

Editorial

Jean-Yves BOULIN, Christian DUFOUR, Philippe POCHE

*E*n 2000, le Conseil européen de Lisbonne a adopté un document stratégique pour la décennie à venir couvrant l'emploi, les réformes économiques et la cohésion sociale. La « stratégie » ou le « processus » de Lisbonne était né. En 2010, Lisbonne doit être revu et de nouveaux objectifs doivent être définis pour la nouvelle décennie. Des analyses – le plus souvent critiques – ont déjà été réalisées portant tant sur l'évaluation des actions passées que sur les nouveaux objectifs à définir en commun. Ce numéro se veut une contribution à ce débat de réflexion critique dans une année d'élections européennes et à l'heure du bilan de la stratégie de Lisbonne. Il est réalisé en collaboration avec la revue *Transfer* de l'ISE¹ (Bruxelles).

Ce numéro s'ouvre par une introduction qui réinscrit la stratégie de Lisbonne dans la dynamique de la construction européenne, notamment au plan institutionnel (traité constitutionnel). Il met en évidence les inflexions qu'a connues la stratégie de Lisbonne, notamment la tension entre le processus de coopération initié par la méthode ouverte de coordination (MOC), jugé potentiellement innovant et celui qui a présidé à l'élaboration du Traité de Lisbonne. Le processus de Lisbonne est ensuite analysé au regard de la stratégie communautaire classique en pointant des éléments de tension (la subsidiarité en matière sociale pour la méthode communautaire versus une participation multiniveaux des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des politiques ; une approche sectorielle pour la méthode communautaire versus une intégration des objectifs économiques et sociaux tout comme des objectifs sociaux entre eux). La MOC est en effet étendue à de nombreux domaines et invite à intégrer les acteurs de la

1. Institut syndical européen, ETUI, <http://www.etui.org/fr>.

société civile, au-delà de ceux impliqués dans le dialogue social. L'introduction évalue enfin la portée sociale de la stratégie de Lisbonne, analysée principalement ici sous l'angle de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Il en ressort que les objectifs d'une action concertée et coopératrice entre les Etats membres pour créer des emplois nombreux et de qualité n'ont pas été atteints. Si la pertinence des lignes directrices de l'agenda de Lisbonne n'est pas ici en cause, en revanche, il apparaît clairement que le processus de la MOC est apparu insuffisamment relayé à l'échelon communautaire pour faire en sorte que les « bonnes pratiques » fassent effectivement l'objet d'une évaluation approfondie et d'un transfert de pays à pays. Un processus mou s'est ainsi progressivement installé et a induit des résultats si maigres que, dès 2004, la SEE a été indexée sur une stratégie économique d'inspiration libérale visant le quantitatif (plus d'emplois) au détriment du qualitatif (quelles qu'en soient la nature et les conditions d'exercice) annulant ainsi toute possibilité d'un développement économique fondé sur l'intégration des dimensions sociales et économiques.

Dans leur contribution, Bruno Amable, Lilas Demmou et Ivan Ledezma mènent une analyse critique de la stratégie de Lisbonne qui était, selon eux, dès le départ vouée à l'échec en raison même de ses orientations : un mélange de libéralisme économique, de préoccupations social-démocrates et de déterminisme technologique néo-schumpétérien. Les auteurs présentent ensuite les résultats de comparaisons internationales sur la productivité et l'innovation qui montrent que les grandes disparités au sein de l'Union ne renvoient pas à des explications simplistes en termes de régulation du marché du travail ou des produits. Ils concentrent ensuite leurs analyses sur les inflexions issues du Conseil européen de 2005 (les 24 lignes directrices) qui tendent à promouvoir un environnement économique qui sape les bases institutionnelles du modèle continental obérant ainsi la promotion d'un modèle européen renouvelé. Leur argument central est que vouloir augmenter la compétition sur le marché des produits et des services intensifie les pressions en faveur d'une flexibilisation des marchés du travail. Critiquant, par le biais d'une analyse des déterminants institutionnels et macro économiques de l'emploi, la perspective orthodoxe consistant à imputer le chômage structurel à la rigidité du marché du travail, ils montrent qu'une diminution du non-emploi doit être recherchée par une articulation entre la dérégulation du marché du produit et le maintien d'une protection de l'emploi. Ils montrent ainsi qu'une politique fondée sur une exacerbation de la compétition ne se substitue pas à une politique en faveur de la recherche et de l'éducation.

Ce constat est également celui qui constitue l'ossature de la contribution d'Amparo Serrano Pascual pour qui la stratégie de Lisbonne a initié un processus de dépolitisation/dérégulation de la question du travail et de l'emploi

et de politisation de la subjectivité (promotion de l'individu « entrepreneur de soi »). Avec la MOC, il s'agit donc pour les institutions européennes de promouvoir des idées, des représentations politiques et des objectifs au détriment d'une approche normative. La gouvernance multinationale lui apparaît comme un moyen de faire face à la perte de légitimité des institutions européennes et de promouvoir une méthode qui privilégie l'autorégulation via la fixation d'objectifs chiffrés fondés sur la construction d'indicateurs, en espérant qu'en émergera un modèle européen. Prenant l'exemple de la flexicurité, elle souligne le caractère ambigu de nombreux concepts et leur caractère polysémique et paradoxal. Elle insiste sur le fait que cette notion remet en cause les notions de solidarité et de responsabilité collective. La stratégie de Lisbonne semble avoir diffusé une ambiance d'individualisation, de libéralisme économique qui place les individus en situation d'auto-responsabilité par rapport à leur situation et qui condamne toute velléité de régulation du marché du travail par le politique.

Dans leur article, David Natali et Caroline de la Porte reconnaissent à la stratégie de Lisbonne une volonté explicite de renouvellement/rénovation du modèle social européen à travers une interaction des politiques économiques, sociales et d'emploi. Ils actent également de la tentative de mise en œuvre d'une nouvelle forme de gouvernance fondée sur la participation d'un nombre plus large d'acteurs. Ils confrontent ces intentions de départ, quant à la gouvernance et la participation, à la façon dont elles se sont concrétisées s'agissant de la réforme des systèmes de retraite. Ils rappellent que la genèse de l'insertion des retraites dans la dynamique de la MOC vient de l'échec des tentatives d'harmonisation via l'approche supranationale. Eux aussi distinguent deux phases dans l'histoire de la stratégie de Lisbonne. La première (1997-2002) – « le moment social-démocrate » – a mis l'accent sur la protection sociale comme facteur productif et a constitué un moment privilégié pour remettre sur l'agenda la dimension sociale de l'UE. La seconde, qui débute en 2003, est marquée par l'intégration des objectifs relatifs à la cohésion sociale avec ceux traitant des retraites et leur mise en cohérence avec les grandes orientations de la politique économique (GOPE) et la SEE. Leur évaluation les conduit à relever le rôle très limité des partenaires sociaux dans le domaine de la réforme des retraites. Quant aux résultats, nos deux auteurs soulignent que s'il y a eu des résultats concrets et des convergences, il semble que chaque système comporte des sentiers de dépendance que la MOC n'est pas parvenue à éradiquer.

George Ross resitue la stratégie de Lisbonne dans une chronologie européenne plus large. Il clarifie le passage du moment Delors, celui du volontarisme de la Commission, notamment dans le social, au processus de Lisbonne qui marque un défaussement sur les Etats membres. Il analyse le livre blanc Croissance, compétitivité, emploi comme une tentative de

contrecarrer la tendance au retrait sur le chacun pour soi et d'initier une nouvelle gouvernance dans laquelle la forme de l'impulsion donnée par la Commission passe de l'édiction centralisée de normes à la construction de celles-ci tant par les partenaires sociaux que par la stimulation du volontarisme des Etats membres et de la coopération entre eux. L'objet du livre blanc était de promouvoir une politique européenne de l'emploi, alors même que ces politiques sociales et du marché du travail demeuraient des prérogatives des Etats. Il cherchait également à promouvoir le dialogue social. G. Ross rejoint ici A. Serrano Pascual en estimant que la MOC, version Lisbonne, cherche à dépolitiser les débats au plan national sur les questions sociales mais il en conserve une vision plus positive en valorisant un processus qui viserait un consensus sur des voies/solutions incontournables pour tous. Comme les autres auteurs, il attribue les échecs de cette stratégie de coopération/coordination aux changements des équilibres politiques intervenus au début des années 2000 et qui trouvent leur traduction dans les inflexions apportées au processus de Lisbonne en 2005. Tous les espoirs sont alors placés dans une croissance non embarrassée de rigidités afin de créer des emplois en masse. Et surtout, un poids croissant est conféré aux initiatives, coordonnées ou non (et elles avaient peu de chances de l'être), des Etats membres. Au total, pour G. Ross, ce qui est en cause dans Lisbonne, ce ne sont pas les objectifs fixés mais la méthode (MOC, subsidiarité, méthode intergouvernementale, etc.). Le système westphalien, cette préservation des prérogatives des Etats membres demeure une barrière à l'intégration européenne. En effet, les avancées, qui ont tout de même pu être actées ont été plus lentes que celles fixées et surtout sont intervenues dans les pays où de toute façon ces évolutions étaient en cours et seraient intervenues sans Lisbonne. En revanche, des stratégies clés pour le devenir de l'UE, telles l'éducation tout au long de la vie et l'investissement massif dans la R&D sont demeurées en retrait, en particulier dans les pays où elles l'étaient déjà. Ceci fragilise l'UE dans le contexte de crise actuelle.

La dernière contribution à ce dossier est constituée par une analyse de la littérature (considérable !) consacrée au processus de Lisbonne. David Natali procède à cette analyse de la littérature selon cinq axes, qui renvoient eux-mêmes aux disciplines majeures concernées : le premier est consacré aux travaux menés par les économistes (mais aussi les politistes) sur les fondements économiques et politiques qui ont présidé à l'enclenchement de la stratégie de Lisbonne ; un second axe considère les analyses relatives à la MOC conduites surtout par les juristes et les sociologues ; le troisième axe de lecture des travaux relatifs à l'agenda de Lisbonne considère ceux qui se sont attachés à dégager la dimension cognitive de la démarche. Les deux derniers axes de cette analyse de la littérature mettent en exergue les travaux qui tirent un bilan global de la stratégie de Lisbonne. Cette revue

de la littérature converge de façon très nette avec les autres contributions contenues dans ce numéro tant en ce qui concerne les fondements économiques (compétitivité insuffisante due à une trop forte rigidité du marché du travail et à la part trop lourde des dépenses publiques et de l'interventionnisme étatique) que la nécessité de politiques coordonnées et intégrées. De même, les analyses menées sur la nécessité d'une approche multinationale et participative (la MOC) sont concordantes avec les réflexions de Serrano Pascual ou Ross : en deçà des espérances, la participation des partenaires sociaux et des ONG a été inégale d'un pays à l'autre et selon les thématiques. Enfin, le papier de Natali atteste d'un désenchantement progressif tant au regard des résultats économiques et sociaux obtenus (le virage libéral de 2004/2005 est ici aussi fortement incriminé) que des vertus de la méthode employée : les niveaux de participation des organisations syndicales et de la société civile sont demeurés faibles et le rôle des experts et des comités hybrides est demeuré primordial. Le processus d'apprentissage (« avec les autres », « des autres », et cognitif), et c'est déjà remarquable, a en revanche plutôt bien fonctionné, notamment dans le sens d'une diffusion de concepts européens (inclusion sociale, égalité de genre, activation du marché du travail etc.) dans les différents contextes nationaux. Reste que, le « faire avec » et le « faire » tout court sont demeurés largement en retrait. Tout un pan de la littérature met en cause l'absence de réformes structurelles et institutionnelles qui auraient été nécessaires pour obtenir les résultats recherchés en matière d'emploi et, plus généralement, de développement économique et social, c'est-à-dire au regard de l'objectif de constituer une société de la connaissance et une économie plus compétitive.

Ce dossier est clos par une conclusion qui reprend l'essentiel des apports de ce dossier en le nourrissant de données récentes sur les résultats obtenus dans les domaines de la formation tout au long de la vie, de l'effort d'investissement dans la Recherche-Développement, de la croissance ou de l'emploi. Si la méthode paraît en cause (elle semble avoir accru les écarts entre pays en lieu et place du processus d'intégration souhaitée), notamment parce qu'elle n'a pas tenu compte des effets de l'élargissement, c'est, au-delà, la stratégie elle-même qu'il convient d'interroger pour aller plus loin. Les auteurs, qui sont aussi les coordinateurs de ce numéro, estiment qu'il convient d'opter clairement en faveur de la stratégie du développement durable.