de déterminer si et dans quelle mesure elle sera poursuivie au cours du Semestre 2021.

Le Semestre 2021 a en effet été récemment modifié pour englober le plan « Next Generation EU » et la « facilité pour la reprise et la résilience » qui y est associée, tandis que l'ASGS 2021 contient quelques nouveautés importantes qui impliquent une transformation profonde des procédures et des productions du Semestre (Commission européenne 2020d; voir aussi Vanhercke *et al.*, ce volume). Selon la Commission, l'ASGS 2021 est en totale continuité avec l'ASGS 2020, les quatre dimensions de la durabilité compétitive restant les « principes directeurs » du Semestre (*ibid.* : 2). Cela dit, par rapport à l'ASGS 2020, la notion est formulée d'une manière différente. En vue de développer un récit plus optimiste, l'accent est maintenant mis sur les opportunités découlant des synergies entre les quatre dimensions de la durabilité compétitive, reléguant les tensions et les compromis possibles, dans le meilleur des cas, dans le domaine de l'implicite. Comme expliqué dans ce chapitre, ces derniers représentent des éléments clés de la notion de développement durable, que le Semestre 2020 avait réussi à intégrer d'une manière ou d'une autre. De manière plus générale et différente du cycle précédent, dans l'ASGS 2021, la notion de durabilité compétitive n'est pas explicitement liée à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et des ODD, ces derniers n'étant que brièvement et génériquement mentionnés dans le document comme cadre de référence de la facilité pour la reprise et la résilience (Commission européenne 2020d). De même, les ODD ne sont pas mentionnés dans les orientations fournies par la Commission aux États membres pour l'élaboration de leurs plans de reprise et de résilience, c'est-à-dire les documents qui intégreront les programmes nationaux de réforme en 2021 (Commission européenne 2020e, 2020f). Cet état de fait jette un doute sur la volonté de la Commission d'utiliser les ODD lors de l'évaluation de ces plans. Dans l'ensemble, la résolution initiale de la Commission von der Leyen visant à créer un lien fort et explicite entre le Semestre, l'Agenda 2030 et les ODD semble avoir perdu de son élan, tandis que les défis en termes de gouvernance que pose la mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations Unies et de ses ODD au niveau de l'UE est toujours en quête d'une solution.

Références

- Armstrong K. A. (2010) *Governing social inclusion: Europeanization through policy coordination*, Oxford, Oxford University Press.
- Biermann F., Kanie N. et Kim R. E. (2017) *Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals*, *Current Opinion in Environmental Sustainability* (26-27), 26-31.
- Charveriat C. et Bodin E. (2020) *Delivering the Green Deal: the role of a reformed Semester within a new sustainable growth strategy for the EU*, Bruxelles, Institute for European Environmental Policy (IEEP).
- Commission européenne (2020a) *Semestre européen 2020: évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) 1176/2011*, COM(2020) 150 final, 26 février 2020.
- Commission européenne (2020b) *Semestre européen 2020: recommandations par pays*, COM(2020) 500 final, 20 mai 2020.
- Commission européenne (2020c) *Une Europe sociale forte pour des transitions justes*, COM(2020) 14 final, 14 janvier 2020.
- Commission européenne (2020d) *Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable*, COM(2020) 575 final, 17 septembre 2020.
- Commission européenne (2020e) *Guidance to Member States recovery and resilience plans, Part 1/2*, Commission Staff Working Document, SWD(2020) 205 final, 17 septembre 2020, uniquement en anglais.
- Commission européenne (2020f) *Guidance to Member States: recovery and resilience plans, Part 2/2*, Commission Staff Working Document, SWD(2020) 205 final, 17 septembre 2020, uniquement en anglais.
- Commission européenne (2019a) *Vers une Europe durable à l'horizon 2030*, Document de réflexion, COM(2019) 22 final, 30 janvier 2019.
- Commission européenne (2019b) *Le pacte vert pour l'Europe*, COM(2019) 640 final, 11 décembre 2019.
- Commission européenne (2019c) *Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable*, COM(2019) 650 final, 17 décembre 2019.
- Commission européenne (2016a) *Prochaines étapes pour un avenir européen durable : Action européenne en faveur de la durabilité*, COM(2016) 0739 final, 22 novembre 2016.
- Commission européenne (2016b) *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals*, Commission Staff Working Document, SWD (2016) 390 final, 22 novembre 2016, uniquement en anglais.
- Commission européenne (2015) *Un partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015*, COM(2015) 44 final, 5 février 2015.
- Commission européenne (2014) *Une vie décente pour tous : de la vision à l'action collective*, COM(2014) 335 final, 2 juin 2014.
- Commission européenne (2013) *Une vie décente pour tous : éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable*, COM(2013) 92 final, 27 février 2013.
- Commission européenne (2010) *Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final, 3 mars 2010.

- Commission européenne (2009) Intégrer le développement durable dans les politiques de l'UE : Rapport de situation 2009 sur la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, COM(2009) 400 final, 24 juillet 2009.
- Commission européenne (2005) Sur l'examen de la stratégie en faveur du développement durable : Une plate-forme d'action, COM(2005) 658 final, 13 décembre 2005.
- Commission européenne (2001) Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, COM(2001) 264 final, 15 mai 2001.
- Conseil de l'Union européenne (2019a) Vers une Union toujours plus durable à l'horizon 2030, conclusions du Conseil, 8286/19, 9 avril 2019.
- Conseil de l'Union européenne (2019b) Une Europe durable d'ici à 2030 : le Conseil adopte des conclusions, conclusions du Conseil, 14835/19, 10 décembre 2019.
- Conseil de l'Union européenne (2015) Un nouveau partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015, conclusions du Conseil, 9241/15, 26 mai 2015.
- Conseil de l'Union européenne (2014) Un programme pour l'après-2015 porteur de transformation, conclusions du Conseil, 16827/14, 16 décembre 2014.
- Conseil de l'Union européenne (2013) Programme général pour l'après-2015, conclusions du Conseil, 11559/13, 25 juin 2013.
- Conseil de l'Union européenne (2009) Rapport de situation 2009 sur la stratégie de l'UE en faveur du développement durable – Rapport de la présidence, 16818/09, 1 décembre 2009.
- Conseil de l'Union européenne (2006) Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable, Annexe, 10917/06, 26 juin 2006.
- Conseil européen (n.d.) Un nouveau programme stratégique 2019–2024, Conseil européen.
- Conseil européen (2018) Conclusions, EUCO 13/18, 18 octobre 2018.
- Conseil européen (2001) Conclusions de la présidence, Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001.
- Domorenok E. (2019) *Governing sustainability in the EU: from political discourse to policy practice*, Londres, Routledge.
- Eurostat (2020) *Sustainable development in the European Union: monitoring report on progress towards the SDGs in an EU Context*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, uniquement en anglais.
- Eurostat (2015) *Sustainable development in the European Union: 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, uniquement en anglais.
- Fukuda-Parr S. (2016) *From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development*, *Gender & Development*, 24 (1), 43-52.
- Mensah J. (2019) *Sustainable development: meaning, history, principles, pillars, and implications for human action, literature review*, *Cogent Social Sciences*, 5 (1), s.p.
- Monaco E. (2018) *Sustainable development governance from margins to mainstream: overcoming traps by embracing complexity*, *European Journal of Sustainable Development*, 7 (1), 25-32.
- Nations Unies (2015) *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, New York, Nations Unies.
- Nations Unies (2000) *Déclaration du Millénaire, Rapport du Sommet du Millénaire des Nations Unies*, New York, Nations Unies.

- Nations Unies (1987) Notre avenir à tous, Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, New York, Nations Unies.
- O'Connor M. (2007) The 'Four Spheres' framework for sustainability, *Ecological Complex*, 3 (4), 285-292.
- Pradhan P., Costa L., Rybski D., Lucht W. et Kropp J. P. (2017) A systematic study of Sustainable Development Goal (SDG) interactions, *Earth's Future*, 5 (11), 1169-1179.
- Présidence allemande (2020) Tous ensemble pour relancer l'Europe, Programme de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne, 1er juillet au 31 décembre 2020.
- Sabato S. et Fronteddu B. (2020) Une transition socialement juste grâce au Green Deal européen? Working Paper, Bruxelles, ETUI.
- Sabato S. et Mandelli M. (2018), the EU's potential for promoting an eco-social agenda. Rapport rédigé dans le cadre du projet «Sustainable welfare societies: Assessing linkages between social and environmental policies», NOVA Norwegian Social Research. Bruxelles : OSE, décembre 2018.
- Schweikert A., Espinet X. et Chinowsky P. (2018) The triple bottom line: bringing a sustainability framework to prioritize climate change investments for infrastructure planning, *Sustainability Science*, 13 (2), 377-391.
- von der Leyen U. (2019a) Une Union plus ambitieuse : mon programme pour l'Europe, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024 par la candidate à la présidence de la Commission européenne Ursula von der Leyen.
- von der Leyen U. (2019b) Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Ursula von der Leyen, Candidate à la présidence de la Commission européenne, Strasbourg, Parlement européen.
- von der Leyen U. (2019c) Lettre de mission à Paolo Gentiloni – Commissaire à l'Economie, Bruxelles, 1 décembre 2019.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2018) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond, *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 149-174.