

# » STRATÉGIE DE LISBONNE : L'AVENIR D'UN ÉCHEC

Elie COHEN, *directeur de recherche au CNRS, professeur d'économie à Sciences-po Paris, et membre du Conseil d'analyse économique (CAE).*

« 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 » : tel est l'objectif que les chefs de gouvernements européens se sont assigné à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000.

La stratégie de Lisbonne repose d'abord sur un diagnostic : l'Europe a décroché en matière de croissance, de recherche et d'innovation, notamment par rapport aux États-Unis. Ce décrochage se traduit par un chômage grandissant, une moindre progression du niveau de vie, et un ralentissement des gains de productivité.

Cette stratégie comporte deux volets : un volet classique de réformes structurelles destinées à libérer le potentiel de croissance européen ; un volet de croissance endogène visant à accélérer le progrès technique pour stimuler l'innovation et accroître le capital humain.

Elle correspond enfin à une nouvelle technique de gouvernance : la stratégie de Lisbonne repose sur une méthode ouverte de coordination, fondée sur l'émulation entre les pays membres, la concurrence par comparaison, et la diffusion des bonnes pratiques.

Un rapport d'évaluation à mi-parcours (dirigé par le Néerlandais Wim Kok) met en avant dès 2004 les faiblesses de ce projet européen : les objectifs, trop nombreux, sont partiellement contradictoires ; les instruments communautaires sont trop faibles pour atteindre des objectifs si ambitieux ; et les gouvernements nationaux ne s'impliquent que très inégalement. Le rapport recommande un allègement des objectifs et appelle à l'appropriation nationale du projet communautaire.

L'adoption de stratégies nationales qui déclinaient des objectifs de Lisbonne n'a pas davantage été couronnée de succès : elle a même révélé des divergences de modèles économiques que la Commission ne pouvait sanctionner, car les pays déviants respectaient formellement les critères du pacte de stabilité et de croissance.

L'adoption de l'Agenda 2020 en 2008 a entériné l'échec de la stratégie de Lisbonne tout en voulant la poursuivre par des moyens adaptés à un contexte de crise économique et financière. À nouveau, l'Union européenne se fixe un objectif ambitieux : bâtir une croissance fondée sur la connaissance, la durabilité et la cohésion sociale en redoublant d'efforts en R&D, en développant les compétences, en étendant les réseaux intelligents et l'économie numérique, en modernisant l'industrie et en améliorant l'efficacité énergétique et la sobriété dans l'usage de ressources rares. Consciente des failles de la gouvernance de Lisbonne, l'UE entend utiliser toutes les armes à sa disposition pour inciter, coordonner et au besoin réprimer les comportements non coopératifs et la non atteinte des objectifs fixés. Ainsi, depuis 10 ans, l'UE réalise-t-elle périodiquement que la croissance n'est pas au rendez-vous, que le contenu de celle-ci est pauvre en technologies avancées, que les États ne se sentent guère tenus par les exhortations à la réforme, et que les outils communautaires sont peu performants. Pourtant loin de s'interroger sur les raisons structurelles de cette impasse, l'UE en rajoute dans les objectifs, dans les dispositifs de supervision et les méthodes de coordination.

Dans cette contribution, combinant approche macro- et micro-économique, nous allons établir dans un premier temps le caractère novateur quoique disputé de la stratégie de Lisbonne. Nous essaierons ensuite de comprendre les raisons de l'échec d'une stratégie de croissance bien pensée, notamment dans son volet offre compétitive. Nous esquisserons ensuite une brève comparaison entre deux stratégies de rattrapage technologique (l'européenne et la chinoise), avant de montrer que l'agenda 2020 est prisonnier du cadre macroéconomique de sortie de crise.

## **LA STRATÉGIE DE LISBONNE : UNE RUPTURE DANS LES POLITIQUES D'INTÉGRATION EUROPÉENNE**

La révolution de l'Internet, l'accélération des gains de productivité et le dynamisme de la croissance américaine conduisent les autorités européennes à s'interroger sur leur modèle de croissance. La libéralisation des

marchés, l'intégration sans cesse plus approfondie des économies, les incitations à la recherche et une politique stricte de concurrence n'installent pas spontanément l'économie européenne sur une trajectoire de croissance forte et innovante. Après avoir consacré toutes leurs énergies à bâtir un marché unique, puis à jeter les bases d'une union monétaire, les dirigeants européens constatent que l'économie européenne est une économie mature spécialisée dans les activités de la seconde industrialisation incapable de muter en économie innovante au contact de la frontière technologique.

Dans notre rapport au Conseil d'analyse économique (CAE) « Politique économique et croissance en Europe » (2006), nous analysons l'épuisement du modèle de croissance européen qui justifie l'engagement dans la stratégie de Lisbonne. Les effets du marché unique se sont essouffés, car l'approfondissement de l'intégration a buté sur des obstacles croissants dans plusieurs domaines : infrastructures (électricité), droit (société européenne), langue (brevet), services publics (enseignement). L'euro n'a pas non plus produit le choc intégrateur attendu, puisqu'il n'a eu qu'un effet modeste sur les échanges, et un effet anesthésiant sur les politiques budgétaires nationales. Enfin, le partage des compétences entre le communautaire et le national, les interventions macro- et micro-économiques ont limité les possibilités de réalisation d'une stratégie articulée de croissance. Face à cette panne, la stratégie de Lisbonne a un triple mérite : i) celui de faire des politiques de croissance un objectif commun au lieu de tout attendre des vertus de l'intégration ; ii) celui de définir des priorités communes mobilisatrices pour stimuler la croissance potentielle notamment en matière de R&D et d'investissements structurants ; iii) celui, enfin, de progresser en matière de coordination des réformes structurelles. L'analyse de la panne de croissance européenne, le *gap* technologique euro-américain comme l'adoption d'une stratégie schumpétérienne qui insiste sur les facteurs porteurs d'externalités comme la R&D, l'accumulation du capital humain ou les infrastructures publiques ont été critiqués par nombre d'auteurs. Pour Charles Wyplosz, il n'y a globalement pas de problème de croissance européenne, mais une évolution divergente entre pays du Nord et du Sud de l'Europe, certains ayant des politiques macroéconomiques adaptées, d'autres pas. Mais cette objection tombe quand il s'agit de définir une stratégie permettant aux pays du Sud et de l'Est de rattraper les pays du Nord. Pour Olivier Blanchard, il n'y a pas de problème de différentiel de croissance entre les États-Unis et l'Europe, mais une préférence européenne pour le loisir qui explique un moindre appétit européen pour la croissance du PIB par habitant. Cette objection tombe à

son tour rapidement quand on considère l'ampleur statistique du « loisir » subi sous forme de chômage durable et de temps partiel contraint. Enfin, un grand débat a partagé les économistes sur la mesure de l'impact des technologies de l'information et de la communication (TIC) aux gains de productivité et à la croissance. L'un des effets de ce débat a été de montrer que la relative absence d'activités productrices de TIC sur le sol européen avait des effets structurels négatifs sur la croissance européenne. Cette redécouverte de la faiblesse européenne dans ce secteur d'activité était en soi un rappel des échecs passés et une invitation à l'action.

Au-delà des critiques, la stratégie de Lisbonne a été adoptée dans l'enthousiasme et des objectifs chiffrés ont été fixés pour suivre en temps réel le redressement européen.

## L'ÉCHEC DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE

Dans son rapport d'évaluation réalisé à mi-parcours, Wim Kok note d'abord que la stratégie de Lisbonne était justifiée (croissance faible, vieillissement des populations) et qu'elle restait d'autant plus nécessaire que l'écart de croissance avait continué à se creuser avec les États-Unis et l'Asie.

Dans les industries de l'intelligence, le fossé s'est approfondi. L'effort de R&D de l'UE qui représentait 88 % de celui des États Unis en 1995 ne représente plus que 55 % en 2001. Le rapport souligne quatre raisons de cet échec : l'euphorie économique de 2000 qui a vite disparu, la surcharge de demande et d'ambitions, la conjoncture dégradée, l'existence de contraintes financières pesant sur les États. La stratégie de Lisbonne a surtout souffert d'un déficit de volonté et d'incarnation dans la mesure où elle n'était portée par personne, par aucune autorité : la méthode ouverte de coordination avait de ce fait failli. La stratégie de Lisbonne réalisait une conciliation en mots d'objectifs partiellement contradictoires (croissance, emploi, développement durable, préservation du modèle social). C'était une stratégie sans général, sans armes et sans troupes.

Comment mettre en œuvre des objectifs ambitieux dans des secteurs où l'UE n'a pas de compétence ? Comment converger vers de « bonnes solutions » quand les pays membres ne sont même pas tenus d'établir des plans nationaux de convergence ? Comment croire que l'affichage de classements de 25 pays sur 100 critères peut tenir lieu de contrainte ou même d'incitation ?

Fort d'un constat d'échec établi par consensus, Wim Kok aurait pu présenter une stratégie amendée, plus réaliste, mieux articulée et surtout plus en phase avec l'état réel d'une Europe élargie à 25 et dont les processus décisionnels étaient grippés. Or tel n'est pas le cas, son rapport proposant en fait de prendre acte de l'échec, de réduire les ambitions, de maintenir les institutions qui ont fait la preuve de leur échec. Finalement, Wim Kok propose de juxtaposer un catalogue de mesures classiques.

Le rapport Kok propose d'abandonner le rôle de la politique macroéconomique : il renonce surtout à l'articulation des politiques structurelles, macroéconomiques et sectorielles, ce qui constitue une régression par rapport à la stratégie globale fixée à Lisbonne. L'originalité du dispositif résidait en effet dans une politique macro de croissance et non d'extension de l'intégration, qui pour réussir supposait des réformes structurelles microéconomiques.

Le rapport Kok met en avant cinq chantiers prioritaires mêlant réformes structurelles du marché de l'emploi, politiques d'environnement compétitif et achèvement du marché intérieur. Parmi les différentes recommandations du rapport Kok, la première porte sur la réalisation de la société de la connaissance. Le rôle de l'enseignement supérieur et de la recherche est mis en exergue. Or il s'agit typiquement de domaines où l'action communautaire est soit marginale, soit inexistante. En matière de R&D, on sait que la politique européenne a constamment balancé entre rhétorique de l'excellence et réalité du saupoudrage dans un contexte globalement marqué par la modicité des moyens et la lourdeur des procédures. En matière d'enseignement supérieur, la difficulté est extrême puisqu'il ne s'agit pas d'une compétence communautaire, que les moyens affectés sont faibles et servent essentiellement à financer la mobilité des enseignants et des étudiants, et que la commission agit par l'élaboration de diagnostics partagés, l'échange d'expériences et la formulation d'une politique de « développement de l'excellence ».

La deuxième priorité concerne l'achèvement du marché intérieur. L'argumentation mérite d'être connue. La réalisation du marché unique aurait contribué à hauteur de 10 % à la croissance européenne. Or, nous dit le rapport, depuis 2001 les échanges intracommunautaires de produits manufacturiers diminuent, de larges variations de prix au sein de l'Union sont maintenues, notamment dans les services, signe d'une intégration inachevée. Les propositions faites découlent d'un quadruple constat : i) accélérer l'application du plan d'action pour les services financiers ; ii) adopter rapidement et mettre en œuvre la directive services ; iii) envisager une nouvelle étape dans

la modernisation financière (développer le crédit à moindre coût, rénover le marché hypothécaire, baisser les frais de transaction) et unifier la régulation ; iv) accélérer la réalisation des équipements transfrontières qui unifient le marché unique.

On le voit, l'audace du rapport Kok s'arrête là où commencent les réels problèmes, ceux de la croyance dans les vertus des politiques d'intégration négative (politiques de libéralisation/intégration), ceux de la modicité du budget européen consacré à la R&D, ceux de l'échec des politiques d'innovation européennes, ceux qui naissent de la contradiction entre politiques restrictives nationales et absence de politiques d'équipement communautaires, *etc.*

## **LES STRATÉGIES EUROPÉENNES DE RATRAPAGE TECHNOLOGIQUE : LE CAS DE LA FILIÈRE NUMÉRIQUE**

À défaut de politiques macroéconomiques et de réformes structurelles orientées vers la croissance, et au-delà du constat de la faiblesse de l'effort de R&D, peut-on au moins trouver dans les politiques technologiques les lignes d'une stratégie sectorielle de rattrapage ?

Les révolutions du numérique (microélectronique, logiciels et réseaux) combinées avec l'ouverture des frontières et l'exigence de rentabilité dans des économies matures ont conduit à une nouvelle organisation productive du monde. La délocalisation des tâches devenait possible, et avec elle le séquençage de la chaîne de valeur. La traduction industrielle de ce nouvel ordre productif des TIC a d'abord été triadique.

Dans les années 1970, l'Europe connaissait un déclin de son électronique grand public (EGP), une faiblesse dans l'informatique et les composants et une fragmentation des marchés nationaux des Telecom. Le monde était alors dominé par les États-Unis en informatique, composants électroniques, et industries de contenu, tandis que le Japon dominait l'EGP et montait en puissance dans l'informatique, les composants et les télécoms.

Au milieu des années 1980, on assiste à un réveil européen. Les programmes Davignon, Esprit, Race, Brite, *etc.* sont conçus comme le vecteur d'une intégration positive par la recherche, l'innovation et la technologie, à un moment où le marché unique démantèle les marchés nationaux et les politiques industrielles nationales. Ils traduisent la volonté de reprendre pied dans les composants, l'informatique, et les technologies du futur.

Au milieu des années 1990, l'échec européen est avéré dans l'informatique, les composants, et l'EGP. L'Europe est un grand marché de consommation, mais ne parvient ni à conserver sa base productive, ni à innover. L'Europe essaie de revenir dans la course technologique avec les programmes Eureka, mais sans succès. Fruit de la collaboration entre deux opérateurs européens (FT et DT), et d'une anticipation stratégique de Nokia et Ericsson, la norme GSM (*Global System for Mobile Communications*) s'impose et l'Europe devient un acteur majeur dans le secteur des Telecom mobiles. Mais même cet avantage ne sera pas durable.

Au moment où l'Europe décide la stratégie de Lisbonne, les États-Unis mènent la Revolution internet, Wintel (Windows avec le microprocesseurs Intel) triomphe partout dans le monde, IBM a réussi sa reconversion dans les services informatiques, Cisco mène le bal dans les nouveaux réseaux de données. La Silicon valley et Hollywood continuent à dominer le monde des technologies et des contenus.

Dans les années 2000, pendant que l'Europe mène à marche forcée ses programmes de déréglementation et de libéralisation qui vont affaiblir les champions nationaux européens (Alcatel, Siemens, Nokia, Philips, STM, FT, DT, TI, *etc.*), la Chine constitue à partir de zéro une puissante industrie des Telecom, des composants et de l'EGP, la Corée réussit à force d'investissements publics dans les réseaux et de constance de ses acteurs industriels à devenir les leaders mondiaux du multimédia mobile. Quant aux États-Unis, ils réinventent en permanence l'industrie des TIC avec des leaders mondiaux dans l'internet (Google et Facebook) dans les services informatiques (IBM), dans l'EGP (Apple), les logiciels (Microsoft, Oracle).

Au total, l'échec du plan Davignon, d'Eureka et de la stratégie de Lisbonne sont patents :

- aujourd'hui, sur dix majors mondiaux en matière de R&D, deux sont européens et déclinent dans les TIC (Siemens et Nokia) ;
- sur les dix principales entreprises productrices de logiciels, une seule est européenne (SAP) ;
- sur les dix premières entreprises Internet, six sont américaines.

## LES EUROPÉENS L'ONT RÊVÉ, LES CHINOIS L'ONT FAIT

La question à laquelle il convient de répondre est simple : comment expliquer les échecs successifs des autorités européennes alors qu'on a pu

observer le dynamisme de plusieurs économies : le dynamisme du modèle d'innovation américain, la stratégie réussie de rattrapage japonais, la capacité d'un petit pays comme la Corée à se spécialiser avec succès en économie ouverte, et à l'inverse la capacité d'un pays arriéré technologiquement comme la Chine à se hisser en moins de vingt ans au meilleur niveau mondial dans les Telecom ? Attardons-nous sur le cas chinois.

Il y a encore quelques années, la Chine paraissait avoir adopté une politique archaïque dans le secteur des Telecom mobiles : les développements du réseau se faisaient en 2G, les entreprises publiques étaient organisées en oligopole avec une spécialisation des acteurs par technologie ; une norme nationale était retenue pour le passage à la 3G. À l'ère de la convergence numérique, du multimédia mobile et des réseaux intelligents, cette politique paraissait vouée à l'échec.

Aujourd'hui, on assiste à une croissance explosive du marché, trois grands opérateurs mondiaux intègres ont émergé, une industrie nationale puissante s'est formée. Son expansion mondiale fait pâlir les étoiles d'Alcatel et de Nokia : le meilleur de la technologie est offert 50 % moins cher par Huawei. Il y a quelques raisons à ce miracle que les Européens devraient méditer :

- i. le contrôle du marché national. La Chine a conservé le contrôle total de son marché intérieur, ce qui lui a permis de conserver la maîtrise de la commande publique et donc à la fois de faire miroiter des marchés aux producteurs étrangers sans leur permettre d'accumuler les bénéfices liés au métier d'opérateur ;
- ii. la localisation sur le territoire chinois. Les manufacturiers étrangers détenteurs des technologies et des procédés ont été invités à s'implanter en Chine et à bénéficier des faibles coûts domestiques. En échange ils devaient s'allier à des partenaires locaux et à faire des transferts de technologies ;
- iii. une politique de standards nationaux. La Chine a voulu s'affranchir des normes internationales verrouillées par des brevets étrangers coûteux. En incitant les Chinois et les étrangers à travailler sur des normes nationales, elle a permis de baisser le prix des technologies ;
- iv. une montée en gamme d'entreprises locales partenaires des Firmes multinationales. Huawei a appris le métier des télécommunications dans le cadre de son partenariat avec Motorola. Puis le maître a dépassé l'élève, le fournisseur *low cost* a appris, il a copié, il a raffiné, il a su développer des offres *low cost*, il est monté en gamme puis a profité

- de l'apparition de nouveaux opérateurs européens et américains pour réussir son implantation internationale ;
- v. une politique de R&D publique, constante et en accélération continue. La recherche pour l'adoption de nouvelles normes a été financée par la puissance publique. La R&D des firmes a au contraire permis l'amélioration continue des process appris de l'étranger ;
  - vi. l'instabilité des règles de propriété intellectuelle. Tant que les acteurs chinois étaient faibles, elle a permis la sinisation progressive et rampante des technologies importées. Aujourd'hui Huawei plaide pour un renforcement des règles de la propriété intellectuelle ;
  - vii. la mise en concurrence des régions. La différenciation des politiques de développement des régions de Pékin Shanghai et Canton a favorisé une émulation entre acteurs publics : développement de clusters high tech dans les TIC comme celui de Pékin, joint venture avec des entreprises occidentales à Shanghai, développement d'ateliers de production de masse pour entreprises délocalisées dans la région de Canton<sup>1</sup>.

Ces succès chinois peuvent être aisément disqualifiés : ne s'agit-il pas d'exemples classiques de stratégies de rattrapage, de protection des *infant technologies* ? Qu'y a-t-il de mystérieux à ce que des pays émergents développent leur base industrielle ? Quelles leçons peuvent tirer des pays matures comme ceux qui constituent l'UE de l'exemple chinois ? La place nous manque pour en traiter ici mais par une ruse de l'histoire, les politiques industrielles que l'UE s'était ingéniee à disqualifier et à bannir de son arsenal politique font retour à la faveur de la crise.

## L'AGENDA 2020 ET LA CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE

Les échecs accumulés en matière de politiques technologiques et industrielles comme en matière d'infrastructures transfrontières et même en matière de « verdissement » des économies n'ont pas dissuadé les pays de l'UE de rééditer un agenda de Lisbonne pour la prochaine décennie avec l'Agenda 2020. Mais le contexte a entre-temps radicalement changé. La double crise des *subprime* puis des dettes souveraines a fait renaître la contrainte extérieure et fait prendre conscience des déséquilibres globaux qui s'étaient

---

1. Pour une analyse des stratégies régionales de développement industriel en Chine, voir Breznitz D. et Murphee M. (2011), *Run of the Red Queen*, Yale University Press, New Haven and London.

creusés entre le Nord et le Sud de l'Europe. Elle a révélé le caractère insoutenable des déficits et des dettes publiques de certains pays de la zone euro. Elle a fait prendre conscience du retard pris en matière de compétitivité et de réformes structurelles de certains pays. Au plus fort de la crise, on a pu assister à un début de renationalisation des politiques économiques. Le sauvetage des entreprises industrielles nationales en difficulté notamment dans l'automobile, les instructions données pour que le rétablissement des circuits du crédit grâce aux garanties d'État profite d'abord aux entreprises domestiques, voire les pressions pour que la commande publique serve l'emploi local, ont, un moment, constitué un risque de retour à des solutions protectionnistes. Mais, des mesures exceptionnelles ont été prises pour traiter les phases aiguës de la crise, et l'administration communautaire a su gérer les aides publiques pour qu'elles ne se transforment pas en outils de renationalisation des marchés. Une fois les menaces d'éclatement de la zone euro éloignées, et après beaucoup d'hésitations sur le cours à donner à la construction européenne, une solution a fini par émerger. Elle est d'une parfaite orthodoxie. Avec le Traité sur la stabilité, on entend interdire les déficits budgétaires futurs en constitutionnalisant la règle de l'équilibre budgétaire. Avec les plans d'ajustement structurels auxquels consentent les pays en difficulté, on fait la démonstration de la nécessité de réformes du marché du travail, du marché des biens et des services, des systèmes administratifs et des systèmes de protection sociale. Enfin, avec l'Agenda 2020, on trace une perspective consensuelle d'un développement durable, inclusif et fondé sur la connaissance.

La belle ordonnance de cette stratégie bute sur quelques difficultés. Si la contrainte de balance courante fait son retour, il convient alors soit de réduire drastiquement la demande intérieure, soit d'agir sur l'offre en ayant recours à des politiques industrielles, soit de trouver des solutions durables de financement des déficits. Mais un pays privé de l'arme de la dévaluation ne peut retrouver de la compétitivité qu'en procédant à une dévaluation intérieure, c'est-à-dire à une réduction des salaires, des prestations, des dépenses publiques. Une telle stratégie, outre qu'elle déprime l'activité intérieure et rend plus difficile l'atteinte des objectifs de réduction des déficits de finances publiques, est rejetée par les populations condamnées à une austérité durable. La solution passe donc paradoxalement par une combinaison de politiques de consolidation budgétaire nationale et d'investissement à l'échelle communautaire. L'Agenda 2020 prend alors toute sa signification : les investissements nécessaires pour gérer la transition énergétique et le passage à

l'économie de la croissance, et pour favoriser la cohésion sociale devront être partiellement communautarisés. Ainsi, seule une union de transferts, aujourd'hui rejetée par l'Allemagne, permettra de rendre plus acceptable une discipline budgétaire durable.

## CONCLUSION

La stratégie de Lisbonne a été un échec. La coordination macro-économique par l'exhortation n'a pas produit beaucoup de résultats sur la durée. Les politiques d'intégration positive (R&D, politiques industrielles, infrastructures transfrontières) ne peuvent avoir la même efficacité que les politiques d'intégration négative (politiques de libéralisation et d'unification du marché). La description d'un avenir souhaitable fondé sur la connaissance, la soutenabilité et l'inclusion permet de rédiger des communiqués consensuels mais elle ne constitue en rien une politique communautaire engageante. En refusant de choisir entre les modèles d'innovation américains, chinois ou coréen, et en faisant comme si des moyens modiques et saupoudrés en R&D suffisaient dans un contexte d'ouverture sans restriction des marchés, l'UE s'est condamnée à reproduire les mêmes erreurs même si quelques pays tirent individuellement leur épingle du jeu. C'est ainsi qu'au sein de l'Europe cohabitent des pays à la frontière technologique comme les pays nordiques, des pays qui excellent dans les activités de la seconde industrialisation comme l'Allemagne, et des pays dont les niveaux de R&D restent très éloignés de l'objectif de Lisbonne comme les pays du Sud et de l'Est. L'Europe est à nouveau sommée de choisir entre un fédéralisme économique et fiscal qui rend acceptables les différences de spécialisation et de compétitivité et un délitement de la construction communautaire.