

'La stratégie de Lisbonne' engluée dans la tactique de Bruxelles

Jérôme Creel, Eloi Laurent, Jacques Le Cacheux

▶ **To cite this version:**

Jérôme Creel, Eloi Laurent, Jacques Le Cacheux. 'La stratégie de Lisbonne' engluée dans la tactique de Bruxelles. Lettre de l'OFCE, 2005, 259, pp.1-8. hal-01020686

HAL Id: hal-01020686

https://sciencespo.hal.science/hal-01020686

Submitted on 8 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lettre de l'OFCE
Observations et diagnostics économiques
n° 259
Mercredi 23 mars 2005

« LA STRATÉGIE DE LISBONNE » ENGLUÉE DANS LA TACTIQUE DE BRUXELLES

Jérôme CREEL, Éloi LAURENT et Jacques LE CACHEUX
Département des études

Qui ne connaît aujourd'hui cette formule quasiment liturgique, cette prière ânonnée depuis cinq ans dans tous les textes européens, dans toutes les réunions de l'Union européenne (UE) : *« devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale », « dans le respect de l'environnement »*[1]. Elle est devenue si familière que rares sont ceux qui s'interrogent encore, même quand ils la connaissent et la récitent par cœur, sur sa signification ou sur sa portée, c'est-à-dire sur la pertinence de la stratégie économique qu'elle verbalise. Il faudrait simplement « faire Lisbonne ». Avec quels moyens ? Pour quels résultats ?

La révision à mi-parcours de la « stratégie de Lisbonne », décidée au Conseil européen du même nom les 21 et 22 mars 2000, doit être entérinée lors du Conseil des 23 et 24 mars 2005 à Bruxelles. La préparation de ce grand rendez-vous européen a donné lieu à la publication de nombreux documents officiels, dont le plus décisif est, semble-t-il, le rapport du « Groupe de Haut niveau » dirigé par Wim Kok, l'ancien premier ministre des Pays-Bas, *Relever le défi — La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, rendu public en novembre dernier. C'est en effet principalement sur ce rapport que le Conseil de Bruxelles devrait prendre appui. C'est donc lui qui servira de référence à notre analyse de la pertinence de la révision de la « stratégie de Lisbonne ».

Notre problématique s'articule autour d'une question simple : comment ne pas souscrire à une stratégie économique, sociale et environnementale visant à assurer *simultanément* la croissance, la productivité, la cohésion sociale et le développement durable ? « Lisbonne » se présente de ce point de vue comme la réalisation d'une utopie contemporaine, celle de la fin des arbitrages politiques. Or, ces arbitrages ont la vie dure. La question qui se trouve posée au cœur de cette stratégie est bien celle de sa cohérence : cohérence entre les différents objectifs à atteindre ; cohérence entre les objectifs fixés et les moyens déployés. Sans cette double cohérence, « Lisbonne » n'est au mieux qu'un vœu pieux, au pire le discours un peu ampoulé qui sert à légitimer les « réformes structurelles » sociales dont les peuples d'Europe ont bien du mal à apprécier la nécessité.

Connaissez-vous « Lisbonne » ?

Il est difficile de saisir le sens de la « stratégie de Lisbonne » à partir de la formule générale reproduite plus haut, censée l'éclairer. Il en va de même de la présentation qui en est généralement faite dans les documents officiels de l'UE et qui met l'accent sur les trois « piliers » de la stratégie que sont la croissance économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement. Autrement dit, il convient d'abord de déchiffrer la « stratégie de Lisbonne » pour la comprendre et pouvoir juger de sa pertinence. Le texte des Conclusions de la Présidence du Conseil européen des 21 et 22 mars 2000 offre heureusement un second niveau de lecture. Le « nouvel objectif stratégique » sera atteint en 2010 à condition de :

« 1. Préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance :

— au moyen de politiques répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la R&D ;

— par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation ;

— par l'achèvement du marché intérieur.

2. Moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale.

3. Entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie

1. Objectif ajouté en juin 2001 au Conseil européen de Göteborg.

Observatoire français des conjonctures économiques
69 quai d'Orsay 75340 Paris cedex 07
Tel : 01 44 18 54 00 Fax : 01 45 56 06 15
e-mail : ofce@ofce.sciences-po.fr http://www.ofce.sciences-po.fr

Edité par les Presses de Sciences Po
117 boulevard Saint-Germain 75006 Paris
Abonnements : Tel : 01 45 49 83 64
Fax : 01 45 49 83 34

et les perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macro-économiques ».

Nous proposons de synthétiser ces trois objectifs, en leur adjoignant celui de Göteborg, sous la forme de quatre déficits à combler dans l'Union européenne à l'horizon 2010 : un « déficit de niveau de vie», un « déficit de productivité », un « déficit de travail » et un « déficit environnemental ».

Alors que l'ensemble de la stratégie comprenait au départ 28 objectifs principaux et 120 sous-objectifs pour un total de 117 indicateurs différents — ce qui ne contribuait pas exactement à la rendre intelligible — la Commission propose depuis le printemps 2004 une liste restreinte de 14 indicateurs principaux[2], « structurels », dont elle a été chargée par le Conseil de rendre compte dans un rapport annuel. C'est ce relevé qui sert de marque objective dans le débat européen à l'avancée de la « stratégie de Lisbonne » et doit permettre de prendre la mesure des progrès restant à accomplir.

Bilan à mi-parcours : la moitié d'un quart…

On trouve bien dans cette liste d'indicateurs structurels, qui constitue le troisième niveau de lecture de « Lisbonne », les « quatre déficits » évoqués plus haut et on peut ainsi tenter de classer la plupart de ces indicateurs selon les quatre catégories que nous avons définies :

— le « déficit de niveau de vie» se mesure à l'aide du PIB par habitant en standard de pouvoir d'achat (SPA) ;

— le « déficit de travail » s'évalue à partir du taux d'emploi total, de celui des femmes et des travailleurs âgés ;

— le « déficit de productivité » peut être appréhendé par l'état de la productivité de la main-d'œuvre, des dépenses de recherche et développement et du niveau d'éducation des jeunes (20-24 ans) ;

— le « déficit environnemental » est identifié en considérant les émissions de gaz à effet de serre, l'intensité énergétique de l'économie et le volume du transport du fret.

Pour commencer l'examen des données disponibles, il faut d'abord rappeler que la « stratégie de Lisbonne » inclut très peu d'objectifs quantifiés. Aussi l'utilisation de la majeure partie des indicateurs proposés par Eurostat sert-elle surtout à comparer leurs évolutions entre pays, plutôt qu'à définir une cible homogène pour tous. Les meilleurs élèves seront ceux dont l'évolution aura été la plus « favorable », sans qu'on sache définir avec exactitude la pertinence de cet adjectif. Ainsi en est-il par exemple de l'indicateur dit de « volumes de fret transportés », dont on ne sait pas s'il regroupe l'ensemble des frets (ferroviaire, maritime, fluvial, et routier) ou seulement une partie de ceux-ci : la diminution de cet indicateur indique-t-elle une substitution plus grande du fret ferroviaire au fret routier, auquel cas il y a une amélioration environnementale, ou bien cette diminution reflète-t-elle simplement une contraction de l'activité, qui révèle éventuellement l'incohérence entre politique de croissance et développement durable ?

Les seuls objectifs quantifiés lors du sommet de Lisbonne sont au nombre de cinq : les taux d'emploi total, des femmes et des travailleurs âgés, une croissance annuelle moyenne de 3 %, et la réduction de moitié d'ici 2010 du nombre de personnes de 18 à 24 ans n'ayant accompli que le premier cycle de l'enseignement secondaire. C'est au sommet de Barcelone (2002) qu'a été fixé un objectif de 3 % du PIB pour les dépenses de recherche et développement. Quant aux émissions de gaz à effet de serre, les objectifs de réduction découlent du Protocole de Kyoto.

Établir un bilan précis à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne sur la base des indicateurs « structurels » est donc quelque peu malaisé : il y a beaucoup d'indicateurs pour rien. Si l'on conserve uniquement ceux pour lesquels un objectif chiffré est disponible, le bilan est clairement médiocre (graphiques 3 à 6).

On peut s'attacher d'abord à la performance de croissance d'ensemble de l'UE-15 et de l'UE-25 depuis le lancement de la « stratégie de Lisbonne » (graphique 1). Il est clair que le résultat est mauvais, avec un taux de croissance du PIB moyen en volume dans l'UE-15 de 2000 à 2004 de 1,4 % et de 1,5 % pour l'UE-25. Le taux de croissance du PIB par tête dans l'UE-15 étant de 1,11 % et de 1,14 % pour l'UE-25 sur cette période, le « déficit de niveau de vie » ne semble pas en passe d'être comblé, bien au contraire.

Pour ce qui concerne le « déficit de productivité », dont on peut discuter la réalité empirique (section suivante), l'état des lieux global n'est guère plus encourageant. Loin de s'être résorbés les « déficits de productivité » de l'UE-15 et de UE-25 vis-à-vis de États-Unis se sont considérablement accrus depuis 2001, ainsi qu'en témoignent les taux de croissance annuels de la productivité du travail par personne occupée compilées par Eurostat (graphique 2).

Venons-en aux objectifs quantifiés les plus médiatiques : en 2005, les taux d'emploi total et des femmes devaient être respectivement de 67 % et 57 % de la population active considérée, puis de 70 % et 60 % respectivement en 2010. Concernant les travailleurs âgés, l'objectif d'un taux d'emploi de 50 % de la population considérée devait être atteint d'ici 2010.

Les données disponibles de 2000 à 2003 et leur extrapolation par régression linéaire jusqu'en 2010 révèlent plusieurs faits saillants.

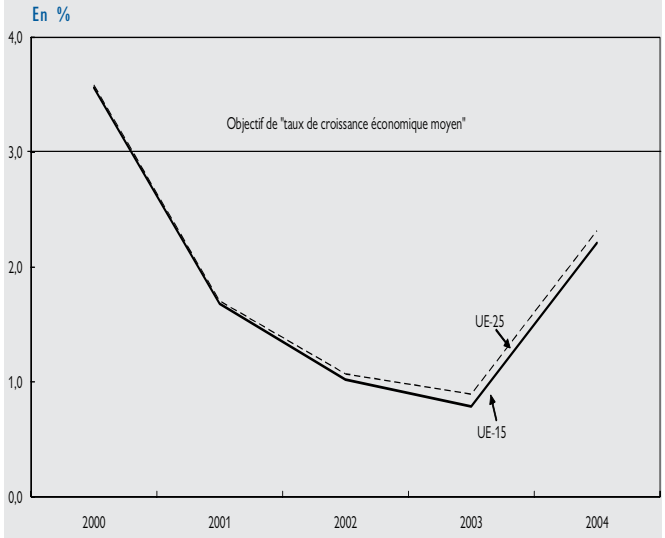
En premier lieu, en terme d'emploi total, l'Europe est loin du compte : au rythme actuel, le taux d'emploi dans l'UE-15 s'écartera de près de 4 points de l'objectif en 2010, et de 7 points après avoir pris en compte l'ensemble de l'UE (UE-25) (graphique 3). On touche là à une des contradictions techniques de la stratégie de Lisbonne, qui a consisté à imposer des objectifs homogènes à des pays fortement hétérogènes, sans prévoir que les objectifs seraient plus difficiles à atteindre à 25 qu'à 15.

C'est manifeste en ce qui concerne le taux d'emploi des femmes (graphique 4) et c'est le deuxième point à retenir : toujours en extrapolant les tendances sur les données disponibles, il apparaît que l'objectif pourrait être atteint voire dépassé dans le cas de l'UE-15, mais qu'il ne le sera pas dans le cas de l'UE-25.

Troisième élément à retenir : le taux d'emploi des travailleurs âgés (graphique 5) est bien orienté, ce qui est le cas des deux autres indicateurs de taux d'emploi, mais il progresse de plus au rythme prévu en 2000. Voici donc là le grand succès (provisoire)

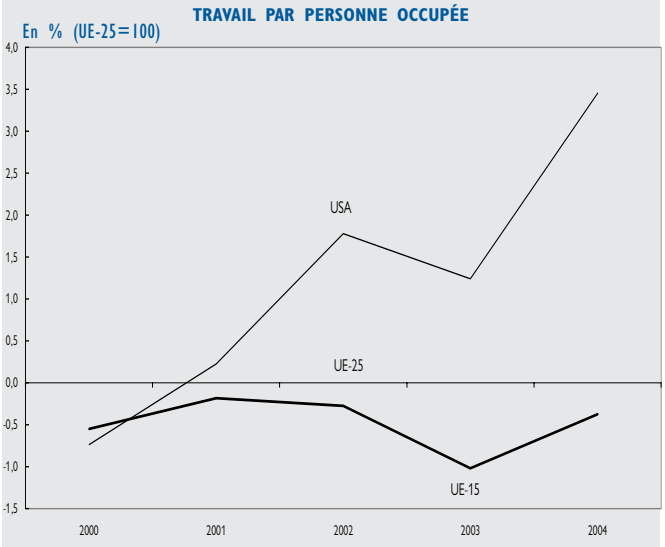
2. Ces indicateurs sont le PIB par habitant en SPA, la productivité de la main-d'œuvre, le taux d'emploi, le taux d'emploi des travailleurs âgés, le niveau d'éducation des jeunes (20-24 ans), les dépenses de recherche et développement, le niveau de prix comparés, les investissements dans les entreprises, le taux de risque de pauvreté, le taux de chômage de longue durée, la dispersion des taux d'emploi régional, les émissions de gaz à effet de serre, l'intensité énergétique de l'économie et le volume du transport du fret.

Graphique 1 : Taux de croissance annuel du PIB en volume



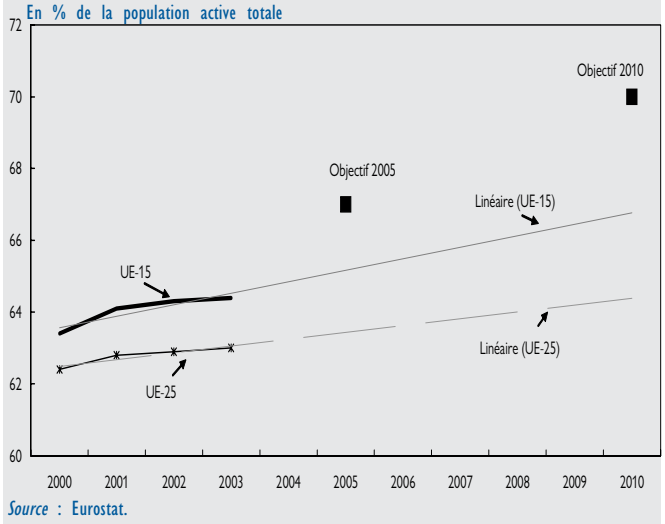
Source : Eurostat.

Graphique 2 : Taux de croissance annuel de la productivité du travail par personne occupée



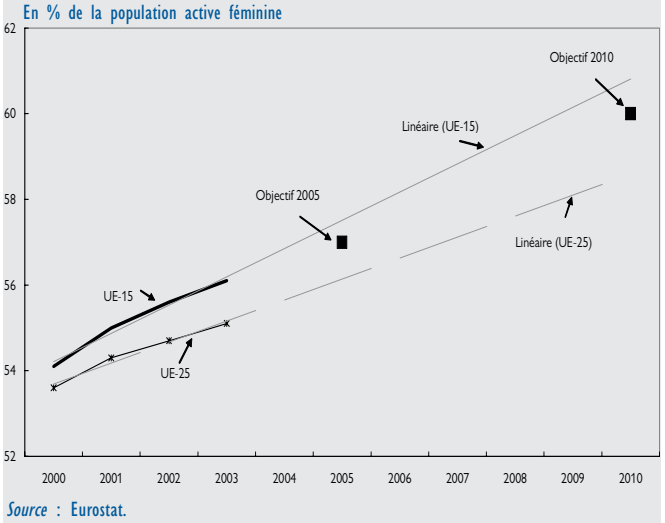
Source : Eurostat.

Graphique 3 : Taux d'emploi total



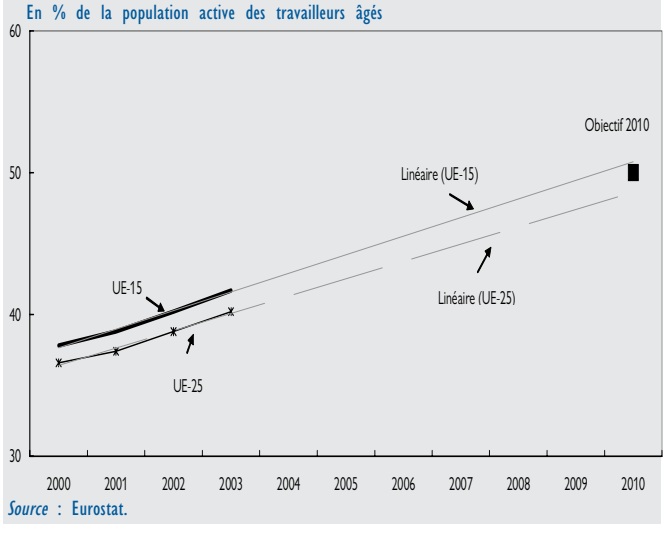
Source : Eurostat.

Graphique 4 : Taux d'emploi des femmes



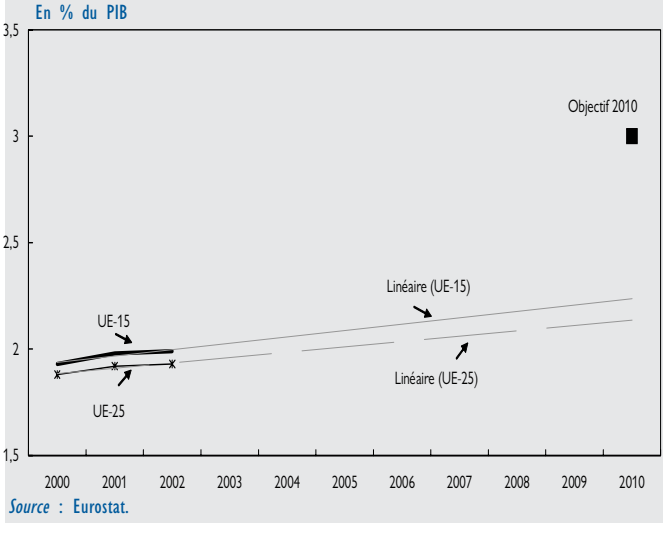
Source : Eurostat.

Graphique 5 : Taux d'emploi des travailleurs âgés



Source : Eurostat.

Graphique 6 : Dépenses en recherche et développement



Source : Eurostat.

de la stratégie de Lisbonne : le « déficit de travail » est pour partie résorbé par les travailleurs âgés et par les femmes de l'UE-15, au détriment de tous les autres salariés dont les taux d'emploi ont tendance, au mieux, à stagner.

Quant aux dépenses de recherche et développement, l'objectif de 3 % du PIB d'ici 2010 semble irréalisable (graphique 6), sans moyens supplémentaires (section 4).

Enfin, les perspectives d'évolution future des émissions de gaz à effet de serre restent incertaines : des données plus courtes que pour les autres indicateurs, et une décrue plus récente empêchent de conclure à une convergence linéaire vers les objectifs de Kyoto. Les données disponibles font ainsi apparaître une régression environnementale de 2000 à 2001 dans l'UE-15 comme dans l'UE-25 : le pourcentage d'évolution par rapport à l'année de référence de ces émissions passe de 96 % à près de 98 % dans l'UE-15 et de 92 % à près de 94 % dans l'UE-25 sur la période. À l'inverse, de 2001 à 2002, ces chiffres décroissent pour retrouver leur niveau initial. Le tableau d'ensemble est donc particulièrement ambigu : l'UE-15 est bien au-dessus de l'objectif de 92 %, que beaucoup considèrent déjà dépassé, tandis que l'UE-25 est tout juste sur la bonne voie pour l'atteindre.

Cependant la concomitance entre la décélération sensible de la croissance économique et la baisse de ces émissions laisse planer le doute sur les raisons « structurelles » de cette amélioration environnementale ainsi que sur sa persistance.

La confrontation des objectifs quantifiés aux résultats à mi-parcours permet ainsi de conclure que trois des quatre déficits n'ont pas été comblés et sont loin de l'être (déficits de productivité, de niveau de vie et environnemental). Le «déficit de travail» est comblé, au mieux, à moitié, grâce aux salariés âgés et aux femmes de l'UE-15. Aussi la moitié d'un quart de la « stratégie de Lisbonne » a-t-elle été remplie jusqu'à présent.

Face à ce constat basé sur les indicateurs « structurels » de la Commission, il paraissait impossible que l'Union européenne demeurât inerte. La prise de conscience s'est d'ailleurs produite lors du Conseil européen de Bruxelles des 25 et 26 mars 2004, lorsque la Présidence de l'Union européenne a reconnu assez franchement l'échec relatif de « Lisbonne » et promis de se donner les moyens de redresser la situation : *« L'Union s'est fixé des objectifs ambitieux en mars 2000. Quatre ans plus tard, le bilan est mitigé. Des progrès considérables ont été accomplis et le Conseil européen réaffirme que le processus et les objectifs de Lisbonne restent d'actualité. Cependant, il convient d'accélérer sensiblement le rythme des réformes si l'on veut atteindre les objectifs fixés pour 2010. Le Conseil européen est déterminé à faire preuve de la volonté politique nécessaire à cet effet. »*

C'est tout le sens de la mission confiée en avril 2004 au « Groupe de haut niveau » placé sous l'autorité de Wim Kok, déjà chargé de la présidence d'une « Task Force européenne pour l'emploi » en 2003 : passer « la stratégie de Lisbonne » au crible, mettre au jour ses dysfonctionnements et blocages pour en proposer des voies et moyens d'amélioration. Le rapport se veut d'ailleurs d'emblée précis dans son diagnostic : les *« résultats décevants s'expliquent par un agenda surchargé, une coordination médiocre et des priorités inconciliables »*. Mais, quand il s'agit de rentrer dans le détail, le texte devient vague. Il recommande ainsi, à titre principal, de : *« faire de la recherche-développement une priorité de premier plan* et [de] *promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et de la communication »* ; *« procéder à l'achèvement du marché intérieur »* ; *« soutenir les partenariats en faveur de la croissance et de l'emploi »* ; *« créer un environnement plus favorable aux entreprises »* ; *« diffuser les éco-innovations et acquérir une position prépondérante dans l'éco-industrie »*. Il paraît nécessaire d'offrir une lecture plus problématique des difficultés qu'il y a à réaliser, dans l'Union européenne d'aujourd'hui, la « stratégie de Lisbonne ».

La cohérence des objectifs : réduire un déficit pour en augmenter un autre ?

« Lisbonne traite de tout, et donc de rien ». Ce constat sévère et désabusé du rapport Kok paraît lucide. Mais les recommandations prônées dans le texte ne permettent hélas pas de surmonter ce sentiment de confusion et de vacuité que l'on éprouve devant la « stratégie de Lisbonne ». En effet, l'analyse que fait le rapport Kok de son relatif échec jusqu'à présent est-elle elle-même satisfaisante ? Elle laisse d'abord de côté au moins trois questions cruciales touchant à la cohérence des objectifs de « Lisbonne » :

— Est-il possible de combler simultanément, pour réduire le « déficit de niveau de vie », le « déficit de travail » et le « déficit de productivité » ?

On lit à cet égard dans le rapport Kok une analyse contradictoire du lien entre emploi et productivité et de leur contribution à la progression du niveau de vie sur le continent : *« En Europe, la récente progression de l'emploi […] est allée de pair avec un recul de la croissance de la productivité horaire »*, puis *« Si elle souhaite accroître son niveau de vie, l'Europe doit faire progresser plus rapidement l'emploi et la productivité »*.

Cette analyse des causes du « déficit de niveau de vie » est discutable à deux égards. Tout d'abord, des études récentes (tableaux 1 et 2) défendent de manière convaincante le diagnostic exactement inverse : si l'évolution de la contribution du nombre d'heures travaillées en Europe à la croissance du PIB est, prise globalement, plus favorable qu'aux États-Unis tandis que la contribution de la productivité du travail se révèle être plus faible en Europe qu'aux États-Unis, ce diagnostic ne vaut pas, par exemple, pour l'Allemagne, dont les performances en terme d'emploi sont particulièrement mauvaises, non plus que pour la France dont les performances en termes de contribution de l'emploi et de la productivité à la croissance du PIB sont comparables à celles des États-Unis sur la période 2000-2002.

La différence majeure entre l'Europe et les États-Unis réside plus dans les quantités de facteurs de production (travail et capital) incorporées dans la production, que dans les performances en termes de productivité globale des facteurs (PGF) : en moyenne sur les 4 pays européens du tableau 2, la quantité d'input par tête est 30 % inférieure à celle des États-Unis, alors que la PGF est à peine 2 % inférieure. Selon d'autres études, la « quantité de travail » reculerait même en Europe dans la période récente (en Allemagne et en France, notamment), cette situation pouvant s'expliquer en recourant à une hypothèse mettant l'accent sur les « préférences » des Européens ou au contraire en soulignant les contraintes qui s'imposeraient à eux[3].

3. Pour « l'hypothèse de la contrainte », voir Prescott, E., « Prosperity and Depression », Richard T. Ely Lecture, *The American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 92, n° 2, mai 2004, et, pour celle de la « préférence », Blanchard, O., « The economic future of Europe », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, n° 4, automne 2004.

D'autre part, même en admettant que le diagnostic présenté dans le rapport Kok soit valide, il n'est nulle part fait mention des moyens mis en œuvre — ou à mettre en œuvre — pour concilier, d'ici à 2010, « l'employabilité » de chômeurs moins qualifiés que les actifs actuels et l'augmentation de la productivité horaire des travailleurs européens.

Tableau 1 : Taux de croissance annuel moyen du PIB en volume, et contributions moyennes du nombre d'heures travaillées et de la productivite du travail

	PIB en volume		Nombre d'heures travaillées		Productivité du travail	
	1995-2000	2000-2002	1995-2000	2000-2002	1995-2000	2000-2002
France	2,7	1,4	1,4	– 0,2	1,3	1,7
Allemagne	1,8	0,4	– 0,3	– 0,9	2,2	1,3
Italie	1,9	1,1	1,0	1,2	1,0	– 0,1
R-U	2,9	1,7	1,0	0,7	1,8	1,1
UE-15	2,7	1,3	1,1	0,4	1,5	0,8
États-Unis	4,0	1,3	2,0	– 0,4	2,0	1,7

Note : «UE-15» exclut le Luxembourg.
Sources : O'Mahony - van Ark (2003)[1], tableau extrait de Baudchon et al. (2005)[2].
1. O'Mahony M. et B. van Ark «EU Productivity and Competitiveness : an Industry Perspective - Can Europe Resume the Catching-up Process ?», DG Enterprise, European Commission, décembre 2003.
2. Baudchon H., J. Creel, J.-L. Gaffard, E. Laurent, J. Le Cacheux, P. Musso et l'équipe Ingénue , «Potential Growth in the EU : Prospects from technical progress and Eastern enlargement», International Collaboration Project, Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, Gouvernement du Japon, et Nomura Research Institute, Rapport final ; janvier 2005.

Tableau 2 : Niveaux de production et d'input par tête et productivite globale des facteurs (us =100 en 2000)

Années	USA	RU	France	Allemagne	Italie
Production par tête					
1995	85,6	61,4	57,0	65,0	62,1
2001	100,3	71,3	64,0	69,2	68,8
Facteur de production par tête					
1995	88,8	67,0	57,0	73,7	58,8
2001	100,8	73,6	61,7	79,0	67,2
Productivité globale des facteurs					
1995	96,4	91,7	99,9	88,1	105,6
2001	99,5	96,9	103,6	87,6	102,5

Sources : Jorgenson (2004)[1], tableau extrait de Baudchon et al. (voir tableau 1).
1. Jorgenson D.W. «Information Technology and the G7 Economies», Harvard University, miméo, mars 2004.

— Est-il possible de réduire le « déficit de niveau de vie » et de réduire le « déficit de travail » ?

C'est ici qu'apparaît dans toute sa force la contradiction européenne contemporaine entre la volonté de « modernisation du modèle social » et la « crise de croissance » faute de politiques macroéconomiques actives. Peut-on vouloir réformer sans pouvoir croître ? La notion « d'incohérence temporelle » prend ici tout son sens. On peut en effet comprendre pourquoi les sociétés européennes — au moins en France, en Allemagne et en Italie, qui représentent les trois quarts de la richesse de la zone euro et la moitié de celle de l'UE — sont très réticentes à toute réduction du degré de solidarité alors que la croissance est faible ou molle depuis cinq ans et comment, dès lors, ces sociétés refusent « stratégiquement » la réforme des systèmes sociaux que les gouvernements rassemblés à Lisbonne ont appelée de leurs vœux. En effet, dans le contexte de l'atonie européenne, les insécurités économiques et sociales augmentent. La menace d'un affaiblissement du degré de solidarité conduit ainsi logiquement à une augmentation du taux d'épargne des ménages et non de la consommation, qui serait susceptible d'initier celle de l'emploi via l'investissement. Autrement dit, la montée des insécurités appelle en retour des comportements rationnellement anxieux.

Seule la conviction que les gouvernements sont résolus à s'engager dans la poursuite d'une politique économique visant la croissance et le plein emploi pourrait modifier le système d'anticipations des agents économiques en Europe. Ceux-ci pourraient alors, peut-être, consentir aux réformes qu'ils refusent aujourd'hui. Les stratégies non-coopératives de concurrence fiscale et sociale — en somme de concurrence institutionnelle — ne font qu'aggraver cette situation de blocage, en menaçant de rendre l'avenir structurellement instable, nul ne sachant quel pan de l'État providence menace de devenir conditionnel.

— Est-il possible de réduire le « déficit de niveau de vie » tout en réduisant le « déficit environnemental » ?

La dernière interrogation porte sur l'intégration véritable, et non la simple adjonction cosmétique, d'un volet environnemental dans la « stratégie de Lisbonne ». Il semble régner à cet égard parmi les spécialistes de la question un franc scepticisme, certains n'hésitant pas à pointer la contradiction entre « la stratégie de Lisbonne » et « la stratégie de Göteborg »[4] (note 1).

Ici encore, le rapport Kok est de peu de secours pour dissiper les ambiguïtés et éclairer les choix. Certes, il met l'accent sur le développement pour l'avenir des stratégies « gagnant-gagnant », permettant un développement soutenu et durable. Mais sur quelle base et selon quels principes opérer les inévitables arbitrages devant intervenir dans les cas les plus nombreux aujourd'hui, ceux dans lesquels il faut choisir, et vite, entre la stimulation de la croissance et la préservation de l'environnement ? Mystère…

Au lendemain de l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto, il est pourtant certainement possible d'offrir aux citoyens européens des perspectives ambitieuses en matière de préservation de l'environnement et de développement durable : non pas la stratégie frileuse et malthusienne d'arrêt de la croissance que certains croient encore bon d'agiter comme épouvantail ; pas davantage celle d'une Union européenne repliée sur soi et protectionniste parce qu'ayant fait des choix rigoureux en matière de préservation de l'environnement et devenue non compétitive face aux économies qui, des États-Unis à la Chine, auraient opéré des choix différents, engendrant de plus faibles coûts de production ; mais un véritable modèle européen de développement, fondé sur l'encouragement des technologies respectueuses de l'environnement et des ressources naturelles, et destinée à faire émerger et à conforter des avantages comparatifs et de nouvelles spécialisations internationales.

4. Voir notamment *From Here to Sustainability – Is the Lisbon/Göteborg agenda delivering ?*, European Panel on Sustainable Development, Report n° 1, 2004-12-01, accessible à l'adresse www.gmv.chalmers.se/epsd.

Toutefois, la mise en œuvre d'une telle stratégie, qui nécessite une coordination renforcée des gouvernements européens et la mobilisation d'instruments, anciens et nouveaux que les institutions européennes actuelles — qui font de la « méthode ouverte de coordination » l'alpha et l'omega de l'action collective — ne permettent guère, n'est malheureusement pas le scénario le plus crédible.

La cohérence instruments/objectifs : tout mettre en œuvre sans rien changer ?

Au chapitre des moyens nouveaux mobilisés au service de la réalisation des objectifs de « Lisbonne », le rapport Kok suggère à titre principal que *« le Conseil européen pilote les efforts visant à faire avancer la stratégie de Lisbonne »* et que *« les États membres élaborent des programmes nationaux et s'engagent ainsi à obtenir des résultats »*.

Est-ce bien pertinent ? Il est ici difficile de résister à la tentation de comparer la stratégie de Lisbonne à celle des Nations Unies pour le développement, « Les objectifs du Millénaire », lancée simultanément en 2000 et donc également révisée en 2005.

Cette révision a pris la forme de la remise d'un rapport en janvier dernier au Secrétaire général rendant compte du travail de plusieurs dizaines de chercheurs, répartis en groupes de travail et réunis sous la direction de Jeffrey Sachs. À l'issue de cette phase de réflexion (ample et plurielle), il est apparu assez clairement, d'une part que l'effort de la communauté internationale n'était pas à la hauteur des enjeux ; d'autre part, qu'il convenait de réformer la méthode stratégique d'incitation utilisée jusque-là pour privilégier une tactique de *« quick wins »* (« victoires éclair ») en donnant la priorité aux objectifs peu coûteux en terme de mise en œuvre et très « rentables » du point de vue de leur impact sur le développement. L'Union européenne pourrait-elle s'inspirer de cette révision pour mettre en cohérence ses moyens avec ses objectifs et échapper à la lourdeur et à lenteur de « la méthode ouverte de coordination » (MOC) décidée à Lisbonne ? Il faudrait alors qu'elle tire tout le parti des nombreux et puissants instruments dont elle dispose :

— Le Pacte de stabilité (et de croissance) ;

Ayant échoué une première fois, le 8 mars dernier, à trouver un compromis entre « petits » et « grands » pays pour réformer un Pacte de stabilité et de croissance que chacun s'accorde désormais à juger inapplicable en l'état — l'Allemagne elle-même entamant sa quatrième année consécutive d'infraction de la tristement fameuse règle des « déficits publics excessifs » —, les gouvernements européens profiteront-ils de la concomitance des sujets pour rendre les règles budgétaires européennes compatibles avec la stratégie de Lisbonne-Göteborg, voire pour y introduire de véritables incitations allant dans ce sens ?

Parmi les nombreux défauts depuis longtemps identifiés par les analyses critiques du Pacte, l'incitation qu'il comporte à réduire, dans les périodes de basse conjoncture, les dépenses les plus porteuses de croissance (recherche et développement, investissements publics d'infrastructure, etc...) a souvent été dénoncée. Nombreux sont, désormais, les responsables politiques européens qui considèrent qu'une variante de la « règle d'or » des finances publiques, excluant du calcul du déficit public soumis à plafond les dépenses publiques nationales que l'Union souhaite, collectivement, encourager pour favoriser la poursuite des objectifs de Lisbonne-Göteborg, constituerait la meilleure voie de réforme possible du Pacte[5].

Ces partisans d'un Pacte plus « intelligent », au premier rang desquels la France et l'Allemagne, ne semblent néanmoins ni majoritaires, ni tout à fait unis. Si la France souhaite voir retirer les dépenses de recherche et développement ainsi que celles de l'aide au développement du calcul du déficit budgétaire, l'Allemagne insiste pour sa part, à juste titre également, sur le fardeau que constitue la réunification pour ses finances publiques. La Présidence luxembourgeoise, par la voix de Jean-Claude Juncker, a finalement décidé après l'échec de plusieurs tentatives formelles et informelles de compromis, de repousser la décision finale juste avant le sommet de Bruxelles.

La dissociation chronologique de l'enjeu de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance et de celui de la révision de « Lisbonne », la première devant être discutée le 20 mars et la seconde les 23 et 24, n'est pas de bon augure : il faudrait au contraire, en proposant une réforme politique et non simplement économique du Pacte, mettre en cohérence l'une et l'autre.

L'opposition obstinée des tenants d'une orthodoxie budgétaire formellement plus stricte — bien qu'à l'évidence inapplicable et économiquement nuisible — cèdera-t-elle le pas à une démarche plus coopérative et productive ? Le rapport *Kok* se contente pour sa part d'appuyer *« les propositions de réforme du Pacte de stabilité et de croissance présentées il y a peu par la Commission européenne. »,* qui pourtant ne contiennent rien qui aille dans le sens d'une « règle d'or ».

Rappelons que les aménagements du Pacte proposés par la Commission européenne non seulement ne tiennent pas compte des enjeux et des ambitions de « Lisbonne », mais qu'ils reviennent même à s'en éloigner. À cet égard, la position minimaliste défendue ces derniers jours dans différentes enceintes par le Commissaire aux affaires économiques et monétaires Joaquín Almunia selon laquelle la « discipline budgétaire » serait la clé de la réussite de la « stratégie de Lisbonne » peine à convaincre.

— Les perspectives financières 2007-2013 ;

« Le budget de l'UE devrait, dans la mesure du possible, être remanié afin de refléter les priorités de Lisbonne. Un volet de cette refonte consisterait en une analyse des possibilités d'introduction d'incitants budgétaires ayant pour but d'encourager les États membres à réaliser les objectifs de Lisbonne. » Est-ce là le langage du volontarisme imaginatif ?

De même qu'une « règle d'or » budgétaire bien conçue permettrait de concilier discipline budgétaire et incitations appropriées offertes aux gouvernements nationaux, l'utilisation du budget européen à des fins d'orientation des actions nationales pourrait constituer un levier efficace de l'action collective dans le contexte européen actuel, que l'on pourrait caractériser de fédéralisme décentralisé. C'est déjà, dans une certaine mesure, le cas de certains instruments financiers des fonds structurels et de cohésion, pour lesquels s'applique la condition dite d'additionnalité, c'est-à-dire que les fonds européens sont versés en proportion des sommes engagées dans le projet par les

5. Voir notamment Creel J., T. Latreille et J. Le Cacheux, 2002, « Le Pacte de stabilité et les politiques budgétaires dans l'Union européenne », *Revue de l'OFCE*, Hors-série ; Fitoussi J.-P. et J. Le Cacheux, dir., 2003, *Rapport sur l'État de l'Union européenne 2004*, Paris : Fayard et Presses de Sciences Po.

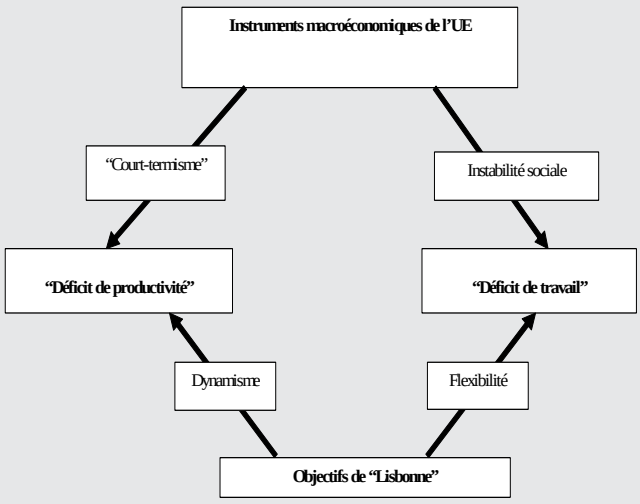
autorités nationales, régionales et locales. Un tel mécanisme de subventions proportionnelles permet effectivement, en réduisant le coût marginal pour les États membres des dépenses ainsi financées, de les inciter efficacement à agir dans les domaines considérés comme favorables à la poursuite d'objectifs communs.

Hélas, les négociations qui s'engagent pour la définition du cadre financier à moyen terme (2007-2013) de l'Union ne semblent pas devoir s'orienter dans cette voie, dominées qu'elles sont par la volonté de certains de préserver l'existant — en matière de politique agricole ou de politique régionale, pour la France, l'Espagne et quelques autres — et par le souci des pays « contributeurs nets » au budget européen de minimiser leur contribution en contenant la taille du budget. Dès lors, dans des négociations dominées par les égoïsmes nationaux et une vision purement comptable des questions budgétaires, l'émergence d'un « fédéralisme pigouvien »[6], décentralisé mais appuyé sur un budget européen incitatif au service, au moins pour partie, d'objectifs communs, ne semble guère probable à l'horizon des futures perspectives financières à moyen terme de l'UE.

Et pourtant, ne serait-elle pas conforme à l'aspiration de nombreux Européens convaincus, mais néanmoins prévenus à l'endroit de la centralisation bruxelloise. Le budget « fédéral » de l'UE, dans cette logique, devrait être augmenté mais pourrait demeurer de taille réduite. Il devrait en revanche impérativement comporter des mécanismes incitatifs dont la finalité serait la mise en œuvre, au plan national, de politiques considérées collectivement comme relevant des « biens publics » dont l'Union européenne entend faire bénéficier ses ressortissants. Ici aussi, la séparation dans le temps de la révision de la « stratégie de Lisbonne » et des négociations budgétaires ne présage rien de très cohérent pour l'avenir.

On peut vouloir représenter la contradiction entre instruments de l'Union européenne et objectifs de « Lisbonne » sous la forme d'un « losange d'incohérence » où dynamisme et flexibilité souhaités se heurtent dans les faits au « court-termisme » des logiques budgétaires et à l'instabilité sociale née de la croissance molle et du chômage de masse (figure I).

Figure I : le « losange d'incohérence » de l'Union européenne

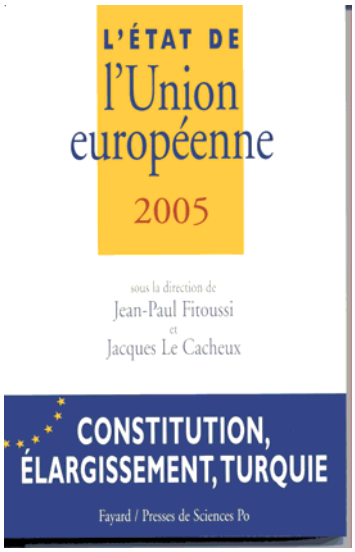


Épilogue : « Naming, blaming, shaming »

Sur le plan politique, on voit bien en quoi objectifs et instruments de « Lisbonne » apparaissent en contradiction : à la fois les règles qui s'imposent aux politiques budgétaires nationales et l'embryon de budget européen sont aujourd'hui des instruments de division des Etats membres de l'Union européenne alors qu'ils devraient et pourraient remplir le rôle exactement inverse. Prendre l'ambition politique de « Lisbonne » au mot, ce devrait être réfléchir aux moyens de restaurer et de consolider une unité européenne aujourd'hui chancelante et menacée.

Mais la révision de la « stratégie de Lisbonne » paraît hélas s'engager dans une autre voie, bien balisée sur la carte européenne : le gouvernement par la morale. Après un appel grave et menaçant — mais cruellement dépourvu de crédibilité — à la responsabilité des États membres, le rapport Kok propose ainsi comme « recommandation clé » pour évaluer les progrès accomplis sur la route de « Lisbonne » la mesure suivante : « *Au Conseil européen de printemps, la Commission européenne devrait présenter, de la manière la plus publique possible, un classement annuel des progrès accomplis par les États membres sur la voie de la réalisation des quatorze indicateurs et objectifs clés de Lisbonne. Les pays qui ont obtenu de bons résultats devraient être félicités, tandis que ceux dont les performances sont médiocres devraient être blâmés* ». « Sermonner les parties sans avoir foi dans le tout », une nouvelle devise stratégique pour l'Union européenne ? ■

6. Sur cette notion, voir J. Le Cacheux , 2004, « L'avenir du budget européen et le financement des politiques communes », *in* M. Lefebvre, dir., *Quel budget européen à l'horizon 2013 ?*, IFRI/CEES, Paris : La Documentation française, et J.-P. Fitoussi et J. Le Cacheux, dir., 2005, *L'état de l'Union européenne 2005*, Paris : Fayard et Presses de Sciences Po.



L'état de l'Union européenne 2005

Sous la direction de Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux

Fayard/Presses de Sciences Po

La Constitution européenne est une photographie de l'état de l'Union. Au terme de près de deux années de débats, quels remèdes, rassemblés dans ce texte aujourd'hui soumis à l'approbation des peuples, propose-t-elle pour apaiser la quadruple crise, de confiance, de croissance, des inégalités et de l'unité dont souffre l'Union ?

Comme on le verra dans les contributions rassemblées ici, qui analysent sa situation conjoncturelle et ses politiques économiques, ses institutions et ses normes sociales, sa cohésion et ses élargissements (dont celui, éventuel, à la Turquie) et la perspective d'une Europe politique, la plupart paraissent bien timides et certains sont inadaptés. Mais une divergence sur la nature ou l'ampleur du mal politique est toujours admissible entre Européens convaincus. Ce qui inquiète, dans le texte du traité constitutionnel européen, c'est qu'en cristallisant le gouvernement économique de l'Europe, il risque de transmettre aux générations futures nos crises en même temps que l'incapacité de les résoudre. Que faudrait-il faire pour rendre l'avenir politique européen de nouveau possible ? Comment éviter de confronter les citoyens au choix de Sophie, entre la démocratie et l'Europe ? C'est à ces questions que nous tentons d'apporter une réponse.

Cet ouvrage est issu des travaux conduits, au sein de l'OFCE, par un groupe de réflexion animé par Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux, auquel ont participé Louis Chauvel, Jérôme Creel, Gérard Grunberg, Günes Kamber, Éloi Laurent et Sandrine Levasseur.



Les économies de l'Europe occidentale

Jean-Marcel Jeanneney et Georges Pujals

OFCE/Éditions Fayard

Cet ouvrage rassemble et illustre les principales données économiques et financières relatives à l'Europe occidentale, aux États-Unis et au japon, de 1972 à nos jours. Diagrammes synoptiques et tableaux de chiffres, précédés de notices, sont répartis en neuf chapitres • Démographie • Comptes nationaux • Productions • Prix • Revenus • Emploi • Monnaies et crédit • Finances publiques • Relations économiques internationales.

Ces statistiques contemporaines sont introduites par un chapitre liminaire qui retrace les évolutions de ces grandeurs depuis 1850, ouvrant sur un bref essai de prospective. Une chronologie exhaustive, à la fin du livre, mentionne les principaux événements nationaux et internationaux susceptibles d'avoir agi sur les économies européennes depuis 1970. Cet ouvrage unique en son genre, remarquablement documenté, apportera matière à réflexion non seulement aux économistes et aux historiens, mais aussi à de nombreux décideurs.

Jean-Marcel Jeanneney, ancien ministre du général de Gaulle, est professeur émérite d'économie à l'université Panthéon-Sorbonne. Il a fondé en 1981, puis présidé pendant neuf ans, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Jean-Paul Fitoussi lui a succédé.

Georges Pujals, actuellement en doctorat d'économie à Sciences Po, est économiste affilié au département des études de l'OFCE. Il est l'auteur de plusieurs publications concernant l'Europe bancaire et financière.

Directeur de la publication : Jean-Paul Fitoussi
ISSN N° 0751-66 14 — Commission paritaire n° 65424
Prix : 4,20 €

Composition : Valérie Richard
Imprimerie Bialec, Nancy