

## Comment améliorer la Stratégie de Lisbonne : Eléments de synthèse du séminaire du 13 juin 2006

Initialement construite autour de trois piliers - économie, social et environnement- la Stratégie de Lisbonne a été recentrée, lors du conseil de Luxembourg en mars 2005, autour de la croissance et de l'emploi, les États membres étant invités, dans le même temps, à s'impliquer davantage dans sa mise en œuvre à travers l'élaboration des plans d'action nationaux (PNR).

L'inflexion décidée en 2005 est-elle suffisante ? A quelles conditions les engagements pris à Lisbonne en 2000 peuvent-ils être tenus ? Comment la France peut-elle s'inscrire intelligemment dans le processus de Lisbonne pour dynamiser sa croissance et améliorer ses performances en matière d'emploi ?

Telles sont les questions auxquelles le Centre d'analyse stratégique, placé auprès du Premier ministre, a décidé de consacrer cette année une série de séminaires et de travaux, auxquels prennent part des institutionnels - français et européens - des experts (organisations internationales - académiques) - des partenaires sociaux et des représentants de la sphère économique et sociale.

Le premier d'entre eux a eu lieu le 13 juin 2006, quelques jours avant la visite en France d'une délégation de la Commission consacrée aux premiers mois de mise en œuvre du PNR 2005. Cette note vise à rendre compte des échanges qui y ont eu lieu.

### **1/ Le point de départ : consensus sur la cible mais divergences sur le point de départ et sur les remèdes.**

De l'avis unanime, la Stratégie de Lisbonne a jusqu'à présent déçu. Les progrès accomplis en cinq ans à l'échelle de l'Union restent modestes par rapport à l'ambition affichée, au point que certains considèrent que l'outil Lisbonne est d'ores et déjà discrédité.

Si la pertinence des objectifs tels qu'ils ont été redéfinis à Luxembourg l'an passé - croissance, innovation, taux d'emploi - fait l'objet d'un large consensus, les débats restent vifs quant au contenu de la feuille de route permettant de les atteindre et ce, d'autant plus que les consignes

définies au plan européen sont restées relativement floues sur ce point (1). Quels objectifs intermédiaires faut-il se fixer ? Dans quel ordre faut-il engager les réformes nécessaires à leur réalisation ? Quel rôle assigner à la politique macro-économique ? Comment articuler de façon efficace le niveau national et le niveau communautaire ?

Faute de doctrine claire sur ces différents points, de nombreux observateurs craignent que la Stratégie de Lisbonne en reste à l'état de patchwork, juxtaposition de mesures ponctuelles menées par chaque Etat membre sous le regard de la Commission sans réelle cohérence d'ensemble.

Dans ce contexte, le séminaire du 13 juin s'est intéressé plus particulièrement à trois sujets : 1) Peut-on établir une hiérarchie des priorités au sein du vaste ensemble de réformes structurelles potentiellement incluses dans la Stratégie de Lisbonne ? 2) Quels liens peuvent être établis entre politique macro-économique et réformes structurelles ? 3) Quelle forme de gouvernance mettre en place au plan européen pour assurer une mise en œuvre efficace de la Stratégie de Lisbonne ?

### **2/ Choix et hiérarchie des priorités : la croissance avec l'emploi ou la croissance avant l'emploi ?**

La Stratégie de Lisbonne a été élaborée à partir d'un constat inquiétant : celui du « décrochage » de l'Union européenne vis-à-vis des Etats-Unis, tel que l'on peut le mesurer, notamment, en termes de productivité, de PIB par habitant, de taux d'emploi et de chômage (cf. annexe 1). Ce diagnostic de départ fait plutôt consensus, même si certains font remarquer que, depuis 5 ans, le taux d'emploi dans la zone euro a augmenté tandis qu'il baissait aux Etats-Unis.

#### **Le faible niveau de la productivité dans l'Union, comparé aux performances**

(1) C'est l'une des principales différences entre la méthode de Lisbonne et celle de l'OCDE qui définit plus précisément ce « chemin critique » vers la réalisation des objectifs finaux.

américaines, constitue bien un handicap majeur pour les économies européennes. Les niveaux moyens de productivité horaire européens ne sont pas aussi élevés qu'on l'affirme couramment (Cette, 2004)<sup>2</sup>. Les bonnes performances apparentes de la France et de l'Allemagne dans ce domaine s'expliqueraient en réalité pour partie par l'exclusion du marché du travail d'une fraction des moins productifs. En tenant compte de ce facteur, la productivité aux Etats-Unis demeure la plus élevée, supérieure de 10 % à celle de la France et de 20 % à celle de l'UE. Cet écart ne fait que s'accroître : la majorité des pays européens connaissent en effet une croissance faible de leur productivité et ne parviennent pas à concilier croissance de la productivité et augmentation du nombre d'heures travaillées. Aussi, selon les experts de l'OCDE, avant de s'attaquer à la réforme du marché du travail, l'UE doit faire de l'augmentation de sa productivité un préalable indispensable. Ceci passerait, selon eux, par un renforcement de la concurrence sur le marché des biens et des services, facteur primordial d'encouragement des investissements dans le domaine des TIC. L'amélioration de la productivité passerait avant tout par l'efficacité des marchés des biens et des services en Europe, ce qui renvoie à des compétences communautaires bien identifiées, au contraire des politiques sociales et d'emploi qui restent essentiellement nationales. Cet argumentaire débouche sur un plaidoyer en faveur d'un recentrage de la Stratégie de Lisbonne sur le cœur historique de l'Union : le parachèvement de l'intégration des marchés européens, accompagné, le cas échéant, d'une politique de recherche volontariste. Pour l'OCDE, Lisbonne renverrait donc tout simplement... à Rome.

La pertinence d'un tel recentrage, qui débouche sur un véritable « *Yalta* » entre les politiques de régulation du marché des biens et celles touchant au marché du travail, est loin, toutefois, de faire l'unanimité parmi les experts, et ce, pour plusieurs raisons.

La première raison est d'ordre économique. Elle tient à l'interdépendance entre les évolutions du marché des biens et celles du marché du travail, même si la nature de cette interdépendance reste sujette à débat. Pour les uns, l'intensification de la concurrence sur le marché des biens et des services permet de compenser les rigidités sur le marché du travail, voire de faciliter la réforme du marché du travail. Pour les autres, notamment pour les services de la Commission Européenne, les deux processus se renforcent mutuellement.

---

<sup>2</sup> Artus P. et G. Cette (2004), *Productivité et croissance*, rapport du CAE N° 48

La seconde raison est d'ordre politique. Elle est liée au poids déterminant des questions sociales dans la problématique européenne, comme l'a illustré le débat autour de la Constitution en France. Aussi, pour certains experts, il paraît difficile de laisser la sphère nationale supporter seule les conséquences sociales des réformes structurelles.

Enfin, certaines voix s'élèvent pour contester dans son principe même la possibilité de concilier augmentation du taux d'emploi et accroissement simultané de la productivité, au moins à court terme. L'insertion de chômeurs sous-qualifiés dans le marché du travail conduirait en effet, mécaniquement à une baisse temporaire de la productivité. Autrement dit, dès lors qu'elle s'accompagne d'une remontée du taux d'emploi, ce qui est le cas, la baisse de la productivité ne devrait pas être considérée comme un signe inquiétant à court terme.

Si l'on suit les experts de l'OCDE dans leur analyse, comment surmonter le dilemme entre productivité et emploi ?

Il existe sur ce point un assez large consensus pour recommander une croissance forte des investissements productifs et l'amélioration de la qualité des facteurs de production – capital mais aussi travail.

Si, à ses débuts, la Stratégie de Lisbonne avait fortement mis l'accent sur l'investissement en matière de R&D et sur les TIC, **le niveau d'éducation de la population** européenne devient aujourd'hui un enjeu majeur aux yeux des experts. D. Gros (CEPS) fait observer que, à diplômes comparables, les taux d'emploi sont similaires aux Etats-Unis et en Europe. Le plus faible taux d'emploi observé en Europe s'expliquerait donc par la structure de qualification (cf. annexe 2) de la population active européenne. Ceci renvoie aux médiocres performances des systèmes d'éducation dans les pays européens et notamment en France.

Comment rattraper le retard ainsi accumulé ? Les analyses divergent : certains plaident pour une augmentation des moyens dédiés aux systèmes d'enseignement, et de formation. D'autres militent en faveur d'une meilleure allocation des ressources par une mise en concurrence des systèmes d'éducation nationaux. Dans tous les cas de figure, le *benchmarking* peut jouer un rôle d'aiguillon utile, comme le démontre l'impact du classement PISA.

En toile de fond subsiste la question **démographique**. La croissance potentielle de long terme est étroitement dépendante du dynamisme démographique. Les politiques publiques ne peuvent donc se désintéresser des facteurs démographiques. Le vieillissement de

la population européenne rejaillit sur sa productivité de celle-ci et, à terme, il peut conduire à la stagnation de sa croissance. Aussi, la question migratoire, pourtant très rarement évoquée lorsque l'on « discute » Lisbonne, a toute sa place dans une réflexion d'ensemble sur la croissance. L'articulation entre démographie et productivité ouvre plus globalement l'horizon de Lisbonne à l'ensemble des politiques sociales.

### **3/ Le lien entre les réformes structurelles et la politique macro-économique**

La stratégie de Lisbonne est centrée sur l'offre et sur le renforcement des déterminants de long terme de la croissance. Les instruments macro-économiques ont-ils un rôle à jouer dans la mise en œuvre de cette stratégie ? Pour la Commission, rejointe sur ce point par le CEPS, la réponse est plutôt négative : l'enjeu de la croissance à long terme serait clairement du ressort des politiques micro-économiques, tandis que la politique macro-économique devrait se limiter à un objectif de stabilité à plus court terme.

Ces analystes vont jusqu'à considérer que, compte tenu de la double hypothèque qui pèse sur la croissance (vieillesse démographique, ralentissement de la productivité), les politiques micro-économiques doivent prendre le pas sur les politiques macro-économiques, sachant qu'elles renforceront l'efficacité de celles-ci à moyen terme. Il y aurait donc un bénéfice de moyen terme pour la conduite des politiques macroéconomiques européennes à investir d'abord dans les réformes structurelles.

En effet, celles-ci permettent d'accroître la résilience des économies et, donc, leur vitesse de récupération à la suite d'un choc. Ainsi les pays qui ont mené à bien leurs réformes disposeraient de marges de manœuvre budgétaires accrues.

Plusieurs intervenants considèrent au contraire qu'il existe une interdépendance entre les politiques monétaire et budgétaire d'une part, et les politiques d'emploi, d'éducation et d'innovation, d'autre part : le niveau de l'inflation et de l'endettement public, les taux d'intérêts et l'évolution de la demande ont un impact indiscutable sur le potentiel d'innovation et de croissance.

Ces analystes admettent que les gains à attendre d'une coordination poussée des politiques d'offre à l'échelle européenne sont réels. Ainsi, les simulations réalisées dans le cadre du modèle néo-keynésien NIGEM du NIESR mettent en lumière les effets bénéfiques potentiels d'une coordination des politiques structurelles dans la zone euro ; selon ces travaux, les politiques visant à accélérer le

progrès technique, à « activer » l'offre de travail, à augmenter la demande de travail via une flexibilisation des salaires, produiraient des résultats supérieurs lorsqu'elles sont menées de front et non isolément dans l'ensemble des pays de l'UE. Les gains sont particulièrement importants concernant l'activation de l'offre de travail.

Mais ils soulignent dans le même temps qu'il faut prendre en compte les inévitables décalages temporels dans la conduite de ces politiques. Par exemple les politiques menées en matière d'éducation et de R&D produisent des effets à moyen-terme.

C'est pourquoi ils considèrent que les politiques macro-économiques conservent un intérêt à court terme et peuvent accompagner la mise en œuvre des réformes structurelles en Europe, a fortiori si les Etats membres agissent dans un cadre concerté.

Pour d'autres analystes, enfin, minoritaires le retard de croissance européen doit être attribué aux politiques macro-économiques trop restrictives menées ces dernières années. Pour ces experts, la politique de stabilité menée dans la zone euro rendrait impossible la mise en œuvre des réformes structurelles, tandis que les Etats-Unis, et dans une moindre mesure le Royaume-Uni, après l'éclatement de la bulle Internet, auraient su mener avec succès des politiques budgétaires et monétaires contra-cycliques leur permettant de réaliser leurs réformes structurelles.

Ces positions en faveur d'une régulation conjoncturelle active sont aujourd'hui minoritaires en Europe. La majorité des observateurs s'accorde au contraire à penser que les Etats-Unis ont été en mesure de conduire un accompagnement macro-économique efficace précisément parce qu'ils avaient auparavant réalisé des réformes structurelles leur assurant une bonne résilience.

La question de l'accompagnement macro-économique des réformes structurelles a aussi été abordée au travers de la question des « petits pays ». Les raisons des performances des « petits pays » en Europe font débat. Pour les uns, ce succès démontrerait l'utilité des réformes structurelles. Pour les autres, il militerait pour une utilisation plus marquée des politiques macro-économiques. Les réformes structurelles menées par des « petits » pays constitueraient en réalité une forme de dévaluation/désinflation compétitive, leur assurant un avantage par rapport aux « grands » pays contraints par le pacte de stabilité.

La question des petits pays/grands pays a aussi des implications institutionnelles. En effet, étant davantage incités – à un moindre coût – à mener des réformes structurelles seuls, ces pays ne seraient pas *a priori* favorables à une coordination économique plus poussée et ne verraient pas l'intérêt d'une réforme institutionnelle en ce sens. Sur ce point, le salut serait à attendre du côté du Parlement européen qui pourrait jouer un rôle de rééquilibrage, comme il l'a fait pour la directive « services ».

Ces approches, différentes, dans leur philosophie, ont conduit à des plaidoyers vigoureux pour un renforcement de l'accompagnement macro-économique de la Stratégie de Lisbonne.

#### 4/ Niveau d'intervention et degré de différenciation des politiques

L'opportunité d'un accompagnement macro-économique plus marqué au plan européen, soulève inévitablement la question de la coordination des politiques menées par les Etats membres, notamment dans la zone euro, et donc la question de la gouvernance de Lisbonne.

Plusieurs arguments sont souvent avancés contre une coordination des réformes structurelles au sein de l'UE, en particulier l'hétérogénéité des Etats membres, notamment depuis l'élargissement, et des spécificités politiques et institutionnelles qui différencient les pays, quand bien même ils rencontreraient des problèmes économiques similaires.

Mais des arguments sérieux plaident au contraire en faveur d'une coordination accrue : externalités et *spillover*, effet d'apprentissage réciproque avec l'exemple de l'effet PISA sur l'évaluation des systèmes d'éducation, notamment en Allemagne.

Dans ce contexte ambivalent, jusqu'à présent, la Stratégie de Lisbonne a misé sur l'implication des acteurs nationaux et sur l'effet d'émulation, plutôt que sur une coordination au niveau européen. Cette approche prudente et pragmatique est justifiée par la nature avant tout politique des réformes à mener et par la nécessaire prise en compte de l'équilibre institutionnel et social propre à chaque Etat membre.

Ceci fait de l'appropriation de la Stratégie par les Etats un enjeu crucial, notamment pour les grands pays comme l'Allemagne et la France.

Quel peut être, dans ce contexte, l'apport des institutions communautaires ? Le « *benchmarking* » est un outil relativement efficace, même s'il ne donne pas lieu à des jugements de valeur formalisés de *type* « *naming and shaming* » Mais son potentiel reste limité.

Reste l'instrument du budget européen, pour l'instant mobilisé de façon marginale. La clause de rendez-vous de 2008 permettra sans doute de nourrir le débat sur une éventuelle réallocation du budget européen en direction des politiques liées à la Stratégie de Lisbonne (R&D, éducation).

Pour certains, l'absence de coordination renvoie en réalité à un débat de fond non résolu sur le contenu même de Lisbonne. Selon ces analystes, deux « Lisbonne » cohabiteraient : un Lisbonne d'inspiration « néolibérale » faisant de la flexibilité et de l'intégration des marchés ses priorités et un Lisbonne plus « technocratique » centré sur la construction, sous l'égide des pouvoirs publics, d'une économie de la connaissance. Ce conflit politique non résolu renverrait plus largement à la coexistence de différents modèles sociaux en Europe.

En définitive, ces débats montrent, qu'en dépit des critiques, l'intérêt suscité par la Stratégie de Lisbonne reste fort, tant en raison du diagnostic de départ – que personne ne remet en cause – que par la voie qu'elle trace. C'est le caractère opérationnel de cette stratégie qui fait toujours débat.

Au vu de ces débats, cinq éléments paraissent être déterminants pour la réussite ou l'échec de Lisbonne :

- l'appropriation par les acteurs nationaux, tout particulièrement les « grands pays » ;
- l'ajout d'une approche macro-économique de Lisbonne pour la zone euro ;
- l'identification de priorités bien circonscrites, comme l'éducation et la poursuite de l'intégration des marchés ;
- un rôle plus affirmé pour l'UE (budget européen, marché intérieur) dans la limite de ses compétences ;
- la nécessité d'une coordination entre Etats qui est sans doute le plus délicat.

Pour les prochains séminaires, certaines des questions abordées le 13 juin feront l'objet d'approfondissements, notamment sur le lien entre les modalités d'achèvement du marché intérieur et la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne en particulier la hausse de la productivité ou encore sur les instruments notamment en matière de politique éducative permettant de développer au niveau européen une économie de la connaissance.

#### Rédacteurs :

Marie Lecerf, Olivier Passet, Vanessa Wisnia-Weill :  
DAEF, Centre d'Analyse Stratégique, juin 2006

## Annexes

### Annexe 1 : Productivité, taux d'emploi, PIB par habitant

#### *Productivité horaire du travail aux Etats-Unis et en Europe, 1950-2003*

	Taux de croissance annuel moyen		Union européenne en pourcentage des Etats-unis	
	Etats-Unis	UE-15		
1950-1973	2,77	4,77	1973	79
1973-1995	1,48	2,25	1995	94
1995-2003	2,33	1,15	2003	85

Source : CAE / Gordon 2004

#### *Taux d'emploi, taux de chômage*

Emploi / Population, personnes âgées de 15 à 64 ans en %

	1994	2001	2002	2003	2004	2005
France	58,4	62,0	62,2	62,5	62,4	62,3
UE-15	59,9	64,1	64,3	64,4	64,9	65,4
Etats-Unis	72,0	73,1	71,9	71,2	71,2	71,5

Source : OCDE, perspectives de l'emploi 2006

Taux de chômage, personnes âgées de 15 à 64 ans en %

	1994	2001	2002	2003	2004	2005
France	12,4	8,8	8,9	9,8	10,0	9,9
UE-15	11,2	7,4	7,8	8,2	8,3	8,2
Etats-Unis	6,2	4,8	5,9	6,1	5,6	5,1

Source : OCDE, perspectives de l'emploi 2006

#### *PIB/habitant, États-Unis = 100*

	1991	1995	2000	2004
France	82	79	77	76
UE-15	75	73	72	71

Source : OCDE

### Annexe 2 : Qualification et emploi en 2004

Niveau d'éducation	Répartition de la population des 15-64 ans en %			Taux d'emploi en %		
	France	EU15	US	France	EU15	US
Inférieur au second cycle de l'enseignement secondaire	37,6	35,6	21,3	47,8	49,2	43,0
Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	40,2	43,8	52,3	69,9	70,1	71,1
Enseignement supérieur	22,2	20,6	26,5	73,6	82,5	82,9

Source : CEPS