

## En guise de conclusion

*Philippe POCHET \**, *Jean-Yves BOULIN \*\**, *Christian DUFOUR \*\*\**

---

Ce numéro spécial a abordé différentes facettes de la stratégie de Lisbonne. Il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives sur l'ensemble des aspects couverts mais nous pouvons néanmoins dresser un premier état des lieux à moins de deux ans de l'échéance 2010.

Dans l'ensemble les contributions ont été largement critiques, tant au niveau de la capacité de la stratégie de Lisbonne de développer une réelle politique d'innovation et de croissance que de ses effets pour le moins mitigés en termes de gouvernance.

Par contre, on peut souligner que c'est une première tentative de construire une stratégie englobante plutôt que de développer des politiques *ad-hoc*. Par ailleurs, même si les résultats sont mitigés, elle n'affiche pas moins clairement une volonté d'encourager la participation des acteurs.

Dans cette conclusion, nous procéderons en trois étapes :

La première consistera en une synthèse de certains indicateurs clés du « projet Lisbonne », dont l'un des signes distinctifs était l'affichage d'objectifs chiffrés, constitutifs du mode de gouvernance de l'agenda de Lisbonne.

La seconde portera sur les formes de gouvernance elles-mêmes et sur le potentiel d'une telle démarche pour résoudre les enjeux actuels et futurs de l'Europe.

Enfin nous esquisserons quelques brèves pistes de réflexion sur l'après-Lisbonne – ce que nous appellerons la stratégie de Stockholm.

---

\* Directeur général, ETUI.

\*\* IRIS, Université Paris Dauphine.

\*\*\* IRES, directeur adjoint (recherche).

## 1. La stratégie de Lisbonne au regard de quelques indicateurs

Comme on le sait Lisbonne est basé sur le *benchmarking* et l'utilisation d'indicateurs standards pour comparer et évaluer les performances des Etats membres. Comme le constate la dernière parution du Center for European Reform CER (2009), aucun indicateur-cible adopté à Lisbonne ou après ne sera atteint. Il s'agit donc d'un échec qui ne se limite pas à un champ particulier. L'une des raisons en est que de nombreux indicateurs étaient souvent très ou trop ambitieux, voire, dès le départ, totalement inatteignables.

Le rôle des indicateurs était aussi d'obtenir une mobilisation politique autour des objets et on peut considérer que l'important était d'avoir une tendance claire vers les objectifs.

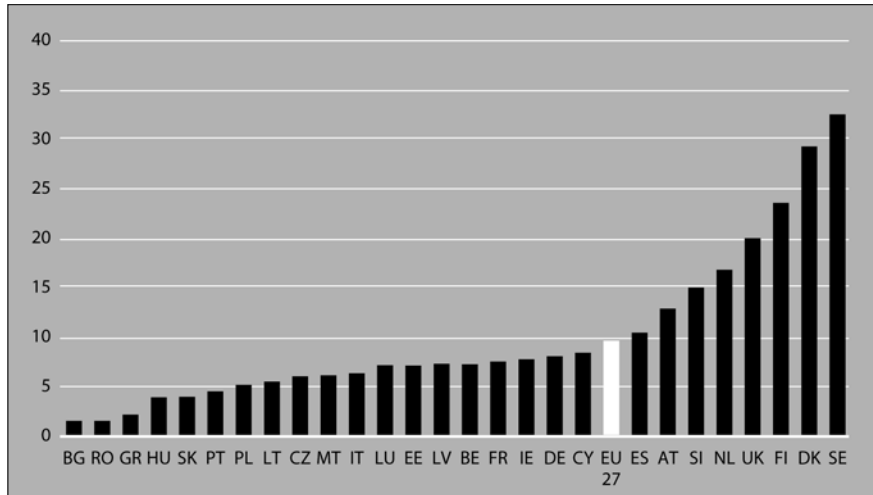
Nous en reprendrons ci-dessous quelques-uns en les organisant en fonction de la logique sous-jacente à la stratégie de Lisbonne. Ces données sont tirées de la dernière édition de *Benchmarking social Europe* (Letchke, 2009).

Il s'agissait avant tout de créer une société de la connaissance (dont nous mesurerons l'impact par deux indicateurs : les dépenses de recherche et développement et l'accès à la formation tout au long de la vie). Ceci devait favoriser la croissance (objectif : 3 % par an). Enfin, selon une logique faisant dépendre le social de l'économique, il devait en découler des emplois de qualité en grand nombre. Nous présenterons les données sur les taux d'emploi, la qualité de l'emploi, le type de contrat et enfin les inégalités qui demeurent.

S'agissant de la formation des travailleurs, l'objectif était de parvenir à un taux de 12,5 % de travailleurs impliqués dans des schémas de *life long learning*. Les résultats à ce jour sont loin d'être à la hauteur. Au-delà du slogan, la formation tout en long de la vie fait apparaître une claire distinction entre une minorité de pays ayant dépassé cet objectif et la majorité dans lesquels moins de 10 % de la main d'œuvre a bénéficié d'une formation dans le mois précédent l'enquête. En particulier, les nouveaux pays membres ont en général, de ce point de vue, des résultats extrêmement faibles. Ce constat est d'ailleurs généralisable à la plupart des indicateurs de Lisbonne (voir CER, 2009).

Les résultats en termes de dépenses de recherche et développement sont encore pires – leur objectif de base avait été fixé à 3 %. En 2007, seuls six Etats membres se situaient au-dessus de 2 % et deux au-dessus de 3 %. Si l'innovation devait être le moteur de la croissance européenne, les dépenses y afférent attestent d'un moteur particulièrement bridé. Ceci est d'autant plus préoccupant qu'entre 2000 et 2007 il n'y a eu aucun changement concernant l'effort financier consenti.

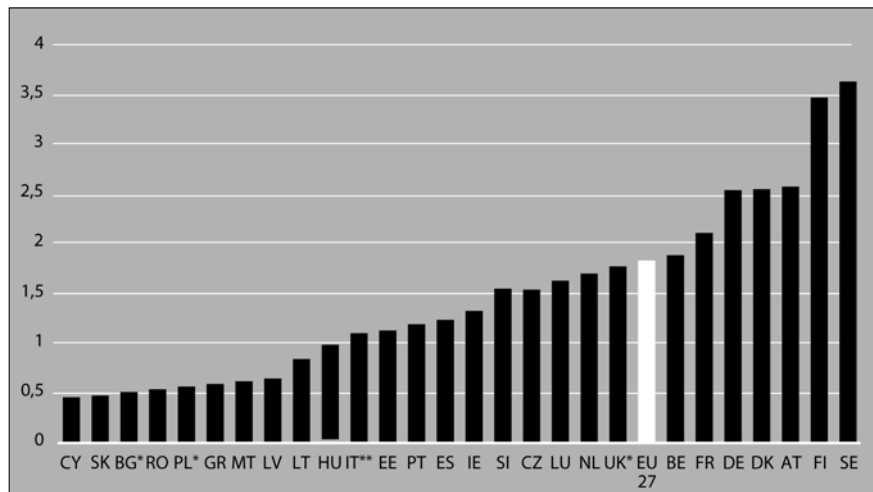
**Graphique 1. Formation tout au long de la vie, 2007**



Source : Benchmarking Social Europe, 2008.

Si l'on s'intéresse maintenant aux résultats en termes de croissance économique, le décrochage entre les ambitions et les résultats est tout aussi évident. Ce décrochage a été particulièrement marqué durant la première période (2000-2005) alors qu'entre 2005 et 2008 la croissance a été plus soutenue. C'est celle-ci qui a créé en partie l'illusion d'un succès de Lisbonne dont il a pu apparaître pendant les trois dernières années que certaines promesses, certes avec retard, se concrétisaient.

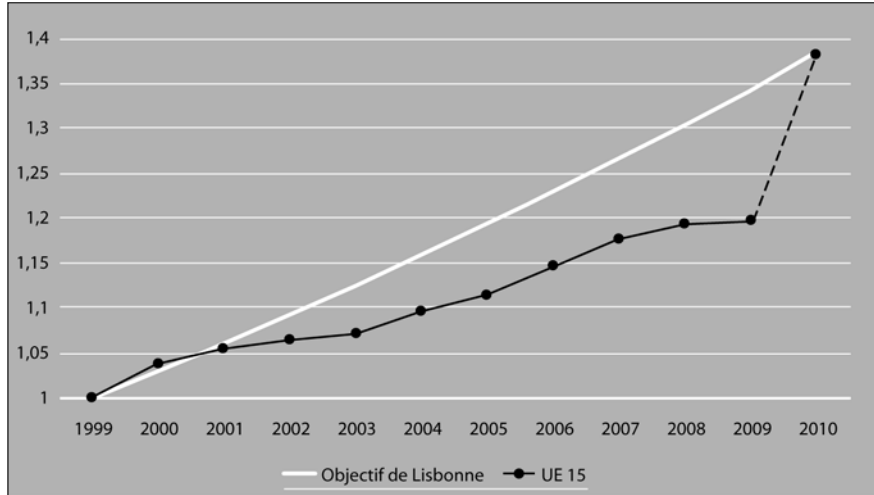
**Graphique 2. Recherche et développement (R&D) en % du PIB, 2007**



Note : \* 2006, \*\* 2005.

Source : Benchmarking Social Europe, 2008.

**Graphique 3. Performance de la croissance et objectifs fixés par Lisbonne (Index 1999=1)**

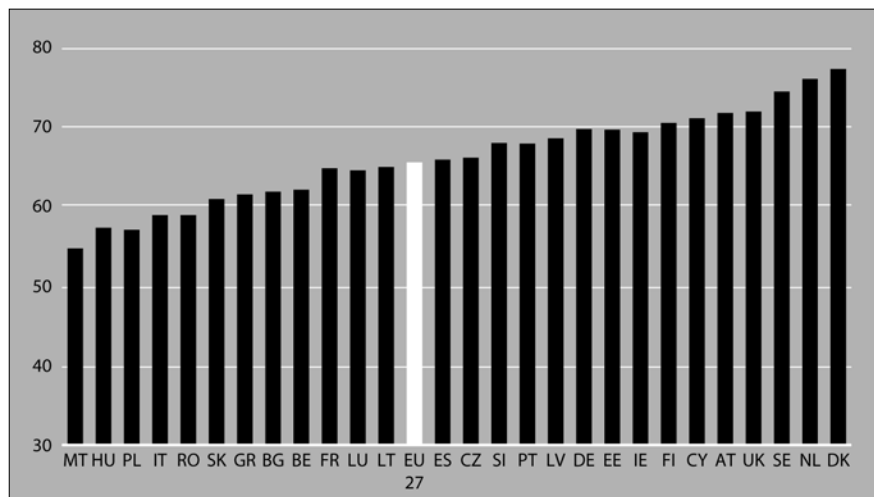


Source : Benchmarking Social Europe, 2008.

Penchons-nous à présent sur les indicateurs sociaux.

Le taux d'emploi, qui était devenu l'indicateur clé en matière sociale, a certainement progressé – mais très modérément. Cette progression est surtout très contrastée selon les pays et les périodes. Certains nouveaux pays membres ont ainsi connu dans un premier temps une diminution de leur taux d'emploi, dont les niveaux sont particulièrement bas à Malte, en Hongrie et en Pologne. Toutefois, durant les dernières années, la croissance de

**Graphique 4. Taux d'emploi, 2007**

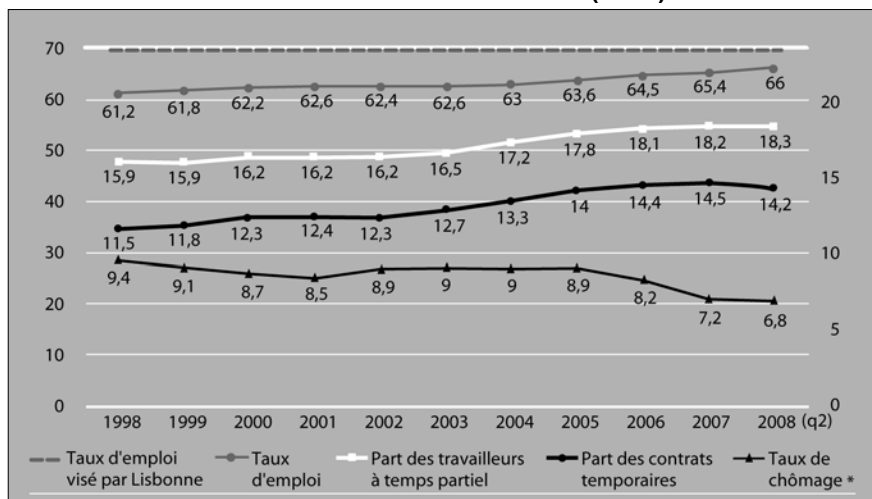


Source : Benchmarking Social Europe, 2008.

l'emploi a été forte dans de nombreux nouveaux pays membres. Dix pays sur vingt-sept dépassent ou approchent le taux de 70 % qui, rappelons-le, n'est pas calculé en équivalent temps plein. Si l'on appliquait ce dernier critère, le taux d'emploi des Pays-Bas se réduirait de plus d'une dizaine de points. Il est à craindre que la crise n'entraîne de façon mécanique et généralisée une détérioration de la situation de l'emploi.

Comme le montre le graphique suivant, l'augmentation de l'emploi s'est essentiellement réalisée au travers de la multiplication des contrats atypiques et du travail à temps partiel. Ces derniers passent de 15,9 % à 18,3 %, soit une augmentation de 2,4 points et les contrats à durée déterminée de 11,5 % à 14,2 % soit un accroissement de 2,7 points. Si l'on additionne ces deux chiffres, on arrive à un total supérieur (de 0,3 %) à l'augmentation du taux d'emploi. Enfin, le taux de chômage a présenté un meilleur profil en se situant à 6,8 % avec des résultats positifs de 2005 à 2008 (tout au moins en début d'année).

**Graphique 5. Evolutions de l'emploi et du chômage durant les dix dernières années (EU27)**

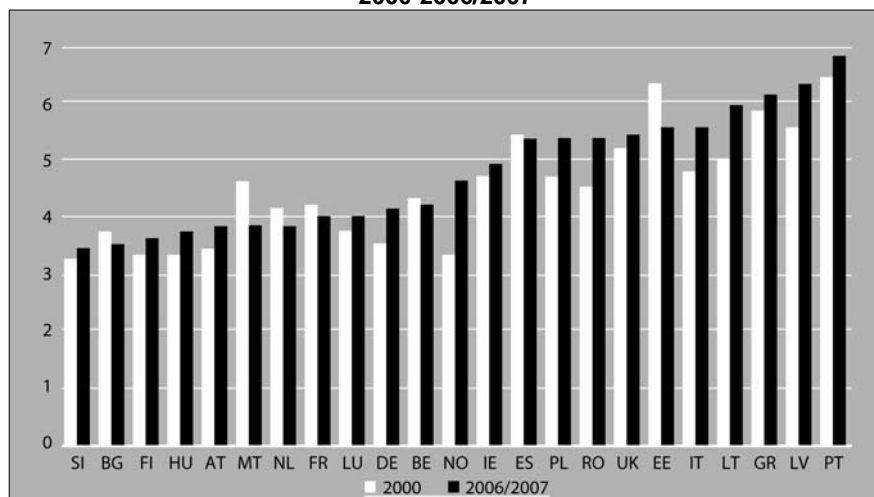


\* Taux de chômage de l'UE-25 pour 1998-1999.  
Source : Benchmarking Social Europe, 2008.

S'agissant des résultats en termes d'inégalité dans la distribution des revenus, le bilan est plus que mitigé. Dans seize pays sur vingt trois (y compris la Norvège) celle-ci a augmenté. Seule la Bulgarie, Malte, les Pays-Bas, la France, la Belgique, l'Espagne et l'Estonie font exception.

Si l'on résume les grandes tendances, il apparaît que l'objectif de la société de connaissance construite à partir d'un fort investissement dans le développement des personnes et dans les technologies du futur est loin

**Graphique 6. Inégalités dans la distribution revenus  
2000-2006/2007**



Note : Rapport du quintile des plus hauts revenus au quintile des plus bas revenus. Plus ce rapport est important, plus large est l'écart entre les plus riches (les 20 % du quintile de tête) et les plus pauvres (les 20% du quintile de queue).  
LV, LT, LU, HU, MT, AT et PL correspondent à 2007 ; les autres à 2006.  
Source : Benchmarking Social Europe, 2008.

du résultat escompté. Est-ce la raison ou non d'une croissance plus faible qu'annoncé ? Pour y répondre, il faudrait pouvoir s'accorder sur le fait de savoir si le diagnostic de départ et la stratégie préconisée étaient pertinents (la contribution d'Amable *et al.* montre que ses prolégomènes étaient très contestables). Toujours est-il que le *trend* annoncé pour la croissance économique est loin d'avoir été suivi. Du point de vue de l'emploi, les résultats montrent clairement que la croissance moyenne du taux d'emploi est le résultat d'une part de fortes différences entre pays et, d'autre part d'une croissance de l'emploi à temps partiel et des contrats précaires (Letsche, Watt, 2008 ; Letsche, 2009). Enfin, les inégalités salariales et sociales augmentent dans la grande majorité des pays pour lesquels nous disposons de données.

## 2. Une gouvernance inadéquate ?

L'absence de résultats probants est-elle due à un mauvais diagnostic, à de mauvaises mesures ou à une gouvernance inadéquate ?

La revue de la littérature nous montre que de nombreux économistes sont particulièrement sceptiques quant à la pertinence des mécanismes de gouvernance mis en place. Ils doutent de leur efficacité, particulièrement dans le champ des réformes sociales (pudiquement appelées « modernisation du modèle social » dans le jargon communautaire).

L'intérêt des chercheurs a souvent porté sur les nouvelles formes de gouvernance *soft* que symbolise la méthode ouverte de coordination. Des dizaines d'articles ont été écrits sur les différents aspects recouverts par cette nouvelle approche. Trois grandes constatations émergent de façon quasi unanime. Un effet modéré et différencié selon les sujets, les pays et le moment ; un impact sur le vocabulaire utilisé (flexicurité, *benchmarking*, employabilité...) ; une utilisation stratégique de la part des acteurs en fonction de leur agenda national (notamment dans leur façon de faire valoir leurs priorités au niveau européen). Comme l'article de Natali et de la Porte le confirme, la participation, autre aspect essentiel de la MOC, a été le plus souvent subordonnée et peu influente.

Un autre aspect était l'inclinaison à favoriser la dérégulation et l'auto-régulation (dans le jargon communautaire *better regulation*). La crise financière de la fin 2008 tend à nous montrer comment cette approche aboutit à un désastre. Certains voudraient le limiter au secteur financier et donc limiter la re-régulation à ce secteur. Néanmoins, nous pensons qu'il s'agit d'ouvrir une réflexion large et critique sur les résultats réels de telles approches dans l'ensemble des secteurs.

Ceci invite à mener une réflexion de fond, et cela d'autant plus que non seulement les résultats, ne sont pas atteints, mais qu'en plus, les différences entre Etats membres ont plutôt eu tendance à s'accroître (CER, 2009). L'un des points aveugles de la stratégie de Lisbonne est de ne pas avoir repensé ses méthodes lors de l'élargissement qui quasi-doublait le nombre de participants tout en accroissant le nombre et la nature des problèmes à régler en raison des différentiels de développement.

Un autre problème lié à la stratégie de Lisbonne a été l'absence de débat contradictoire. Une fois le consensus politique atteint, on s'est en effet acharné à faire coïncider dans les discours les nouveaux termes en vogue avec les réalités nationales. L'exemple le plus frappant est celui de la flexicurité (voir l'article de Serrano) qui est un concept politique bien plus qu'un instrument analytique. Dès lors, l'objectif majeur a été de faire coïncider, dans des rapports plus ou moins périodiques, les politiques et enjeux nationaux avec les idées dominantes du moment au niveau européen. Une telle démarche a débouché sur des discours totalement contradictoires. Ainsi, alors que l'un des arguments avancés dans le but de rendre le travail plus avantageux était qu'il convenait de maintenir un différentiel fort entre les minimaux salariaux et l'indemnisation du chômage afin d'inciter les chômeurs à accepter un emploi (*workfare*), le discours sur la flexicurité préconisait à l'inverse que le couplage d'allocations généreuses avec la formation sécurisait les chômeurs et accélérerait ainsi la reprise du travail (sur ces ambiguïtés, voir Barbier, 2008).

Enfin, comment renforcer le sentiment d'*ownership* (implication) des acteurs si le processus de décision demeure opaque ? Comme dans la plus grande tradition de la comitologie, les comités spécialisés (de l'emploi, de la protection sociale, des affaires économiques et financières, monétaires, etc.) se réunissent, en effet, à huis clos. C'est une participation dépendante qui est ainsi mise en œuvre (*cf.* introduction, Natali, de la Porte, ainsi que Kroeger (2009) sur les ONG).

En d'autres termes, les innovations de Lisbonne au regard de la gouvernance ont largement montré leurs limites. Ceci n'implique pas qu'elles soient complètement abandonnées mais à tout le moins profondément repensées. Au-delà, et c'est l'objet de notre dernière section, il convient de savoir à quelles fins de telles stratégies méritent d'être appliquées.

### 3. Vers une stratégie radicalement repensée ?

Au niveau européen, deux stratégies – celle de Lisbonne et celle du développement durable (SDD) – sont en compétition pour donner la direction stratégique du futur (Begg, 2008). La stratégie européenne de développement durable actuelle englobe timidement des objectifs sociaux : santé publique, lutte contre l'exclusion sociale et pauvreté dans le monde. Deux choix sont possibles. D'une part, essayer de revenir à la stratégie de Lisbonne initiale en tentant de la rééquilibrer, ou investir dans la stratégie de développement durable. La première approche nous paraît sans issue. En effet, d'une part, nous ne sommes plus dans les conditions originelles d'une majorité de gouvernements de centre gauche susceptible de porter ce type de stratégie ; d'autre part, et surtout, les obstacles structurels au succès de cette démarche sont trop importants comme le montrent la plupart des articles de ce numéro.

Selon nous, il convient d'appréhender l'agenda social non pas comme une branche supplémentaire de la stratégie de Lisbonne, mais plutôt comme l'élément fondateur de la stratégie de développement durable renouvelée. En cohérence avec cette nouvelle intégration, il conviendrait de repenser le paradigme économique dans une perspective double :

- afin de relever les défis qui se posent à l'Union, c'est sur des politiques de coopération qu'il faut désormais compter, et non plus exclusivement sur la politique de concurrence. L'agenda de Lisbonne est aujourd'hui fondé sur un programme dérégulateur de mise en concurrence des économies et des législations pour accroître, selon cette approche, l'efficacité globale du système économique. A l'opposé d'économies concurrentielles compétitives, ce sont des économies coopératives et durables qui nous permettront de relever les défis du dérèglement climatique et de ses implications sociales ;



- alors que Lisbonne est une stratégie à court (3 ans) ou moyen (10 ans) terme, la stratégie du développement durable se déploie sur le moyen et le long terme (10-40 ans). C'est à un changement de temporalité que nous sommes donc confrontés. La communauté scientifique a acquis ces dernières années une connaissance assez précise de ce qui nous attend en matière de changement climatique et de ses conséquences sur l'activité humaine dans la durée. Il est encore temps de contrôler ces changements, affirment les scientifiques. Mais pour cela, il faut que les politiques économiques voient plus loin que le court ou moyen terme.

Il s'agit dès lors de procéder à une réflexion fondamentale qui vise à redéfinir les principes de justice sociale dans le contexte d'une économie pauvre en carbone ce qui implique entre autres choses de repenser les indicateurs du développement social ainsi que les critères du progrès social.

Cette nouvelle stratégie (qui pourrait être associée au nom d'une ville combinant écologie et cohésion sociale) doit nous aider à penser l'équité sociale dans une société pauvre en carbone et non à tenter d'imiter le modèle américain de croissance. A la place du slogan programmatique de Lisbonne d'être l'économie de la connaissance la plus performante du monde, son slogan programmatique serait : arriver à une société la plus juste et la plus durable en Europe et ailleurs.

## Références bibliographiques

- Barbier J.-C. (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, Le Lien social.
- Begg I. (2007), « Governance for Sustainable Development », in Degryse C., Pochet P. (eds.), *Social Developments in the European Union*, Brussels, ETUI-REHS/OSE, p. 43-63.
- ETUI/ETUC (2009), *Benchmarking Working Europe 2008*, coordinated by Janine Leschke, Brussels, ETUI/ETUC.
- Kröger S. (2008), « Nothing but Consultation: The Place of Organised Civil Society in EU Policy-making across Policies », European Governance papers (EUROGOV), n° C-08-03, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>.
- Leschke J., Watt A. (2008), « Job Quality in Europe », WP 2008.07, Brussels, ETUI.
- Rodrigues M. J. (ed.) (2009), *Europe, Globalisation and the Lisbon Agenda*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Tilford S., Whyte P. (2009), « The Lisbon Scorecard IX. How to Emerge from the Wreckage », London, Centre for European Reform.