



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

FONDATION ROBERT
SCHUMAN

Centre
d'analyse
stratégique

2007

La Stratégie de Lisbonne
Une voie européenne dans la mondialisation

> La Stratégie de Lisbonne

Une voie européenne dans la mondialisation

Yves Bertoncini, chargé de mission, Centre d'analyse stratégique

Vanessa Wisnia-Weill, chargée de mission, Centre d'analyse stratégique

Septembre 2007



FONDATION ROBERT
SCHUMAN

Sommaire

Introduction : Une Stratégie européenne centrale mais peu connue

1. Une réponse aux défis économiques et sociaux de l'Europe

1.1. Une Stratégie centrée sur les compétiteurs économiques de l'UE, et notamment les États-Unis

- 1.1.1. Le décrochage européen en matière de richesse et de productivité
- 1.1.2. Le déficit européen en matière d'innovation
- 1.1.3. Une Stratégie également opératoire face aux pays émergents

1.2. Une Stratégie qui s'appuie sur deux types de réformes structurelles

- 1.2.1. L'approfondissement de l'intégration des marchés
- 1.2.2. Le soutien à l'éducation-formation, à la R & D et aux infrastructures

2. Une mobilisation coordonnée des États membres et de l'UE

2.1. La définition commune d'objectifs opérationnels

- 2.1.1. Les « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi »
- 2.1.2. Les objectifs chiffrés fixés par les Conseils européens de printemps

2.2. La mise en œuvre de programmes d'action à la fois nationaux et communautaires

- 2.2.1. Les « programmes nationaux de réforme »
- 2.2.2. Le « programme communautaire de Lisbonne »

2.3. L'évaluation incitative, régulière et précise des résultats obtenus

- 2.3.1. Une évaluation incitative
- 2.3.2. Une évaluation régulière
- 2.3.3. Une évaluation fondée sur des indicateurs précis

3. Une Stratégie ayant donné des résultats encourageants mais contrastés

3.1. Des résultats globalement moyens au regard des objectifs de « croissance et emplois »

- 3.1.1. Des taux de croissance décevants malgré une reprise récente
- 3.1.2. Une progression notable des taux d'emploi

3.2. Des résultats disparates au regard des objectifs intermédiaires et connexes de la Stratégie de Lisbonne

- 3.2.1. Une situation budgétaire relativement stable
- 3.2.2. Des évolutions très contrastées au regard des objectifs relatifs à l'économie de la connaissance
- 3.2.3. Une évolution très positive au regard des objectifs « marché intérieur »
- 3.2.4. Des progrès souvent limités au regard des autres objectifs économiques et sociaux
- 3.2.5. Des progrès également modestes au regard de l'objectif connexe de réduction du taux d'émission des gaz à effet de serre

3.3. Des résultats très différents selon les pays

- 3.3.1. Des résultats très hétérogènes au regard des objectifs fixés par le Conseil européen
- 3.3.2. Des performances tout aussi contrastées au regard des 14 « indicateurs structurels » retenus par la Commission européenne

Conclusion : Un défi stratégique toujours actuel pour l'Europe et la France

Bibliographie

Introduction : Une Stratégie européenne centrale mais peu connue

Voilà plus de sept ans que l'Union européenne s'est fixée à Lisbonne un « nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir : 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 »¹.

Pour atteindre cet objectif, elle a adopté une Stratégie globale qui couvre la plupart des politiques économiques et sociales conduites par les gouvernements européens, et qui entend permettre à l'UE de s'adapter au « formidable bouleversement induit par la mondialisation et par les défis inhérents à une nouvelle économie fondée sur la connaissance ».

Depuis mars 2000, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE dressent au printemps de chaque année le bilan et les perspectives de la mise en œuvre de cette Stratégie au regard des objectifs fixés à l'horizon 2010. Ils en profitent pour insister sur les enjeux et défis dont le traitement leur paraît déterminant pour la croissance et les emplois européens : ainsi le dernier Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 a-t-il plus particulièrement mis l'accent sur l'approvisionnement énergétique de l'Europe et la lutte contre le changement climatique. Ils en reviennent cependant chaque fois aux orientations fondamentales établies en mars 2000, et qui confèrent un intérêt particulier à la Stratégie de Lisbonne : celui de fournir un horizon politique clair à l'UE et à ses États membres dans la compétition économique mondiale.

La Stratégie de Lisbonne peut de fait être considérée comme une bonne synthèse des orientations privilégiées par les pays de l'UE au regard de leurs principaux concurrents économiques.

Dès l'an 2000, les chefs d'État et de gouvernement indiquent que l'UE doit aborder les changements économiques en cours « d'une manière conforme à ses valeurs et à sa conception de la société ». Ils insistent sur la fait que la Stratégie de Lisbonne doit s'efforcer de concilier les dimensions économique, sociale et environnementale de la croissance, conciliation qui n'apparaît pas nécessairement comme une priorité aussi stratégique aux États-Unis ou dans les pays émergents. Fortement déterminée par la nécessité d'améliorer la croissance et la compétitivité de l'UE, la Stratégie de Lisbonne n'en insiste aussi pas moins sur la nécessité « d'entreprendre des réformes économiques et sociales dans le cadre d'une stratégie positive combinant compétitivité et cohésion sociale ». La Stratégie de Lisbonne participe également de la recherche européenne d'un « développement durable », qui fait par ailleurs l'objet d'une stratégie spécifique adoptée par le Conseil européen de Göteborg en juin 2001.

Dans ce contexte, la Stratégie de Lisbonne ouvre des perspectives opérationnelles qui reflètent elles aussi les spécificités européennes :

- en premier lieu parce qu'elle se base sur une évaluation des atouts et des faiblesses économiques des pays de l'UE au regard de leurs principaux concurrents, notamment les États-Unis ;
- en deuxième lieu parce qu'elle est mise en œuvre sur la base d'une « méthode ouverte de coordination » qui tient compte de la légitimité prééminente des gouvernements de l'UE sur les enjeux économiques et sociaux ;
- en troisième lieu parce que ses perspectives opérationnelles doivent par nature s'accommoder des divergences de situations et de résultats des différents pays de l'UE au regard des objectifs énoncés.

La Stratégie de Lisbonne nourrit depuis son lancement un débat abondant et approfondi parmi les spécialistes et praticiens de l'économie et des affaires européennes. Sur ce registre, elle suscite nombre de critiques plus ou moins voilées, et qui portent à la fois sur les orientations économiques et sociales qu'elle privilégie, sur la pertinence et la hiérarchie de tel ou tel de ses objectifs, sur les limites de la méthode retenue pour la mettre en œuvre ou encore sur les résultats parfois insuffisants auxquels elle aurait donné lieu. Précisons d'emblée que la présente note n'a pas pour objet de

¹ Conseil européen de Lisbonne, mars 2000, conclusions de la Présidence (comme pour les autres passages entre guillemets non référencés).

s'immiscer dans ces débats fort légitimes, mais qui ont parfois pour effet de brouiller les messages et enseignements clés de la Stratégie de Lisbonne, alors même que ceux-ci sont encore mal perçus, en Europe et en France.

La Stratégie de Lisbonne demeure en effet relativement peu connue du grand public, et même d'une bonne partie des élus et décideurs politiques et économiques, notamment français, et ce alors même que le Conseil européen et la Commission européenne ont fait de sa relance et de sa réussite une priorité.

Ce déficit de connaissance et d'appropriation mérite d'être comblé, au moment où la France vient de connaître une période d'élections présidentielle et législatives déterminante pour les choix économiques, sociaux et environnementaux qui seront opérés pendant le quinquennat en cours et à l'horizon 2010. Il faut à cet égard souligner que la manière dont la France inscrira les réformes prévues et à venir dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne et, plus largement, dans un cadre européen, est susceptible de peser sur sa capacité d'influence dans les discussions sur les objectifs et orientations de l'UE.

Dans ce contexte, il s'agira ci-après d'en revenir aux fondements mêmes de la Stratégie de Lisbonne et d'exposer aussi clairement que possible son contenu, ses mécanismes et ses résultats² :

- d'abord en rappelant dans quel contexte économique cette Stratégie a été définie et à quels défis économiques et sociaux elle entend répondre ;
- ensuite en décrivant le dispositif politique sur la base duquel la Stratégie de Lisbonne est mise en œuvre par l'UE et ses États membres ;
- enfin en exposant les résultats produits par cette Stratégie, et qui apparaissent à la fois encourageants et contrastés.

² Des informations utiles sur la Stratégie de Lisbonne peuvent notamment être obtenues sur : http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_fr.htm

1. Une réponse aux défis économiques et sociaux de l'Europe

Pour revenir aux fondements de la Stratégie de Lisbonne, il convient tout d'abord de relire les conclusions du Conseil européen de mars 2000, qui débutent par une analyse des « atouts et des points faibles de l'Union » en termes de croissance et de compétitivité.

Côté atouts, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE identifient :

- des perspectives macro-économiques favorables, notamment grâce à « une politique monétaire axée sur la stabilité et soutenue par des politiques budgétaires saines dans un climat de modération salariale » ;
- l'introduction de l'euro ;
- un « marché intérieur largement achevé » ;
- un élargissement futur qui « créera de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi » ;
- enfin le fait que l'Union « dispose d'une main-d'œuvre en général bien formée, ainsi que de systèmes de protection sociale capables d'assurer, au-delà de leur valeur intrinsèque, la stabilité indispensable à la gestion des changements structurels dont s'accompagne la transition vers une société de la connaissance ».

Côté points faibles, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE signalent :

- le fait que « 15 millions d'Européens sont toujours sans travail » ;
- un « marché du travail caractérisé par un taux d'emploi trop faible et par une participation insuffisante des femmes et des travailleurs plus âgés » ;
- un « chômage structurel de longue durée » et des déséquilibres marqués entre les taux de chômage régionaux ;
- un « secteur des services sous-développé, en particulier dans les domaines des télécommunications et de l'Internet » ;
- le manque de personnel qualifié, « surtout dans le secteur des technologies de l'information où le nombre des emplois qui ne peuvent être pourvus s'accroît sans cesse ».

C'est sur la base de cet état des lieux ambivalent, et que le Conseil européen précisera par la suite, que la Stratégie de Lisbonne est lancée en mars 2000, afin de fournir un horizon opérationnel à l'UE pour la période 2000-2010 :

- d'une part en identifiant les points sur lesquels il est nécessaire d'améliorer les performances économiques et sociales de l'UE au regard de celles de ses principaux concurrents, à savoir les États-Unis et le Japon ;
- d'autre part en s'appuyant sur l'un des leviers classiques de la croissance européenne, c'est-à-dire l'approfondissement du Marché unique, auquel elle ajoute des mesures de stimulation des facteurs de production (R & D, éducation, etc.).

1.1. Une Stratégie centrée sur les compétiteurs économiques de l'UE, et notamment les États-unis

Le constat dressé au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne a un grand mérite : celui de rappeler que, outre eux-mêmes (en raison de la forte concurrence intra-européenne), les principaux concurrents des pays de l'UE sont les pays ayant atteint un stade de développement économique comparable, et notamment les États-Unis et le Japon.

Ce constat est certes fortement marqué par le contexte économique du tournant du millénaire, caractérisé par l'avènement d'une « nouvelle économie » basée sur la connaissance et les technologies de l'information et de la communication. Il n'en reste pas moins fondateur des orientations adoptées à Lisbonne, et utile à une époque où les progrès économiques des pays émergents mobilisent davantage l'attention.

1.1.1. Le décrochage européen en matière de richesse et de productivité

La Stratégie de Lisbonne s'appuie tout d'abord sur des résultats et données empiriques ayant un soubassement commun : celui de souligner le « décrochage » de l'UE vis-à-vis de ses principaux compétiteurs, et tout particulièrement des États-Unis³.

En matière de richesse, il est ainsi constaté que l'Europe a connu une période de rattrapage des États-Unis dans l'après-guerre jusqu'au milieu des années 1970 :

- son PIB par habitant était de l'ordre de 40 % de celui des États-Unis au sortir de la guerre ;
- il s'est stabilisé ensuite à un peu plus de 70 % de celui des États-Unis par la suite.

Depuis les années 1990 (voir tableau ci-dessous), la dynamique de rattrapage s'effrite cependant régulièrement :

- ainsi le PIB par habitant en France représentait 82 % du niveau de référence constitué par les États-Unis (75 % pour l'UE-15) en 1990 pour tomber à 76 % en 2004 (71 % pour l'UE-15) ;
- au cours de la dernière décennie, le rythme annuel moyen de la croissance du PIB par tête a été inférieur de 0,4 point dans l'Union européenne (UE-15) par rapport à celui des États-Unis⁴.

Niveau du PIB/habitant⁵
(en parité de pouvoir d'achat)

États-Unis = 100	1991	1995	2000	2004
France	82	79	77	76
UE-15	75	73	72	71

Source : OCDE

On constate donc un différentiel de richesse (PIB/habitant) entre les États-Unis et l'Europe, qui provient à la fois d'un écart en niveau et d'un écart en variation. Ces écarts tiennent à plusieurs facteurs, qui renvoient aux composantes du PIB/habitant⁶ : taux d'emploi, durée moyenne du travail, part de la population en âge de travailler et productivité horaire du travail.

Décomposition du PIB/habitant en 2005

	PIB/hab. en pourcentage du niveau des États-Unis	Productivité horaire en pourcentage Du niveau des États-Unis *	Nombre d'heures travaillées par hab.
France	72 %	101 %	617
UE-19 **	67 %	79 %	726
États-Unis	100 %	100 %	865

* PIB par heure travaillée ; ** Membres de l'Union européenne faisant partie de l'OCDE

Sources : OCDE (*Labour productivity report 2006*) et Commission européenne (*rapport « Compétitivité 2006 »*)

L'écart de niveau de PIB provient tout d'abord d'un écart « quantitatif », qui tient à la fois au plus faible nombre d'heures travaillées en moyenne par les Européens et au plus faible taux d'emploi.

Taux de chômage, personnes âgées de 15 à 64 ans

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

Source : OCDE, « *Perspectives de l'emploi 2006* »

³ Pour une analyse de ce décrochage, voir notamment Aghion P., Cohen E. et Pisani-Ferry J. (2006), *Politique économique et croissance en Europe*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 59, La Documentation française.

⁴ voir Aghion P., Cohen E. et Pisani-Ferry J. (2006), *op. cit.*

⁵ Pour une présentation complète de l'évolution du niveau de PIB/habitant des 27 pays de l'UE, voir Eurostat : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=EU_strind&root=EU_strind/strind/ecobac/eb011

⁶ PIB/hab. = productivité par heure travaillée x heure travaillée par habitant = productivité par heure travaillée x durée moyenne du travail x taux d'emploi x part de la population en âge de travailler dans la population totale.

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

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

Source : OCDE, « Perspectives de l'emploi 2006 »

Par rapport aux États-Unis, l'Europe souffre non seulement d'un taux de chômage important, mais aussi d'un retard en termes d'intégration économique des personnes en âge de travailler. Les plus faibles taux d'emploi et durée du travail (hebdomadaire et sur la vie) enregistrés en Europe pèsent sur la croissance économique des pays de l'UE.

Ce constat détermine en grande partie l'appel de la Stratégie de Lisbonne à augmenter le taux d'emploi européen, à partir du présupposé que les Européens souhaitent maintenir, voire accroître, leur niveau de richesse relative, et que cela passe par leur mobilisation accrue sur le marché du travail.

Productivité horaire observée et structurelle en pourcentage du niveau des États-Unis en 2002

	Productivité horaire « observée » en pourcentage du niveau des États-Unis			Effet en pourcentage de l'écart vis-à-vis des États-Unis		Productivité horaire « structurelle » en pourcentage du niveau des États-Unis		
	OCDE (a)	Eurostat (b)	VA-MG* (c)	De la durée du travail (d)	Du taux d'emploi (e)	(f) (a)-(d)- (e)	(g) (b)-(d)- (e)	(h) (c)-(d)-(e)
États-Unis	100	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0
UE	91	88,2	91,6	4,4	5,3	81,3	78,5	81,9
France	103	106,6	107,8	5,2	7,5	90,3	93,9	95,1
Japon	72	67,5	73,1	0,1	2,6	69,3	64,8	70,4
OCDE	81	0,0	78,1		4,7	76,3		73,4

* Van Ark et Mc Guckin

Source : Artus P. et Cette G., (2004), rapport Productivité et croissance, n° 48, Conseil d'analyse économique, La Documentation française

L'écart de niveau de PIB provient aussi de facteurs plus « qualitatifs » et notamment d'écart de productivité horaire. Quelques pays européens, notamment la France, disposent certes d'un niveau de productivité horaire apparente comparable à celui des États-Unis, mais il faut tenir compte des effets de structure de la population active. On peut ainsi considérer que ces bons niveaux de productivité reposent en partie sur l'exclusion d'une partie des moins productifs du marché du travail : pour certains experts⁷, on peut de fait calculer une productivité structurelle qui fait apparaître plus nettement encore une différence de niveau entre les États-Unis, la France et l'Europe.

Si des nuances peuvent être ainsi apportées en matière d'écart de niveau de productivité, il y a en revanche un décrochage notable en matière de variation de la productivité. Pour la première fois après plusieurs décennies, c'est la croissance de la productivité européenne qui prend du retard depuis le milieu des années 1990 (voir tableau ci-après).

⁷ Voir Artus P. et Cette G. (2004), *Productivité et croissance*, op. cit.

Productivité horaire du travail aux États-Unis et en Europe, 1950-2003

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

Source : Conseil d'analyse économique / Gordon, 2004

Après une phase de rattrapage, où la progression de la productivité européenne dépasse celle des États-Unis entre 1979 et 1995, un retournement s'est produit. La convergence des niveaux de productivité a cédé la place à une divergence au détriment de l'Europe⁸ :

- la productivité progresse ainsi de 2,2 % par an en Europe, contre 1,4 % par an aux États-Unis entre 1979 et 1990 ;
- l'écart se creuse encore en faveur de l'Europe de 1990 à 1995, avec 2,3 % en Europe contre 1,1 % aux États-Unis ;
- puis il s'inverse de 1995 à 2001 : la productivité américaine gagne depuis lors 2,3 % par an, l'euro-péenne 1,7 % ; si cet écart de productivité avec les États-Unis a pu paraître un moment conjoncturel, la plupart des économistes s'accordent désormais sur son caractère structurel.

Cette moindre dynamique de la productivité horaire européenne tient en partie à des différences de performance en matière d'innovation.

1.1.2. Le déficit européen en matière d'innovation

Si les performances décevantes de l'Europe en matière de productivité s'expliquent par plusieurs facteurs (volume de travail, etc.), la littérature économique accorde une place centrale à l'innovation, qui détermine largement la productivité globale des facteurs de production. Aussi cette prééminence est-elle également au cœur de la Stratégie adoptée à Lisbonne en mars 2000, dans un contexte marqué par le fort développement des technologies de l'information et de la communication.

Le retard pris par l'Europe en matière d'innovation apparaît à la fois comme un symptôme et une cause des écarts de performances économiques de l'UE et recouvre deux champs principaux :

- des écarts de moyens : investissements en R & D, en enseignement supérieur, en TIC ;
- des écarts de « résultats » ou d'indicateurs intermédiaires : publications et prix scientifiques, brevets, croissance de certains secteurs industriels innovants, moindre innovations produits, réorganisations ou réallocations des activités productives⁹.

En matière de moyens, évoquer le poids des dépenses intérieures en R & D (DIRD) permet de prendre la mesure de l'écart qui sépare l'UE des États-Unis : en 2001 elles représentaient 1,94 % du PIB de l'UE-15, contre 2,76 % aux États-Unis. Cet écart de financement public et privé de la R & D sous-tend largement l'objectif européen d'atteindre des financements publics et privés à hauteur de 3 % du PIB dédiés à la R & D. Une part importante de cet écart provient du faible investissement en R & D des entreprises européennes.

La faiblesse des investissements européens dans la production et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) par comparaison avec les États-Unis en serait l'une des raisons¹⁰. Mais elle ne suffit pas à elle seule pour expliquer l'écart de productivité observé de part et d'autre de l'Atlantique, notamment depuis le début des années 2000, c'est-à-dire dans la période postérieure au boom de l'investissement dans les TIC aux États-Unis¹¹. Pour nombre d'observateurs,

⁸ Voir Gordon R. (2004), « Why Was Europe Left at the Station when America's Productivity Locomotive Departed? », *Discussion Paper*, n° 4 416, Centre for Economic Policy Research.

⁹ Il faut souligner que ces indicateurs intermédiaires sont aussi parfois mobilisés pour mesurer l'efficacité de l'investissement réalisé en matière de recherche et d'innovation.

¹⁰ Voir Gomez-Salvador R., Musso A., Stocker M. et Turunen J. (2006), « Labour Productivity Developments in the Euro Area », European Central Bank, *Occasional Paper Series*, n° 53.

¹¹ Les investissements réalisés dans le domaine des TIC se traduisent en gains de productivité à condition que les entreprises engagées dans un tel processus entreprennent parallèlement des changements organisationnels significatifs (Askenazy et

il apparaît plus globalement que l'Europe souffre d'un plus faible nombre d'entreprises qui sont positionnées sur des secteurs « innovants », et de la faiblesse des montants investis en moyenne par ces entreprises.

Parmi les autres indicateurs¹² du retard européen, on peut également citer le nombre de brevets ou la part des industries à forte valeur ajoutée dans l'économie, qui semblent confirmer une faiblesse de l'innovation en Europe par rapport aux États-Unis :

- les pays de l'UE détenaient ainsi 23 % des brevets mondiaux en 2000, en léger déclin, contre 38 % pour les États-Unis ;
- 56 % des firmes leaders mondiales en TIC sont basées aux États-Unis contre 13 % en Europe ; l'écart de l'Europe par rapport aux États-Unis est beaucoup plus marqué pour les industries dites du « nouveau paradigme technologique » (TIC, biotech...).

Les performances d'innovation d'un pays ou d'un continent dépendent de fait d'une série de facteurs qui sont liés : investissement public et privé dans la recherche et qualité de cet investissement, lien entre recherche et entreprises, environnement des entreprises, positionnement sectoriel d'une économie, etc. Elles dépendent plus largement, des « performances » des systèmes d'éducation et de recherche : sur ce registre, la Commission européenne confirme le déficit structurel de l'Europe vis-à-vis des États-Unis en termes de recherche de haut niveau¹³, et l'approche systémique de l'innovation conduit à mettre en avant les différences en matière d'enseignement supérieur, qui constituent un élément déterminant de l'écart économique entre UE et États-Unis.

Répartition de la population et des taux d'emploi suivant le niveau d'éducation en Europe et aux États-Unis

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

Source : Center for European Policy Studies

Une première approche statique montre ainsi qu'à niveau de diplôme similaire Européens et Américains ont des taux d'emploi comparables, les diplômés de l'enseignement supérieur disposant des plus forts taux d'emplois. Elle montre également que le nombre d'Américains diplômés de l'enseignement supérieur dépasse en revanche de 6 points le niveau européen. Les effets de structure de la population en niveau d'éducation agissent donc mécaniquement¹⁴ sur le taux d'emploi... et donc sur la croissance de l'Union européenne.

Ces données empiriques expliquent pourquoi la Stratégie de Lisbonne accorde une place si importante à l'éducation et à la formation.

Gianella, 2000, dans le cas des États-Unis ; Janod et Saint-Martin, 2003, dans le cas de la France). La même réserve s'applique à l'ensemble des investissements physiques : l'Europe a davantage besoin de renouveler son stock de capital fixe que les États-Unis, mais cet élément ne suffit pas à expliquer son retard, encore faut-il que l'Europe soit à même de tirer profit des nouveaux équipements acquis (Aghion, 2006).

¹² En la matière, de nombreuses limites méthodologiques apparaissent et pointent l'utilité de développer un système de mesure européen approprié d'efficacité de la R & D.

¹³ Voir par exemple European Commission (2007), *European Innovation Progress Report 2006*.

¹⁴ On ne rentre pas ici dans la discussion précise sur le lien de causalité entre emplois et éducation, ni sur la prise en compte des effets dynamiques. Ces éléments sont évoqués plus loin.

1.1.3. Une Stratégie également utile face aux pays émergents

Comme on vient de le rappeler, c'est dans un contexte de décrochage économique et technologique de l'UE vis-à-vis des États-Unis que les orientations de la Stratégie de Lisbonne ont été principalement définies. Mais cette Stratégie peut également s'avérer opératoire vis-à-vis des pays émergents (exemple de la Chine), dont la progression spectaculaire depuis l'an 2000 occupe désormais une place centrale dans les réflexions économiques et politiques conduites en Europe.

En misant sur la productivité, l'innovation et l'éducation, la Stratégie de Lisbonne semble de fait conçue pour permettre aux économies de l'UE, non pas seulement de rattraper leur retard sur les États-Unis, mais également de consolider leurs avantages compétitifs dans un contexte où les pays émergents, bien que ne disposant pas à ce stade des mêmes atouts, notamment en matière de main-d'œuvre qualifiée et de maîtrise technologique, sont eux aussi engagés dans une course au développement économique par l'innovation.

L'UE ne peut sans doute plus complètement fonder sa Stratégie économique et sociale sur le postulat d'une division internationale du travail tranchée réservant aux pays en développement les produits bruts ou manufacturés et la concurrence par les coûts, et à l'Europe et aux pays développés le positionnement sur les activités à forte valeur ajoutée, notamment fondées sur l'innovation et la main-d'œuvre qualifiée.

À moyen terme, l'UE devra nécessairement réévaluer l'impact des transformations massives de l'économie mondiale, caractérisées par une dématérialisation croissante, la modularité des produits, la réorganisation des processus de production sur une base internationale et le développement d'une concurrence intra-sectorielle, et, naturellement, les progrès de la Chine et de l'Inde qui se positionnent aussi, et avec succès, dans la course à l'innovation.

De telles réflexions ne semblent cependant pas remettre en cause la Stratégie de Lisbonne, dont l'horizon opérationnel est fixé à 2010, date à laquelle un examen du bilan et des perspectives de cette Stratégie pourra le cas échéant être conduit.

1.2. Une Stratégie qui s'appuie sur deux types de réformes structurelles

L'Europe étant confrontée à un triple déficit de productivité, de taux d'emploi et d'innovation qui handicape sa croissance potentielle, c'est sur cette base que la Stratégie de Lisbonne préconise un ensemble de réformes structurelles.

Parfois contestée pour sa mise en œuvre imparfaite, voire son manque d'accompagnement macro-économique, la Stratégie de Lisbonne rencontre pourtant un consensus relatif sur le plan académique s'agissant des réformes structurelles envisagées. Pour la majorité des experts, les principaux éléments sur lesquels l'UE doit se mobiliser pour améliorer ses performances en termes de croissance et d'emplois ressortent principalement de deux catégories :

- l'approfondissement de l'intégration des marchés et la déréglementation ;
- le soutien aux facteurs de production et à la « croissance endogène ».

Comme le soulignent par exemple Guido Tabellini et Charles Wyplosz¹⁵, il s'agit donc essentiellement pour l'UE de mettre l'accent sur les « politiques de l'offre », après que le passage à l'Union économique et monétaire a profondément modifié les conditions de mise en œuvre des politiques de demande (monétaire et budgétaire). Ce qui suppose de prolonger la démarche classique d'ouverture à la concurrence européenne par des réformes au niveau national, puisque c'est à ce niveau que sont principalement mises en œuvre les « politiques de l'offre » (marché du travail, R & D, éducation, politiques de réglementation, etc.).

¹⁵ Tabellini G. et Wyplosz C. (2004), *Réformes structurelles et coordination en Europe*, rapport du Conseil d'analyse économique, n°51, La documentation française

1.2.1. L'approfondissement de l'intégration des marchés

Les spécialistes de l'économie européenne soulignent tous que la croissance européenne a une dimension « smithienne » ; en référence à Adam Smith, qui a fait du changement de la dimension du marché une source de croissance, à partir du constat qu'un marché plus grand permet une meilleure application de la division du travail génératrice de gains de productivité.

Ces spécialistes estiment en outre que les rendements augmentent en effet avec la taille de l'économie et les progrès dans l'organisation de la division du travail se diffusent dans l'industrie selon un processus de nature cumulative. Ce *credo* a inspiré les promoteurs du traité de Rome, et c'est sur de telles bases qu'a été fondée la Stratégie européenne visant à établir un marché intérieur, puis « unique », dont une partie de la Stratégie de Lisbonne ne constitue que le prolongement logique.

Les orientations « libérales » de la Stratégie de Lisbonne s'appuient en particulier sur des analyses qui montrent que les restrictions administratives sur le marché des biens¹⁶ ont pour effet de ralentir le processus d'ajustement par lequel les techniques de production les plus avancées, et notamment les TIC, se diffusent au-delà des frontières et sont incorporées dans l'activité productive de l'économie nationale. Elles concluent que les différences d'attitude qui distinguent les pays de l'OCDE en matière de réglementation des marchés des biens sont susceptibles d'expliquer en grande partie les divergences que l'on observe au cours de la période récente dans les niveaux de productivité parmi les pays de l'OCDE.

D'autres analystes se sont attachés à montrer qu'il existe un lien positif entre le degré de la concurrence sur le marché des produits (mesuré en fonction du nombre de concurrents dans un même secteur, de la part de marché des entreprises présentes ou encore de leur taux de marge) et la vigueur du processus d'innovation (mesurée par les dépôts de brevets)¹⁷. Il a également été estimé que les réformes menées dans le cadre du Marché unique et qui ont accru l'intensité de la concurrence sur le marché des produits en abaissant les barrières à l'entrée et en allégeant la réglementation, ont eu un effet positif sur les investissements en R & D permettant d'accroître la productivité totale des facteurs dans l'industrie manufacturière¹⁸.

Une importante littérature s'est enfin attachée à décrire les effets sur la croissance à long terme des institutions organisant les marchés des biens des services et du travail. Ces études montrent clairement que les institutions des marchés des biens et du marché du travail et les institutions financières jouent un rôle important dans la détermination de l'efficacité économique et du niveau de croissance économique.

On peut considérer que l'ensemble de ces analyses constitue le soubassement analytique du volet « dérèglementaire » de la Stratégie de Lisbonne et qu'elles fondent le constat selon lequel la croissance et la compétitivité de l'Europe pâtiraient d'un manque de libéralisation des marchés.

1.2.2. Le soutien à l'éducation-formation, à la R & D et aux infrastructures

Si Schumpeter a établi que l'innovation était au cœur des mécanismes concurrentiels – les entreprises étant incitées à différencier leurs produits et à innover pour desserrer la pression de leurs concurrents – les théories dites de la « croissance endogène », qui se sont développées depuis les années 1990, ont également largement fécondé la Stratégie de Lisbonne.

Ces théories établissent que les investissements en R & D et en capital humain tirent eux aussi la croissance de l'économie, au travers d'une série d'effets directs et indirects : rendements non décroissants, créations de nouvelles activités, transferts de technologies, amélioration de la productivité, augmentation du niveau de vie qui augmente la demande. Elles mettent en évidence des facteurs clés « producteurs d'externalités » et qui influent sur le taux de croissance d'une économie : les infrastructures publiques, la recherche et développement et l'accumulation de capital

¹⁶ Voir par exemple Conway P., Rosa D., Nicoletti G. et Steiner F. (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *OECD Economics Dept Working Paper* n° 509, September.

¹⁷ Voir par exemple Blundell R., Griffith R. et Van Reenen J. (1999), « Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms », *Review of Economic Studies*, n° 66.

¹⁸ Voir par exemple Griffith R., Harrison R. et Simpson H. (2006), « The Link Between Product Market Reform, Innovation and EU Macroeconomic Performance », European Commission, DG Economic and Financial Affairs, *Economic Paper* n° 243.

humain. Les ressorts de la croissance ne sont plus dès lors exclusivement recherchés dans l'intégration accrue des marchés (même si cette dimension demeure d'actualité notamment dans les services) mais aussi dans l'accumulation et la diffusion des connaissances.

Le rendement privé de la recherche étant inférieur à son rendement social, les autorités publiques sont appelées à mettre en place un environnement favorable à la croissance par l'intermédiaire des dépenses publiques d'équipement et de formation ainsi que par une politique de soutien à la recherche-développement et à la mise en place d'un environnement favorable aux entreprises innovantes. Les théories de la croissance endogène réhabilitent ainsi une forme d'intervention publique, non pas dans une perspective de régulation conjoncturelle, mais dans une vision structurelle de croissance à long terme.

Ces éléments théoriques ont été d'autant plus féconds pour la Stratégie de Lisbonne qu'ils concordent avec l'analyse empirique des retards que l'UE doit combler : dans ce contexte, les déficits de PIB par tête, d'emploi et de productivité sont finalement perçus comme les différentes facettes d'un même problème, à savoir un retard d'adaptation technologique prenant racine à la fois dans un défaut de concurrence et dans un sous-investissement. Cette vision duale est particulièrement symbolique du double fondement économique des réformes structurelles préconisées par la Stratégie de Lisbonne, et qui sont au cœur du dispositif politique installé pour sa mise en œuvre.

2. Une mobilisation coordonnée des États membres et de l'UE

La mise en œuvre politique des orientations de la Stratégie de Lisbonne repose sur un dispositif mis en place conformément aux conclusions du Conseil européen de mars 2000 : « L'application de la Stratégie [de Lisbonne] suppose l'amélioration des processus existants par l'introduction d'une nouvelle méthode ouverte de coordination à tous les niveaux, le Conseil européen jouant un rôle renforcé d'orientation et de coordination de manière que cette Stratégie soit dirigée de façon plus cohérente et que les résultats obtenus fassent l'objet d'un suivi effectif. Lors d'une réunion qui aura lieu chaque année au printemps, le Conseil européen définira les mandats pertinents et veillera à leur suivi ».

La « méthode ouverte de coordination » explicitement évoquée par les chefs d'État et de gouvernement n'est pas totalement « nouvelle », puisqu'elle a déjà été utilisée lorsque la Stratégie européenne pour l'emploi a été lancée par le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997. La « Stratégie de Lisbonne » a cependant donné une visibilité accrue à cette voie d'action innovante au niveau européen, et dont on présentera ci-après les trois principales composantes :

- La définition commune d'objectifs opérationnels (2.1.)
- La mise en œuvre de programmes d'action communautaires et nationaux (2.2.)
- L'évaluation incitative, régulière et précise des résultats obtenus (2.3.).

2.1. La définition commune d'objectifs opérationnels

La Stratégie de Lisbonne est mise en œuvre sur la base d'une série d'objectifs opérationnels définis et adoptés par le Conseil européen.

La formulation d'un consensus opérationnel à haut niveau a pour vocation de favoriser l'appropriation de ces objectifs par les États membres de l'UE et de contribuer à leur mobilisation à l'horizon 2010. Elle risque certes d'aboutir à la définition d'objectifs suffisamment vagues pour susciter l'assentiment général de pays dont les traditions et les situations économiques et sociales sont hétérogènes. Mais on peut constater, à l'examen, qu'elle a débouché sur l'adoption d'objectifs assez clairs qui prennent respectivement la forme :

- d'orientations politiques générales, désormais codifiées au sein de « lignes directrices intégrées » pluriannuelles ;
- et d'objectifs chiffrés précis, identifiés par les Conseils européens successifs.

2.1.1. Les « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi »

Adoptées par le Conseil européen de mars 2005, les 24 « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » font aujourd'hui figure de « feuille de route » stratégique de l'UE et de ses États membres pour la période 2005-2008¹⁹.

Elles constituent essentiellement une mise en forme de « pactes », de « processus » et d'orientations qui préexistaient au lancement de la Stratégie de Lisbonne, et qu'elles ont pour vocation de simplifier et de coordonner, tout en les inscrivant dans un cadre opérationnel triennal.

Ces « lignes directrices intégrées » sont communément réparties en deux catégories :

- Les « Grandes orientations de politiques économiques » (ou « GOPE ») englobent tout l'éventail des politiques macro-économiques et micro-économiques, ainsi que les politiques en matière d'emploi pour autant qu'il y ait interaction avec les premières ; ces « GOPE » reposent en petite partie sur les dispositions du « Pacte de stabilité et de croissance » et sur d'autres processus de coordination déjà amorcés au niveau communautaire.

¹⁹ Voir http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_fr.pdf

- Les « lignes directrices pour l'emploi » participent de « l'agenda social » de l'UE²⁰. Le principe de telles lignes directrices au niveau communautaire a d'abord été adopté par le Conseil européen de Luxembourg en 1997, et leur contenu révisé et actualisé par la suite.

Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)

Lignes directrices macro-économiques

- (1) Garantir la stabilité économique pour une croissance durable.
- (2) Sauvegarder la pérennité économique et budgétaire, préalable à la création d'emplois plus nombreux.
- (3) Favoriser une affectation efficace des ressources, orientée vers la croissance et l'emploi.
- (4) Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macro-économique et à la croissance.
- (5) Renforcer la cohérence des politiques macro-économiques, structurelles et de l'emploi.
- (6) Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM.

Lignes directrices micro-économiques

- (7) Accroître et améliorer les investissements dans la recherche et le développement, en particulier dans le secteur privé, en vue d'établir un espace européen de la connaissance.
- (8) Faciliter l'innovation sous toutes ses formes.
- (9) Faciliter la diffusion et l'usage efficace des TIC et construire une société de l'information pleinement inclusive.
- (10) Renforcer les avantages compétitifs de sa base industrielle.
- (11) Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance.
- (12) Développer et approfondir le marché intérieur.
- (13) Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe, récolter les fruits de la globalisation.
- (14) Rendre l'environnement des entreprises plus compétitif et encourager l'initiative privée grâce à l'amélioration de la réglementation.
- (15) Encourager une culture plus entrepreneuriale et créer un environnement plus favorable aux PME.
- (16) Étendre, améliorer et relier les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires.

Lignes directrices pour l'emploi

- (17) Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale.
- (18) Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail.
- (19) Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, augmenter l'attractivité du travail, rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris pour les personnes défavorisées et les inactifs.
- (20) Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail.
- (21) Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux.
- (22) Assurer une évolution des coûts du travail et des mécanismes de fixation des salaires favorable à l'emploi.
- (23) Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain.
- (24) Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

²⁰ Outre les « Lignes directrices pour l'emploi », l'agenda social de l'UE donne lieu à d'autres types de coordinations européennes, par exemple en matière de protection et d'inclusion sociales. Depuis le recentrage de la Stratégie de Lisbonne opéré en 2005, ces autres domaines sont abordés parallèlement à cette dernière.

Bien que leur contenu soit nécessairement vague et parfois débattu (voir encadré), ces 24 « lignes directrices intégrées » n'en esquissent pas moins un cadre opérationnel global pour la mise en œuvre des principales politiques économiques et sociales des États membres de l'UE, comme le confirment les trois exemples suivants :

Ligne directrice n° 6

Pour ***contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM***, les États membres de la zone euro doivent assurer une meilleure coordination de leurs politiques économiques et budgétaires, et notamment :

- se montrer particulièrement attentifs à la viabilité budgétaire de leurs finances publiques, en respectant pleinement le pacte de stabilité et de croissance ;
- contribuer à un dosage des politiques qui soutienne la reprise économique et soit compatible avec la stabilité des prix, ce qui permettra d'améliorer la confiance des consommateurs et des investisseurs à court terme, tout en étant compatible avec une croissance durable à long terme ;
- poursuivre les réformes structurelles, qui auront pour effet de renforcer le potentiel de croissance de la zone euro à long terme et d'améliorer sa productivité, sa compétitivité et sa capacité d'adaptation économique aux chocs asymétriques, en accordant une attention particulière aux politiques de l'emploi ;
- veiller à ce que l'influence de la zone euro sur la scène économique mondiale soit à la mesure de son poids économique.

Ligne directrice n° 12

Pour ***développer et approfondir le marché intérieur***, les États membres devraient :

- accélérer la transposition des directives concernant le marché intérieur ;
- accorder la priorité à une application plus stricte et plus efficace de la législation sur le marché intérieur ;
- supprimer les dernières entraves aux activités transfrontalières ;
- appliquer effectivement les règles de l'UE concernant les marchés publics ;
- promouvoir un marché intérieur des services pleinement opérationnel, tout en préservant le modèle social européen ;
- accélérer l'intégration des marchés financiers par une mise en œuvre et une application résolues et cohérentes du plan d'action pour les services concernant les marchés financiers.

Ligne directrice n° 23

Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain au moyen des actions suivantes :

- mettre en œuvre des politiques et des actions inclusives en matière d'éducation et de formation destinées à faciliter significativement l'accès à l'enseignement professionnel initial, à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur, y compris aux apprentissages et à la formation à l'entrepreneuriat ;
- réduire significativement le nombre d'élèves quittant l'école prématurément ;
- établir des stratégies efficaces d'apprentissage tout au long de la vie, offertes à tous, dans le cadre des écoles, des entreprises, des autorités publiques et des ménages, conformément aux accords européens, y compris en prévoyant des incitations et des mécanismes de répartition des coûts appropriés, en vue d'augmenter la participation à la formation continue et en entreprise tout au long de la vie, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés.

Les « lignes directrices intégrées » ont vocation à servir de référence principale pour les politiques économiques et sociales conduites par l'UE et ses États membres, ainsi que pour les stratégies adoptées au niveau communautaire :

- la ligne directrice n° 6 sert ainsi de référence aux réflexions et aux initiatives européennes en matière de stabilité et de croissance ;
- la ligne directrice n° 12 constitue la base politique des efforts visant à une meilleure application de la législation communautaire et des initiatives européennes en faveur de l'établissement d'un marché intégré des services et des services financiers ;
- la ligne directrice n° 23 a notamment débouché sur un « programme de travail éducation-formation 2010 » qui fait office de cadre stratégique pour les initiatives nationales et communautaires dans ce secteur.

Exemples des débats suscités par les lignes directrices intégrées

Comment combiner hausse du taux d'emploi et gains de productivité ?

On peut s'interroger sur la compatibilité entre les objectifs d'augmentation du taux d'emploi et de la productivité au moins à court terme (LDI 19 vs 17). L'insertion de chômeurs sous-qualifiés dans le marché du travail peut, dans une première séquence, faire mécaniquement baisser la productivité (insertion d'une population peu qualifiée sur des emplois à faible productivité). Pour résoudre ce dilemme potentiel entre productivité et emploi, certains ont mis l'accent sur la nécessité d'une croissance forte des investissements en capital humain (éducation, formation) et d'une amélioration de leur qualité. Cette approche renvoie notamment à la manière dont on gère les périodes de transition (et les cohortes de travailleurs peu ou mal qualifiés), ou l'amélioration de la productivité des services en Europe. Cela met par exemple en relation les LDI 17, 10 et 12.

Quelle articulation du marché intérieur, de l'innovation et de la politique de concurrence ?

Les innovations sont-elles le fruit des entreprises déjà en place ou sont-elles davantage portées par de nouveaux entrants sur le marché ? L'issue de ce débat n'est pas neutre sur le ciblage des politiques publiques : la priorité doit-elle viser le soutien à l'investissement (LDI 7 à 10), notamment des grands centres de R & D déjà en place ? Ou doit-elle porter sur le volet de la concurrence et de la libéralisation (LDI 12 et 13) en luttant contre les barrières à l'entrée (voir aussi LDI 15) qui freineraient le jeu de « destruction créatrice » ?

Si la « flexicurité » (LDI 21) répond bien à un contexte de mutations accélérées des structures productives, le lien plus explicite entre dynamique d'innovations (qui requièrent à la fois une mobilité des ressources et une stabilité des ressources clés) et « flexicurité » ne pourrait-il pas être davantage étoffé (lien éventuel entre LDI 7 et LDI 21) ?

La politique de concurrence n'ayant pas pour objectif direct l'innovation mais la défense du consommateur, ne faut-il pas prévoir une approche plus systémique de l'innovation ? Dans une telle optique, les aides à l'innovation, les marchés publics et la propriété intellectuelle apparaissent comme les leviers d'action les plus déterminants : ils reposent cependant sur la reconnaissance d'une défaillance de marché et empiètent sur la manière dont peut s'exercer la politique de concurrence.

Quel accompagnement macro-économique des réformes structurelles ?

Les réformes structurelles prévues par les lignes directrices intégrées étant plus aisées à mettre en œuvre en période de croissance, la Stratégie de Lisbonne doit-elle faire l'objet d'un accompagnement spécifique sur le plan budgétaire et monétaire ? Cette question paraît avoir déjà contribué à la réforme de l'application du « Pacte de stabilité et de croissance » et vers la prise en compte des dépenses d'investissements de long terme. Cela doit-il conduire à permettre des interventions conjoncturelles pour accompagner une vague importante de réformes (comme celles des pensions ou du droit du travail) et favoriser l'amortissement de leur coût social et donc leur acceptabilité pendant une période limitée de transition ?

C'est au Conseil européen du printemps 2008 qu'il reviendra de réviser le contenu des « lignes directrices intégrées » pour la période 2008-2010, la préparation d'une telle révision ayant lieu tout au long de l'année 2007. Compte tenu de la priorité accordée à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne à l'horizon 2010, il est probable que cette révision ne soit pas très substantielle, et que d'éventuels approfondissements et réorientations interviennent après 2010.

2.1.2 Les objectifs chiffrés fixés par les Conseils européens de printemps

Parallèlement aux lignes directrices intégrées, le Conseil européen s'est également entendu sur une série d'objectifs chiffrés, au gré de ses réunions de printemps.

Il est d'autant plus intéressant de les identifier que la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne a donné lieu à une multiplication d'« objectifs » et autres « indicateurs » chiffrés, dont la dimension politique et la portée technique sont très inégales. On considérera ici que l'évocation d'objectifs chiffrés au niveau des chefs d'État et de gouvernement traduit l'importance stratégique et symbolique qui leur est accordée, et les distingue à ce titre des objectifs fixés par les autres institutions communautaires.

Le Conseil européen a tout d'abord fixé trois objectifs chiffrés « finals » à la Stratégie de Lisbonne, avant d'opérer un recentrage de cette Stratégie autour des deux premiers en mars 2005 (« de la croissance et des emplois »).

**Les objectifs chiffrés « finals » fixés
par les Conseils européens de printemps à l'horizon 2010**

Sujet	Objectif chiffré	Conseil européen
Taux de croissance	3 % par an ²¹	Lisbonne 2000
Taux d'emploi	70 % de la population active 60 % de la population active féminine 50 % des travailleurs âgés (+ 50 ans)	Lisbonne 2001 Lisbonne 2000 Stockholm 2001
Taux d'émission de gaz à effet de serre	Réduction de 8 % par rapport au niveau de 1990* (en application du protocole de Kyoto)	Barcelone 2002

* Le Conseil européen de mars 2007 a fixé à l'UE à l'horizon 2020 un objectif d'au moins 20 % de réduction du taux d'émission de gaz à effet de serre par rapport à 1990 (voire 30 % en fonction des conditions d'adaptation du protocole de Kyoto au-delà de 2012)

Les orientations et objectifs liés à la protection de l'environnement

Rapidement évoqué par le Conseil européen de mars 2000, l'objectif de « croissance durable » fait l'objet de développements spécifiques dès le Conseil européen de Stockholm au printemps suivant. Ces développements trouvent leur pleine expression dans la « Stratégie européenne pour le développement durable » adoptée à Göteborg en juin 2001²², et dont la mise en œuvre a vocation à être articulée avec celle de la Stratégie de Lisbonne.

Le « recentrage » de la Stratégie de Lisbonne opéré par le Conseil européen de mars 2005 autour des objectifs de la croissance et de l'emploi traduit en effet une volonté de se concentrer sur les enjeux économiques et sociaux, même s'il est confirmé que « les trois dimensions économique, sociale et environnementale de la Stratégie » doivent être exploitées « dans un contexte général de développement durable ».

Il a en outre été souligné que les objectifs fixés par l'UE en matière environnementale pouvaient parfois avoir des conséquences négatives sur la compétitivité de ses entreprises, lorsque celles-ci devaient satisfaire à des normes et exigences auxquelles leurs concurrentes ne sont pas soumises (exemple de l'application du protocole de Kyoto).

Les orientations et objectifs liés à la protection de l'environnement occupent cependant une place importante mais non centrale dans la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne :

- la réduction du taux d'émission de gaz à effet de serre peut certes être considérée comme l'un des objectifs chiffrés principaux identifiés par le Conseil européen, qui s'est récemment prononcé en faveur d'une mobilisation accrue de l'UE à l'horizon 2020 (et non 2010)²³ : outre une réduction d'au moins 20 % du taux d'émission de gaz à effet de serre

²¹ Les conclusions du Conseil européen de Lisbonne indiquent que « pour autant que les mesures évoquées ci-après soient mises en œuvre dans un contexte macro-économique sain, un taux de croissance économique moyen de 3 % environ devrait être une perspective réaliste pour les années à venir ».

²² Le Conseil européen de Stockholm précise que la Stratégie européenne de développement durable « prolonge, en le complétant, l'engagement politique pris en vertu de la Stratégie de Lisbonne » et qu'il conviendrait de « réexaminer toutes les dimensions du développement durable dans le contexte du Conseil européen annuel de printemps ».

²³ Voir ses conclusions sur : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/93135.pdf

par rapport à 1990, les conclusions du Conseil européen de mars 2007 prévoient notamment une « proportion contraignante de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020 » ;

- seule la « ligne directrice intégrée » n° 11 porte spécifiquement sur l'environnement, en appelant à « encourager l'utilisation durable des ressources et à renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance » ;

- 3 des 14 indicateurs de suivi de la Stratégie de Lisbonne retenus par la Commission européenne ont une dimension environnementale.

Lancée par le Conseil européen de mars 2007, la mise en œuvre d'une « politique intégrée énergie environnement » pourrait se voir accordée une place plus importante au sein de la Stratégie de Lisbonne.

Sur cette base, le Conseil européen a également identifié une dizaine d'objectifs chiffrés « intermédiaires », dont certains sont devenus emblématiques (à l'exemple de celui relatif aux dépenses de R & D), et dont la poursuite doit permettre de mieux atteindre les objectifs de croissance et d'emploi :

- les objectifs retenus en termes d'éducation ont par exemple vocation à soutenir la croissance européenne et à améliorer l'accès à l'emploi (et donc les taux d'emploi) ;

- le respect du pacte de stabilité et de croissance doit créer les conditions d'une croissance saine et durable dans les pays de l'UE ;

- le renforcement des structures d'accueil des enfants a pour objet de favoriser la hausse du taux d'emploi des femmes ;

- la hausse de l'âge du départ en retraite vise à permettre l'augmentation du taux d'emploi des seniors (et la sauvegarde des régimes de retraite par répartition).

**Les objectifs chiffrés intermédiaires fixés
par les Conseils européens de printemps à l'horizon 2010**

Sujet	Objectif chiffré	Conseil européen
Éducation	85 % d'une classe d'âge au niveau du Bac	Lisbonne 2000
Pacte de stabilité et de croissance	Déficit public inférieur à 3 % du PIB *	Stockholm 2001
Marché intérieur	98,5 % de directives transposées dans les délais ** Réduction du niveau global des aides d'État en pourcentage du PIB d'ici 2003	Stockholm 2001
Dépenses de R & D	3 % du PIB, dont 2/3 de dépenses privées	Barcelone 2002
Âge effectif du départ à la retraite	À augmenter d'environ 5 ans	Barcelone 2002
Structures d'accueil subventionnées pour les enfants	90 % des enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire 33 % des enfants de moins de 3 ans	Barcelone 2002
Chômage des jeunes (18-24 ans)	Taux d'abandon des études inférieur à 10 % Offre d'un emploi, d'une formation, d'un stage dans un délai de 4 mois au plus	Bruxelles 2006

* Les conclusions du Conseil européen de Stockholm évoquent même l'objectif d'une « situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire » ** Le Conseil européen de Bruxelles de mars 2007 a fixé un nouvel objectif de 99 % de directives transposées dans les délais à l'horizon 2009

C'est en fonction de l'ensemble de ces objectifs chiffrés et des orientations identifiées par les « lignes directrices intégrées » que l'Union européenne et ses États membres sont appelés à se mobiliser pour mettre en œuvre la Stratégie de Lisbonne à l'horizon 2010.

On signalera pour mémoire que, réuni à Bruxelles en mars 2007, le Conseil européen a identifié de nouveaux « objectifs intermédiaires » pour les pays de l'UE, mais qui vont au-delà de l'horizon 2010 retenu pour la Stratégie de Lisbonne :

- un objectif relatif à l'environnement réglementaire de l'économie, à l'horizon 2012 : il s'agit de « réduire les charges administratives découlant de la législation de l'UE » de 25 % et, pour chaque État membre, de fixer d'ici 2008 « des objectifs nationaux d'une ambition comparable dans ses domaines de compétence » ;
- des objectifs relatifs à la situation énergétique des pays de l'UE, à l'horizon 2020 : il s'agit d'une part « d'économiser 20 % de la consommation énergétique de l'UE par rapport aux projections pour l'année 2020 » ; d'autre part d'atteindre « une proportion contraignante de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE » ; enfin d'atteindre « une proportion contraignante de 10 % de biocarburants dans la consommation totale d'essence et de gazole destinés au transport au sein de l'UE ».

Exemples de débats sur les objectifs chiffrés de la Stratégie de Lisbonne

1 – Des objectifs et indicateurs partiels et hétérogènes ?

Si les objectifs chiffrés retenus par le Conseil européen sont souvent en étroite cohérence avec les orientations des « lignes directrices intégrées », toutes ces orientations n'ont pas donné lieu à une estimation chiffrée :

- d'une part pour des raisons politiques : à titre d'exemple, le taux de chômage ne fait pas l'objet d'un objectif chiffré, compte tenu de la grande hétérogénéité de ce taux au niveau européen ;
- d'autre part pour des raisons techniques : s'il est aisé de fixer un niveau de dépenses souhaitable en matière de R & D, il est par exemple plus difficile de définir un objectif chiffré pour l'intégration du marché intérieur des services.

Cette sélectivité a conduit à la définition d'objectifs dont la nature et l'importance sont variables : indépendamment de la distinction entre objectifs finals et objectifs intermédiaires, on peut par exemple constater que la réalisation de l'objectif d'une dépense de R & D égale à 3 % du PIB n'aurait pas le même impact sur la croissance et l'emploi que le renforcement des structures de garde pour les enfants (qui a pour vocation de favoriser la hausse du taux d'emploi féminin, et donc la croissance).

2 – Des objectifs pour tous ou des objectifs pour l'UE ?

Si tous les États membres de l'UE sont appelés à engager les réformes nécessaires à la réalisation des objectifs identifiés par le Conseil européen, tous ne sont cependant pas dans des situations économiques et sociales comparables. Dans ce contexte, le Conseil européen souhaite-t-il que chaque pays atteigne l'ensemble des objectifs ou estime-t-il que l'essentiel est qu'ils fassent tous des efforts en ce sens afin d'améliorer la situation moyenne de l'UE ? L'objectif d'une dépense nationale équivalente à 3 % du PIB n'est-il pas hors d'atteinte pour nombre d'États membres, et plusieurs États ne sont-ils pas appelés à contribuer plus activement à sa réalisation ?

3 – Des objectifs réducteurs ?

Les objectifs chiffrés retenus par le Conseil européen sont par nature indicatifs et réducteurs. Il a par exemple été souligné que l'objectif d'une dépense nationale de R & D équivalente à 3 % du PIB était sans doute bienvenu, mais que sa dimension purement quantitative ne présageait en rien de l'impact de ces dépenses sur l'innovation, la croissance et l'emploi. Il a également été suggéré que des indicateurs plus qualitatifs (nombre de brevets, de publications, etc.) pourraient fournir une vision plus juste des performances nationales et européennes en matière de R & D. Il a également été souligné qu'un indicateur de dépenses capturerait mal l'innovation dans les services et l'organisation, ainsi que les phénomènes de diffusion de l'innovation.

2.2. La mise en œuvre de programmes d'action à la fois nationaux et communautaires

La mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne repose nécessairement sur une large mobilisation des acteurs concernés, dès lors que l'amélioration de la croissance et de la compétitivité de l'UE ne peuvent par nature découler des seules décisions communautaires. Les conclusions du Conseil européen de mars 2000 sont très éclairantes à cet égard :

- « *L'approche retenue sera totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité ; l'Union, les États membres, les collectivités régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat* ».
- « *La réalisation du nouvel objectif stratégique (...) dépendra d'une mobilisation des ressources disponibles sur les marchés et des efforts consentis par les États membres. Le rôle de l'Union est de servir de catalyseur pour ce processus, en établissant un cadre efficace permettant de mobiliser toutes les ressources disponibles pour assurer la transition vers l'économie de la connaissance et en apportant sa propre contribution à cet effort dans le cadre des politiques communautaires existantes* ».

Il a cependant fallu attendre la « relance » opérée par le Conseil européen en mars 2005 pour aboutir à un renforcement de la mobilisation des acteurs concernés, au premier rang desquels les États, dont l'implication s'est avérée inégale et variable pendant la période 2000-2005. En instituant un « partenariat pour la croissance et l'emploi », cette relance a conduit à instituer les deux principaux instruments actuels de mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne :

- d'une part les « Programmes nationaux de réforme », qui présentent les mesures envisagées par les États membres pour une période de trois ans ;
- d'autre part le « Programme communautaire de Lisbonne », qui inventorie les mesures et décisions prévues par l'UE pour la même période.

2.2.1. Les « Programmes nationaux de réforme »

Présentés par les États membres de l'UE à l'automne 2005²⁴, les premiers « Programmes nationaux de réforme » (ou « PNR ») ont pour vocation de mettre en musique les orientations définies par les « lignes directrices intégrées », conformément aux besoins et aux situations spécifiques de ces États membres.

Ces « PNR » couvrent la majeure partie des enjeux économiques et sociaux identifiés par la Stratégie de Lisbonne, et dont la dimension nationale, voire régionale, est essentielle. Leur existence même témoigne d'une mobilisation accrue des États membres de l'UE, qui ont parallèlement été invités à identifier un « coordinateur national Lisbonne » afin d'accroître la cohérence et la visibilité de cette Stratégie dans leur pays.

Une analyse rapide des « PNR » présentés au niveau communautaire²⁵ permet de constater que les États membres se sont appropriés diversement les orientations de la Stratégie de Lisbonne :

- on peut ainsi constater qu'elle constitue un instrument important et visible de la politique économique et sociale nationale pour certains pays de l'UE (exemples de l'Espagne et du Portugal) ;
- pour d'autres pays, la Stratégie de Lisbonne constitue un cadre de référence parmi d'autres, à l'intérieur duquel les mesures nationales prises en matière économique et sociale sont intégrées, parfois *a posteriori*.

À titre indicatif, on soulignera que le « Programme national de réforme » présenté par la France en octobre 2005²⁶ propose une « politique de croissance sociale » empruntant les quatre axes complémentaires suivants :

²⁴ Compte tenu de leur adhésion récente, la Bulgarie et la Roumanie ont présenté leur premier « PNR » au printemps 2007.

²⁵ Des liens Internet permettant d'accéder à l'ensemble des PNR sont disponibles sur : http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp_2005_en.pdf

²⁶ Le programme national de réforme proposé par le gouvernement français est disponible sur : <http://www.sgae.gouv.fr/actualites/docfiles/pnr.pdf>

- « mettre l'emploi au cœur des décisions gouvernementales, avec notamment l'augmentation de la prime pour l'emploi et la création du « contrat nouvelle embauche » ;
- « améliorer la compétitivité des entreprises », avec par exemple la baisse de l'impôt sur les sociétés et la réforme de la taxe professionnelle ;
- « mettre en œuvre un volontarisme d'État dans le domaine industriel et de la recherche », notamment *via* la mise en place des « pôles de compétitivité » et des « pôles d'enseignement supérieur et de recherche » ;
- enfin « tenir le cap d'une politique budgétaire rigoureuse », avec notamment la stabilisation du poids de la dette publique.

2.2.2. Le « programme communautaire de Lisbonne »

Évoqué par *la ligne directrice intégrée n° 1*, le respect du Pacte de stabilité et de croissance peut être considéré comme l'un des éléments importants de l'action communautaire en faveur de la Stratégie de Lisbonne. Si ce Pacte préexistait au lancement de cette Stratégie (il a été adopté en 1997), son application a du reste été « assouplie » par le Conseil européen du printemps 2005, notamment afin que l'UE prenne mieux en compte les dépenses d'investissement (R & D par exemple) effectuées par les États membres lorsqu'elle doit juger du caractère excessif ou non de leur déficit public.

Outre le Pacte de stabilité et de croissance, le « Programme communautaire de Lisbonne »²⁷ adopté en juillet 2005 couvre la plupart des domaines de compétence communautaire et, plus largement, les domaines sur lesquels une action purement nationale est jugée insuffisante. Il a été proposé par la Commission européenne, qui est chargée de sa mise en œuvre, en liaison avec le Conseil des ministres chargé de la « compétitivité », issu de la fusion des Conseils « industrie », « recherche » et « marché intérieur ».

Ce « Programme communautaire » comprend trois séries de mesures :

- des mesures réglementaires (29 sont prévues, principalement des directives) ;
- des mesures financières (14 instruments financiers mobilisés, par exemple les fonds structurels) ;
- des propositions de développement politique visant à l'adoption ultérieure de décisions communautaires ou nationales (50 sont répertoriées).

La Commission a cependant indiqué qu'elle se concentrerait sur « 8 mesures clés », dont elle estime qu'elles présentent une valeur ajoutée européenne élevée :

Les « 8 mesures clés » du programme communautaire Lisbonne

Objectifs/Domaines	Principales initiatives prévues
1. Soutien à la connaissance et à l'innovation en Europe	Adoption du brevet communautaire Adoption du 7 ^e Programme-cadre de recherche-développement Création d'un Institut européen de technologie
2. Réforme de la politique des aides publiques	Réforme de la politique des aides - à l'innovation - au capital-risque - à finalité régionale - aux services d'intérêt économique général
3. Amélioration et simplification du cadre réglementaire dans lequel fonctionnent les entreprises	Initiative « mieux légiférer » Directive sur les systèmes de paiement Directive sur le règlement-compensation
4. Achèvement du marché intérieur des services	Adoption de la directive sur les services

²⁷ Le « programme communautaire de Lisbonne » est disponible sur : http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_330_fr.pdf

5. Conclusion d'un accord équilibré et ambitieux dans le cycle de Doha	Incluant l'agriculture, l'accès aux marchés non agricoles, les services et la définition des règles du commerce (en particulier facilitation du commerce, indications géographiques et anti-dumping)
6. Levée des obstacles à la mobilité des personnes, des travailleurs et des diplômés	Programme « Sesame » prévoyant la modernisation des infrastructures de contrôle aérien Proposition d'un cadre européen des qualifications
7. Élaboration d'une approche commune des migrations économiques	Plan d'action commun
8. Soutien aux efforts de traitement des conséquences sociales de la restructuration économique	Création d'un fonds d'ajustement européen à la mondialisation notamment

Au-delà même de ces 8 « mesures clés » et des initiatives qui en découlent, la quasi-totalité de l'agenda économique, social et environnemental de l'UE est désormais mis au service de la Stratégie de Lisbonne, dont la réussite figure parmi les principaux objectifs que s'est assignés la Commission européenne sous la présidence de José Manuel Barroso.

2.3. L'évaluation incitative, régulière et précise des résultats obtenus

La mise en place d'une évaluation régulière, incitative et précise constitue le troisième volet de la « méthode ouverte de coordination » appliquée à la Stratégie de Lisbonne. La volonté politique d'assurer un suivi approfondi de la mise en œuvre de cette Stratégie s'est exprimée dès mars 2000, puisque les conclusions du Conseil européen indiquent que ce dernier assumera « *un rôle phare d'orientation et de coordination, qui lui permettra d'assurer la cohérence générale et un suivi effectif des progrès réalisés sur la voie du nouvel objectif stratégique. Par conséquent, le Conseil européen se réunira chaque année au printemps pour débattre des questions économiques et sociales (...) Le Conseil européen invite la Commission à élaborer chaque année un rapport de synthèse sur les progrès réalisés sur la base d'indicateurs structurels en matière d'emploi, d'innovation, de réformes économiques et de cohésion sociale, qui seront fixés d'un commun accord.* »

2.3.1. Une évaluation incitative

Il convient tout d'abord de souligner que, conformément à l'esprit de la « méthode ouverte de coordination », l'évaluation annuelle de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne a pour principale vocation de stimuler l'action et les initiatives des États membres, et qu'elle ne débouche sur aucune sanction. Seul le contrôle du respect du « Pacte de stabilité et de croissance », évoqué par *la ligne directrice n° 1* et qui préexistait au lancement de la Stratégie de Lisbonne, fait exception à cette règle : il est en effet garanti par la mise en œuvre de mécanismes de surveillance multilatérale, qui peuvent déboucher sur des procédures de sanction en cas de déficit budgétaire excessif.

Pour le reste, l'impact du mode d'évaluation retenu repose essentiellement sur deux paris :

- l'idée qu'une telle évaluation va mettre en évidence les « bonnes pratiques » et les succès économiques et sociaux de tels ou tels pays européens, et ainsi inciter les autres à s'en inspirer ;
- la pression opérée à la fois par la Commission européenne, les autres gouvernements de l'UE (« pression des pairs ») et les opinions publiques sur la base des résultats plus ou moins satisfaisants enregistrés par chaque pays européen.

Ce double pari risqué renvoie à l'extrême difficulté pour l'UE de s'immiscer de manière trop directe dans les choix économiques et sociaux de ses différents pays membres, qui paraissent devoir continuer à être prioritairement déterminés au niveau national. Une situation qui a par exemple conduit la Commission européenne à s'en tenir à une évaluation annuelle assortie de « recommandations » positives et de critiques très voilées, sans recourir à des méthodes stigmatisant davantage les pays les moins performants au regard des objectifs fixés par les Conseils européens²⁸.

²⁸ Par exemple la technique dite du « name and shame » - ou « identifier et culpabiliser ».

2.3.2. Une évaluation régulière

Telle qu'elle est aujourd'hui mise en œuvre, l'évaluation annuelle des progrès de la Stratégie de Lisbonne repose sur deux temps forts, à l'automne et au printemps.

- Les « rapports d'automne » ont tout d'abord pour objectif d'évaluer les résultats des programmes d'action adoptés pour trois ans (en l'espèce 2005-2008) par l'UE et ses États membres :
 - chaque État membre de l'UE adresse un « rapport de suivi »²⁹ faisant état de son action à la Commission européenne, qui regroupe l'ensemble de ces rapports nationaux au sein d'un document unique³⁰,
 - sur la base de ces rapports de suivi, la Commission européenne exprime son avis sur les mesures prises et formule des recommandations aux États membres³¹.
- Consacré depuis 2000 à la situation économique, sociale et environnementale de l'UE, le Conseil européen de printemps permet de faire une évaluation d'ensemble de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et d'identifier les priorités à privilégier pour l'année à venir :
 - la Commission européenne contribue fortement à la préparation de ce Conseil européen en rédigeant un « rapport de printemps » identifiant les principaux problèmes et priorités stratégiques³² ;
 - ce rapport stratégique de la Commission européenne est ensuite examiné au sein des diverses formations du Conseil, puis débattu lors du Conseil européen de printemps, dont les conclusions passent en revue les progrès accomplis et qui se prononce sur les orientations à privilégier pour l'année qui vient.

2.3.3. Une évaluation fondée sur des indicateurs précis

Bien qu'incitative, l'évaluation des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne par l'UE et ses États membres n'en repose pas moins sur des éléments précis, qui donnent un fondement statistique aux messages délivrés par la Commission européenne et le Conseil européen. Cette précision a pour objet de mettre en évidence les avancées et les retards de l'UE et de ses États membres et de les inciter à améliorer leur situation au regard des pays voisins et des objectifs fixés à l'horizon 2010.

Une liste d'« indicateurs structurels » a ainsi été adoptée par la Commission européenne³³ afin d'organiser la comparaison (ou « *benchmarking* ») des performances nationales et communautaires : il est à cet égard notable que cette comparaison ne se résume pas aux seuls pays de l'UE et qu'elle inclut également d'autres pays de l'OCDE, et notamment les États-Unis et le Japon.

Le nombre de ces « indicateurs structurels » a d'abord augmenté très fortement entre 2000 et 2003, pour culminer à 42, puis la Commission européenne a réduit leur nombre à 14³⁴. Beaucoup d'États membres les mentionnent dans leurs programmes nationaux de réforme et la plupart des observateurs de la Stratégie de Lisbonne s'y réfèrent désormais pour évaluer sa mise en œuvre (voir troisième partie).

On peut noter que seuls certains des objectifs chiffrés identifiés par le Conseil européen font partie des 14 « indicateurs structurels » retenus par la Commission européenne, à l'exemple du niveau de dépenses de R & D équivalent à 3 % du PIB ou du respect du seuil de 3 % maximum de déficit

²⁹ Le rapport de suivi élaboré par la France est disponible sur : <http://www.sgae.gouv.fr/actualites/docfiles/France-rapport-suivi-2006-PNR-Lisbonne-final.pdf>

³⁰ Le dernier « rapport d'automne » de la Commission européenne est disponible sur : http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/nrp2006_fr.htm

³¹ Les recommandations relatives au rapport de suivi et à l'économie de la France sont disponibles sur : http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2006_annual_report_france_fr.pdf

³² Le dernier « rapport de printemps » de la Commission européenne (décembre 2006) est disponible sur : http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_en.pdf

³³ Voir http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2003/com2003_0585fr01.pdf

³⁴ Pour accéder aux données relatives à la situation des pays de l'UE au regard de ces 14 indicateurs structurels, voir http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1133.47800773.1133_47802588&_dad=portal&_schema=PORTAL

public. De notre point de vue, cela ne doit cependant pas empêcher de procéder à une évaluation intégrant l'ensemble des objectifs chiffrés identifiés par le Conseil européen (voir troisième partie).

On peut également rappeler que trois de ces indicateurs (de 12 à 14) relèvent autant de la Stratégie européenne de développement durable que de la Stratégie de Lisbonne, surtout depuis le recentrage de cette dernière opéré en 2005.

Pour imparfaits qu'ils soient, ces indicateurs n'en incarnent pas moins une méthode d'évaluation à la fois précise et ouverte qui semble appelée à être maintenue à l'avenir, et ce d'autant plus que la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne a donné lieu à des résultats encourageants, quoique contrastés.

3. Une Stratégie ayant donné des résultats encourageants mais contrastés

Le bilan complet de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne devra être établi en 2010, mais il semble d'autant plus important de procéder à une évaluation d'étape que ce bilan est souvent jugé insuffisant, notamment en France, ce qui a paradoxalement des effets démobilisateurs à l'approche de l'échéance fatidique de 2010.

Dans cette perspective, on signalera pour mémoire que des exercices d'évaluation « technique » sont notamment conduits par la Commission européenne, qui inventorie régulièrement le nombre de mesures adoptées au regard de celles programmées par l'UE³⁵ et par les différents gouvernements nationaux. Ces exercices font état d'un bilan plutôt encourageant.

On notera également que la Commission européenne assure aussi un exercice régulier d'évaluation politique et économique de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, sur la base des « 14 indicateurs structurels » portant sur les dimensions économiques, sociales et environnementales de cette Stratégie. Le résultat de cette évaluation, sur lequel on reviendra brièvement ci-après, est aisément accessible sur Internet³⁶, et il permet de se faire une idée précise des progrès réalisés par les différents États membres de l'UE et des efforts qu'il leur reste à accomplir.

C'est à une analyse du même type qu'on se livrera ci-après, en se basant sur les objectifs chiffrés fixés par les Conseils européens successifs depuis l'an 2000³⁷ qui nous semblent devoir faire office de critères privilégiés eu égard à leur dimension politique. Nous verrons que cette analyse permet elle aussi de constater que la Stratégie de Lisbonne a pour l'instant donné lieu à :

- des résultats relativement encourageants, et qui marquent parfois de nets progrès par rapport à l'an 2000, même s'ils ne garantissent pas nécessairement que les objectifs fixés à l'horizon 2010 seront atteints ;
- des résultats assez contrastés selon les pays européens, ce qui était assez prévisible eu égard à la situation de départ très différente de ces pays et à leur hétérogénéité économique et sociale, mais traduit également une mobilisation inégale de leur part.

3.1. Des résultats globalement moyens au regard des objectifs de « croissance et d'emplois »

« La croissance et l'emploi » constituent les deux objectifs principaux de la Stratégie de Lisbonne, comme cela a encore été souligné lors de la « relance » opérée en mars 2005 : c'est donc à cette aune que la mise en œuvre de cette Stratégie doit être évaluée, sur la base d'un diagnostic pour le moins ambivalent.

3.1.1. Des taux de croissance plutôt décevants malgré une reprise récente

Les conclusions du Conseil européen de Lisbonne indiquent que « pour autant que les mesures évoquées ci-après soient mises en œuvre dans un contexte macro-économique sain, un **taux de croissance économique moyen** de 3 % environ devrait être une perspective réaliste pour les années à venir »³⁸.

Cet objectif de 3 % a été fixé à la fois en référence aux performances des États-Unis et à celles enregistrées par l'Union européenne au cours de la période 1995-2000. Sept ans plus tard, on peut noter que les précautions de langage utilisées n'étaient pas superflues et que, si cet objectif a été atteint par plus de la moitié de ces États membres, il n'a pas été atteint par l'UE-27.

³⁵ L'évaluation de l'avancement du programme communautaire de Lisbonne à l'automne 2006 est disponible sur : http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/SEC_2006_1379_EN_DOCUMENTDETRAVAIL.pdf

³⁶ L'évaluation de la situation des États membres de l'UE au regard de ces 14 indicateurs structurels est disponible sur : http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/FR_nrp_fr.pdf

³⁷ Voir la deuxième partie.

³⁸ À noter que le Conseil européen n'avait pas fixé d'objectif chiffré explicite en matière de PIB/habitant, alors même que ce ratio est l'un des 14 indicateurs structurels clés retenus par la Commission européenne.

Taux de croissance moyen dans l'UE
Objectif Lisbonne : 3 %

Pays	2000	2002-2006	2005	2006 *	2007 **
UE-27	3,9	1,9	1,8	3	2,9
UE-15	3,8	n.d.	1,6	2,8	2,7
Belgique	3,7	1,5	1,1	3,1	2,3
Bulgarie	5,4	5,9	6,2	6,1	6,1
Rép. tchèque	3,6	3,6	6,1	6,1	4,9
Danemark	3,5	1,4	3,1	3,1	2,3
Allemagne	3,2	0,6	1,2	2,7	2,5
Estonie	10,8	8,3	10,5	11,4	8,7
Irlande	9,4	5,2	5,5	6	5
Grèce	4,5	4,4	3,7	4,3	3,7
Espagne	5	3,2	3,5	3,9	3,7
France	3,9	1,5	1,2	2	2,4
Italie	3,6	0,6	0,1	1,9	1,9
Chypre	5	3,2	3,9	3,8	3,8
Lettonie	6,9	8,1	10,6	11,9	9,6
Lituanie	4,1	7,6	7,6	7,5	7,3
Luxembourg	8,4	3,3	4	6,2	5
Hongrie	5,2	4,2	4,2	3,9	2,4
Malte	n.d.	0,3	3	2,9	3
Pays-Bas	3,9	1,2	1,5	2,9	2,8
Autriche	3,4	1,5	2	3,1	2,9
Pologne	4,3	3	3,5	6,1	6,1
Portugal	3,9	0,6	0,5	1,3	1,8
Roumanie	2,1	6,1	4,1	7,7	6,7
Slovénie	4,1	3,4	4	5,2	4,3
Slovaquie	0,7	4,6	6	8,3	8,5
Finlande	5	2,5	2,9	5,5	3,1
Suède	4,3	2,4	2,9	4,4	3,8
Royaume-Uni	3,8	2,4	1,9	2,8	2,8
États-Unis	3,7	2,9	3,2	3,3	2,2
Japon	2,9	n.d.	1,9	2,2	2,3

* Estimations d'avril 2007 **Prévisions d'avril 2007 En bleu = objectif atteint n.d. : données non disponibles
Sources : Commission européenne et Eurostat

Une analyse rapide permet de constater que :

- 21 des pays de l'UE-27 ont eu un taux de croissance égal ou supérieur à 3 % en 2006, et 15 d'entre eux un taux de croissance supérieur à 3 % sur la période 2002-2006 ;
- la France, l'Allemagne et l'Italie, qui sont les trois plus grosses économies continentales, ont eu des performances relativement médiocres, qui sont en grande partie à l'origine de l'affaiblissement du taux de croissance moyen de l'UE-27 (1,9 % sur la période 2002-2006).

Il convient cependant de souligner que :

- l'année 2006 a été une année de reprise pour l'UE-27, avec un taux de croissance estimé à 3 %, soit le plus haut niveau depuis 2000 ;
- pour cette même année, 20 des pays de l'UE-27 auraient affiché un taux de croissance supérieur à 3 %, et quatre autres des taux de croissance supérieurs à 2,5 % ;
- les prévisions pour 2007 semblent confirmer ce redressement des taux de croissance, qui suivrait le redressement déjà engagé en matière d'emploi, et qui pourraient augurer des résultats plus favorables pour la période 2005-2010.

3.1.2. Une progression notable des taux d'emploi

Si elle reste pour l'heure inférieure aux ambitions affichées par le Conseil européen, la situation des **taux d'emploi global**, féminin et des travailleurs âgés a cependant connu une évolution positive depuis le lancement de la Stratégie de Lisbonne.

Taux d'emploi total dans l'UE

Objectif Lisbonne : 70 %

Pays	2000	2002	2004	2005	2006 *
UE-27	62,2	62,3	62,9	63,4	64,3
UE-15	63,4	64,2	64,7	65,2	66
Belgique	60,5	59,9	60,3	61,1	61
Bulgarie	50,4	50,6	54,2	55,8	58,6
Rép. tchèque	65	65,4	64,2	64,8	65,3
Danemark	76,3	75,9	75,7	75,9	77,4
Allemagne	65,6	65,4	65	65,4 (p)	67,2
Estonie	60,4	62	63	64,4	68,1
Irlande	65,2	65,5	66,3	67,6	68,6
Grèce	56,5	57,5	59,4	60,1	61
Espagne	56,3	58,5	61,1	63,3 (p)	64,8
France	62,1	63	63,1	63,1	63
Italie	53,7	55,5	57,6 (p)	57,6	58,4
Chypre	65,7	68,6	68,9	68,5	69,6
Lettonie	57,5	60,4	62,3	63,3	66,3
Lituanie	59,1	59,9	61,2	62,6	63,6
Luxembourg	62,7	63,4	62,5	63,6	63,6
Hongrie	56,3	56,2	56,8	56,9	57,3
Malte	54,2	54,4	54	53,9	54,8
Pays-Bas	72,9	74,4	73,1	73,2	74,3
Autriche	68,5	68,7	67,8 (p)	68,6	70,2
Pologne	55	51,5	51,7	52,8	54,5
Portugal	68,4	68,8	67,8	67,5	67,9
Roumanie	63	57,6 (p)	57,7	57,6	58,8
Slovénie	62,8	63,4	65,3	66	66,6
Slovaquie	56,8	56,8	57	57,7	59,4
Finlande	67,2	68,1	67,6	68,4	69,3
Suède	73	73,6	72,1	72,5 (p)	73,1
Royaume-Uni	71,2 (p)	71,3	71,6	71,7	71,5
États-Unis	74,1	71,9	71,2	71,5	n.d.
Japon	68,9	68,2	68,7	69,3	n.d.

En bleu = objectif atteint (p) = données estimées ou provisoires n.d. : données non disponibles

Source : Eurostat

On peut ainsi constater que :

- le taux d'emploi global a augmenté de 2,1 points dans l'UE-27 entre 2000 et 2006 ;
- seuls 5 pays ont d'ores et déjà atteint et dépassé l'objectif d'un taux d'emploi de 70 % (Danemark, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni et Autriche) tandis que 5 autres dépassent maintenant les 67,5 % (Finlande, Estonie, Irlande, Portugal et Chypre) ;
- 7 pays à faible taux d'emploi d'autre part ont connu une progression supérieure à 3,5 points, avec une évolution dépassant parfois 5 points (Espagne et Lettonie) ;
- 2 pays ont en revanche subi un recul de leur taux d'emploi global (Pologne et Portugal) entre 2000 et 2006.

Comme l'indiquent les tableaux ci-dessous, un constat relativement positif peut également être fait à l'égard de l'évolution des **taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés**.

Taux d'emploi féminin dans l'UE

Objectif Lisbonne : 60 %

Pays	2000	2002	2004	2005	2006 (p)
UE-27	53,7	54,4	55,4	56	57,1
UE-15	54,1	55,6	56,8	57,4	58,4
Belgique	51,5	51,4	52,6	53,8	54
Bulgarie	46,3	47,5	50,6	51,7	54,6
Rép. tchèque	56,9	57	56	56,3	56,8
Danemark	71,6	71,7	71,6	71,9	73,4
Allemagne	58,1	58,9	59,2	59,6 (p)	61,5
Estonie	56,9	57,9	60	62,1	65,3
Irlande	53,9	55,4	56,5	58,3	59,3
Grèce	41,7	42,9	45,2	46,1	47,4
Espagne	41,3	44,4	48,3	51,2 (p)	53,2
France	55,2	56,7	57,4	57,6	57,7
Italie	39,6	42	45,2 (p)	45,3	46,3
Chypre	53,5	59,1	58,7	58,4	60,3
Lettonie	53,8	56,8	58,5	59,3	62,4
Lituanie	57,7	57,2	57,8	59,4	61
Luxembourg	50,1	51,6	51,9	53,7	54,6
Hongrie	49,7	49,8	50,7	51	51,1
Malte	33,1	33,9	32,7	33,7	34,9
Pays-Bas	63,5	66,2	65,8	66,4	67,7
Autriche	59,6	61,3	60,7 (p)	62	63,2
Pologne	48,9	46,2	46,2	46,8	48,2
Portugal	60,5	61,4	61,7	61,7	62
Roumanie	57,5	51,8 (p)	52,1	51,5	53
Slovénie	58,4	58,6	60,5	61,3	61,8
Slovaquie	51,5	51,4	50,9	50,9	51,9
Finlande	64,2	66,2	65,6	66,5	67,3
Suède	70,9	72,2	70,5	70,4 (p)	70,7
Royaume-Uni	64,7 (p)	65,2	65,6	65,9	65,8
États-Unis	67,8	66,1	65,4	65,6	n.d.
Japon	56,7	56,5	57,4	58,1	n.d.

En bleu = objectif atteint (p) : données estimées ou provisoires n.d. : données non disponibles
 Source : Eurostat

Taux d'emploi des travailleurs âgés dans l'UE
Objectif Lisbonne : 50 %

Pays	2000	2002	2004	2005	2006
UE-27	36,9	38,5	40,7	42,2	43,5
UE-15	37,8	40,2	42,5	44,1	45,3
Belgique	26,3	26,6	30	31,8	32
Bulgarie	20,8	27	32,5	34,7	39,6
Rép. tchèque	36,3	40,8	42,7	44,5	45,2
Danemark	55,7	57,9	60,3	59,5	60,7
Allemagne	37,6	38,9	41,8	45,4 (p)	48,4
Estonie	46,3	51,6	52,4	56,1	58,5
Irlande	45,3	48	49,5	51,6	53,1
Grèce	39	39,2	39,4	41,6	42,3
Espagne	37	39,6	41,3	43,1	44,1
France	29,9	34,7	37,3	37,9	37,6
Italie	27,7	28,9	30,5	31,4	32,5
Chypre	49,4	49,4	49,9	50,6	53,6
Lettonie	36	41,7	47,9	49,5	53,3
Lituanie	40,4	41,6	47,1	49,2	49,6
Luxembourg	26,7	28,1	30,4	31,7	33,2
Hongrie	22,2	25,6	31,1	33	33,6
Malte	28,5	30,1	31,5	30,8	30
Pays-Bas	38,2	42,3	45,2	46,1	47,7
Autriche	28,8	29,1	28,8	31,8	35,5
Pologne	28,4	26,1	26,2	27,2	28,1
Portugal	50,7	51,4	50,3	50,5	50,1
Roumanie	49,5	37,3	36,9	39,4	41,7
Slovénie	22,7	24,5	29	30,7	32,6
Slovaquie	21,3	22,8	26,8	30,3	33,1
Finlande	41,6	47,8	50,9	52,7	54,5
Suède	64,9	68	69,1	69,4	69,6
Royaume-Uni	50,7 (p)	53,4	56,2	56,9	57,4
États-Unis	57,8	59,5	59,9	60,8	n.d.
Japon	62,8	61,6	63	63,9	n.d.

En bleu = objectif atteint (p) : données estimées ou provisoires n.d. : non disponible

Source : Eurostat

On peut ainsi constater que :

- même s'ils restent pour l'heure en deçà des objectifs fixés à l'horizon 2010, les taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés ont respectivement progressé de 3,4 et 6,6 points dans l'UE-27 entre 2000 et 2006 (4,3 et 7,5 points dans l'UE-15) ;
- 13 pays de l'UE-27 présentent d'ores et déjà un taux d'emploi féminin supérieur à 60 % et 10 autres ont enregistré des progressions significatives entre 2000 et 2006 ;
- 9 pays de l'UE dépassent l'objectif d'un taux d'emploi des travailleurs âgés supérieur à 50 % et tous les autres (à l'exception de la Pologne et de la Roumanie) ont enregistré de nets progrès entre 2000 et 2006.

3.2. Des résultats disparates au regard des objectifs intermédiaires de la Stratégie de Lisbonne

Évaluer la situation de l'UE et de ses pays au regard des objectifs « intermédiaires » chiffrés qu'avait identifiés le Conseil européen est d'autant plus utile que les résultats enregistrés peuvent en partie augurer de la capacité de l'UE à atteindre ses objectifs « finals » de « croissance et emplois » à

l'horizon 2010. Cette évaluation permet de confirmer que la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne a donné lieu à des résultats plutôt encourageants quoique contrastés selon les objectifs et les pays concernés.

3.2.1. Une situation budgétaire relativement stable

Le respect des dispositions du Pacte de stabilité et de croissance faisant partie intégrante de la Stratégie de Lisbonne, c'est d'abord à l'aune de ses deux éléments principaux qu'il faut évaluer ses résultats.

Niveau de déficit public dans l'UE (en pourcentage du PIB)

Objectif Lisbonne : 3 % maximum

Pays	2000	2002	2004	2005	2006*	2007 **
UE-27	n.d.	- 2,5	- 2,7	- 2,4	- 1,7	- 1,2
UE-15	0,5	- 2,2	- 2,7	- 2,3	- 1,6	n.d.
Belgique	0,1	0	0	- 2,3	0,2	- 0,1
Bulgarie	- 0,5	0,1	2,2	1,9	3,3	2
Rép. tchèque	- 3,7	- 6,8	- 2,9	- 3,6	- 2,9	- 3 ,9
Danemark	2,3	1,2	2,7	4,9	4,2	3,7
Allemagne	1,3	- 3,7	- 3,7	- 3,2	- 1,7	- 0,6
Estonie	- 0,2	0,4	2,3	2,3	3,8	3,7
Irlande	4,6	- 0,4	1,5	1,1	2,9	1,5
Grèce	- 4,0	- 5,2	- 7,8	- 5,2	- 2,6	- 2,4
Espagne	- 0,9	- 0,3	- 0,2	1,1	1,8	1,4
France	- 1,5	- 3,2	- 3,7	- 2,9	- 2,5	- 2,4
Italie	- 0,8	- 2,9	- 3,4	- 4,1	- 4,4	- 2,1
Chypre	- 2,4	- 4,4	- 4,1	- 2,3	- 1,5	- 1,4
Lettonie	- 2,8	- 2,3	- 0,9	0,1	0,4	0,2
Lituanie	- 3,2	- 1,5	- 1,5	- 0,5	- 0,3	- 0,4
Luxembourg	6	2,1	- 1,1	- 1,0	0,1	0,4
Hongrie	- 2,9	- 8,2	- 6,5	- 7,8	- 9,2	- 6,8
Malte	- 6,1	- 5,5	- 5,0	- 3,2	- 2,6	- 2,1
Pays-Bas	2	- 2,0	- 1,8	- 0,3	0,6	- 0,7
Autriche	- 1,5	- 0,5	- 1,2	- 1,5	- 1,1	- 0,9
Pologne	- 1,5	- 3,2	- 3,9	- 2,5	- 3,9	- 3,4
Portugal	- 2,9	- 2,9	- 3,2	- 6,0	- 3,9	- 3,5
Roumanie	- 4,6	- 2	- 1,5	- 1,4	- 1,9	- 3,2
Slovénie	- 3,8	- 2,5	- 2,3	- 1,4	- 1,4	- 1,5
Slovaquie	- 11,8	- 7,7	- 3,0	- 3,1	- 3,4	- 2,9
Finlande	6,9	4,1	2,3	2,7	3,9	3,7
Suède	5	- 0,2	1,8	3	2,4	2,5
Roy.-Uni	1,7	- 1,7	- 3,2	- 3,3	- 2,8	- 2,6

* Estimations avril 2007 ** Prévisions avril 2007 En bleu = objectif atteint n.d. : non disponible

Sources : Commission européenne et Eurostat

S'agissant du **déficit budgétaire** des pays de l'UE, on peut ainsi constater que :

- après s'être d'abord dégradée, la situation de l'UE-27 s'est améliorée en fin de période, pour aboutir à un déficit moyen certes supérieur à celui enregistré au début des années 2000, mais inférieur à la limite de 3 % fixée par le Pacte de stabilité et de croissance ;
- 22 pays de l'UE-27 auraient respecté en 2006 le seuil de 3 % de déficit maximum ; 11 de ces pays auraient même dégagé un excédent budgétaire (Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Irlande, Finlande, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas et Suède) ;

– parmi les 5 pays affichant un déficit supérieur au seuil de 3 % en 2006, l'un a engagé une réduction de son déficit par rapport à l'année précédente (Portugal) tandis que les 4 autres ont vu leur situation se dégrader (Hongrie, Italie, Pologne et Slovaquie).

On peut dresser un constat similaire s'agissant du **niveau de la dette publique** des pays de l'UE-27 :

– la situation de l'UE-27 est demeurée quasi stable sur la période, avec une dette publique dont le niveau est estimé à 61,7 % du PIB fin 2006, contre 62,9 % en 2000 ; on notera cependant que les prévisions actuelles de la Commission européenne indiquent que le seuil de 60 % du PIB pourrait être respecté pour la première fois en 2007 ;

– 17 pays affichaient un niveau de dette publique inférieur au plafond de 60 % du PIB tandis que 10 pays demeuraient au-dessus de ce plafond (Belgique, Allemagne, Grèce, France, Italie, Chypre, Malte, Autriche, Hongrie et Portugal) ;

– 6 de ces 10 pays ont connu une évolution défavorable de leur dette publique entre 2000 et 2006 (Allemagne, France, Chypre, Hongrie, Malte et Portugal).

Niveau de dette publique dans l'UE (en pourcentage du PIB)

Objectif Lisbonne : 60 % maximum

Pays	2000	2002	2004	2005	2006*	2007**
UE-27	n.d.	60,2	62,2	62,9	61,7	59,9
UE-15	64,1	61,5	63,3	64,4	63,3	n.d.
Belgique	109,1	103,3	94,3	93,2	89,1	85,6
Bulgarie	73,6	54	37,9	29,2	22,8	20,9
Rép. tchèque	18,2	28,5	30,7	30,4	30,4	30,6
Danemark	52,3	46,8	42,6	35,9	30,2	25
Allemagne	60,2	60,3	65,7	67,9	67,9	65,4
Estonie	4,7	5,6	5,2	4,5	4,1	2,7
Irlande	38,3	32,2	29,7	27,4	24,9	23
Grèce	114	110,7	108,5	107,5	104,6	100,9
Espagne	61,1	52,5	46,2	43,1	39,9	37
France	56,8	58,2	64,4	66,6	63,9	62,9
Italie	111,2	105,6	103,9	106,6	106,8	105
Chypre	61,6	64,7	70,3	69,2	65,3	61,5
Lettonie	12,9	13,5	14,5	12,1	10	8
Lituanie	23,8	22,2	19,4	18,7	18,2	18,6
Luxembourg	5,5	6,5	6,6	6	6,8	6,7
Hongrie	53,4	55,6	59,4	61,7	66	67,1
Malte	56,4	60,1	74,9	74,2	66,5	65,9
Pays-Bas	55,9	50,5	52,6	52,7	48,7	47,7
Autriche	67	65,8	63,8	63,4	62,2	60,6
Pologne	36,8	39,8	41,9	42	47,8	48,4
Portugal	53,3	55,5	58,6	64	64,7	65,4
Roumanie	22,7	23,8	18,8	15,8	12,4	12,8
Slovénie	27,4	29,1	28,7	28	27,8	27,5
Slovaquie	49,9	43,3	41,6	34,5	30,7	29,7
Finlande	44,6	41,3	44,3	41,3	39,1	37
Suède	52,8	52	50,5	50,4	46,9	42,1
Roy.-Uni	42	37,5	40,4	42,4	43,5	44

* Estimations avril 2007 ** Prévisions avril 2007 En bleu = objectif atteint n.d. : non disponible

Sources : Commission européenne et Eurostat

3.2.2. Des évolutions très contrastées au regard des objectifs relatifs à l'économie de la connaissance

L'objectif d'une **dépense globale de R & D** égale à 3 % du PIB est devenu l'un des objectifs emblématiques de la Stratégie de Lisbonne : il n'est donc pas étonnant que les progrès très limités enregistrés dans ce domaine pèsent sur l'évaluation globale de cette Stratégie.

Dépenses de recherche et développement dans l'UE Objectif Lisbonne : 3 % du PIB, dont 2/3 par le secteur privé

Pays	Dépenses de R & D en pourcentage du PIB			Taux de croissance annuel moyen en termes réels, 2001-2005	Dépenses de R & D financées par le privé en pourcentage du total 2004
	2001	2004	2005		
UE-27	1,88	1,84	1,84	+ 1,5	54,9
UE-15	1,94	1,91	1,91	+ 1,4	55,2
Belgique	2,08	1,85 (p)	1,82 (p)	- 1,7	60,3 **
Bulgarie	0,47	0,51	0,50	+ 6,8	28,2
Rép. tchèque	1,20	1,26	1,42	+ 8,3	52,8
Danemark	2,39	2,48 (p)	2,44 (p)	+ 2,1	59,9 **
Allemagne	2,46	2,50	2,51 (p)	+ 1,0	66,8
Estonie	0,71	0,88	0,94 (p)	+ 16,5	36,5
Irlande	1,10 (p)	1,21 (p)	1,25 (p)	+ 8,5	57,2 (p)
Grèce	0,64	0,61 (p)	0,61 (p)	+ 3,2	28,2 **
Espagne	0,91	1,06	1,12 (p)	+ 8,4	48,0
France	2,20	2,14	2,13 (p)	+ 0,6	51,7
Italie	1,09	1,10	n.d.	+ 0,8	n.d.
Chypre	0,25	0,37	0,40 (p)	+ 15,2	18,9
Lettonie	0,41	0,42	0,57	+ 17,6	46,3
Lituanie	0,67	0,76	0,76	+ 11,4	19,9
Luxembourg	1,65**	1,66	1,56 (p)	+ 1,8	80,4
Hongrie	0,92	0,88	0,94	+ 5,0	37,1
Malte	n.d.	0,63	0,61 (p)	n.d.	18,6 ***
Pays-Bas	1,80	1,78 (p)	n.d.	+ 0,4	51,1 **
Autriche	2,04 (p)	2,23	2,36 (p)	+ 5,4	47,2
Pologne	0,62	0,56	0,57	+ 1,1	26,9
Portugal	0,80	0,77 (p)	0,81 (p)	+ 0,4	31,7 **
Roumanie	0,39	0,39	n.d.	n.d.	44,0
Slovénie	1,55	1,45	1,22 (p)	n.d.	58,5
Slovaquie	0,63	0,51	0,51	- 0,6	38,3
Finlande	3,30	3,46	3,48	+ 3,8	69,3
Suède	4,25	n.d.	3,86	+ 0,2	65,0
Roy.-Uni	1,83	1,73	n.d.	+ 0,7	44,2

En bleu = objectif atteint n.d. = non disponible (p) = données estimées ou provisoires

Exceptions à l'année de référence = * 2004, ** 2003, *** 2002, **** 2000

La croissance annuelle moyenne en pourcentage correspond à la période 2001-2005, sauf Luxembourg = 2000-2005 ; Italie, Pays-Bas, Roy.-Uni = 2001-2004 ; Hongrie = dépenses de défense exclues ; Slovénie, données 2005 = couverture partielle de certains secteurs

Sources : UE = estimations d'Eurostat

L'analyse de l'évolution des dépenses nationales de R & D permet de constater que :

- seules la Finlande et la Suède dépassent pour l'heure l'objectif de 3 % du PIB ;
- un nombre réduit de pays (Danemark, Allemagne, Autriche) affichent une réelle progression depuis 2000 et se situent désormais à un niveau de dépenses proche des États-Unis et non loin des 3 % ;

- une quinzaine de pays ont affiché une progression de leur dépense intérieure de R & D entre 2000 et 2005, tandis que huit autres ont en revanche vu baisser ou stagner leur niveau de dépense intérieure de R & D, dont la France et le Royaume-Uni ;
- compte tenu de l'importance absolue et relative des dépenses de R & D de ces deux derniers pays, de telles performances expliquent pourquoi l'effort moyen global de l'UE-25 est resté globalement stable entre 2000 et 2005 (léger recul de 0,02 %), ce qui contredit sans nul doute les engagements pris à Lisbonne et à Barcelone ;
- en termes réels, il faut cependant noter que tous les pays de l'UE-27 sauf 2 ont affiché une progression de leurs dépenses de R & D entre 2000 et 2005.

L'évolution du **niveau d'éducation des pays de l'UE** entre 2000 et 2006 peut donner lieu à une évaluation un peu plus positive.

**Pourcentage de la population de l'UE âgée de 20 à 24 ans
ayant atteint au moins un niveau d'éducation secondaire supérieure**
Objectif Lisbonne : 85 %

Pays	2000	2002	2004	2005
UE-27	76,6	76,7	77	77,4
UE-15	73,7	73,7	74,2	74,6
Belgique	81,7 (p)	81,6	81,8	81,8
Bulgarie	75,2	77,4	76,1	76,5
Rép. tchèque	91,2	92,2	91,4	91,2
Danemark	72	78,6	76,2	77,1
Allemagne	74,7	73,3	72,8	71,5 (p)
Estonie	79,0 (p)	81,4	80,3	82,6
Irlande	82,6	84	85,3 (p)	85,8 (p)
Grèce	79,2	81,1	83	84,1
Espagne	66	63,7	61,2	61,8
France	81,6	81,7	80,7	82,6
Italie	69,4 (p)	69,6	73,4	73,6
Chypre	79	83,5	77,6	80,4
Lettonie	76,5	77,1 (p)	79,5	79,9
Lituanie	78,9 (p)	81,3 (p)	85	87,8
Luxembourg	77,5	69,8	72,5	71,1
Hongrie	83,5	85,9	83,5	83,4
Malte	40,9	39	51	53,7
Pays-Bas	71,9	73,1	75	75,6
Autriche	85,1 (p)	85,3	85,8	85,9
Pologne	88,8 (p)	89,2	90,9	91,1
Portugal	43,2	44,4	49,6	49
Roumanie	76,1	76,3	75,3	76
Slovénie	88,0 (p)	90,7	90,5	90,5
Slovaquie	94,8	94,5	91,7	91,8
Finlande	87,7 (p)	85,8	84,5	83,4
Suède	85,2	86,7	86	87,5
Royaume-Uni	76,6	77,1	77	78,2

En bleu = objectif atteint (p) : données estimées ou provisoires

Source : Eurostat

On peut en effet constater que :

- 8 pays de l'UE-27 ont d'ores et déjà atteint ou dépassé l'objectif de 85 % d'une classe d'âge au niveau d'éducation secondaire supérieure, et 7 autres dépassent le seuil de 80 % ;
- 18 des pays de l'UE-27 (dont la France) ont vu leur niveau d'éducation progresser entre 2000 et 2006 parfois de manière substantielle (Lituanie, Malte, Grèce, Portugal) ;

- 3 pays n'ayant pas atteint le seuil de 85 % enregistrent en revanche un recul important (Allemagne, Espagne et Luxembourg) ;
- l'importance relative de la population de l'Allemagne et de l'Espagne au sein de l'UE explique la progression limitée du pourcentage de la population âgée de 20 à 24 ans ayant atteint au moins un niveau d'éducation secondaire supérieure, qui est passé de 76,6 % à 77,4 % entre 2000 et 2006.

L'analyse des **taux de sortie prématurée du système éducatif** permet enfin de constater une évolution tout aussi contrastée :

Taux de sortie prématurée du système éducatif dans l'UE

Objectif Lisbonne : 10 % maximum pour les 18-24 ans

	2000	2002	2004	2006
UE-27	17,6	17,1	16	15,3
UE-15	19,5	18,7	17,6	17
Belgique	12,5	12,4	11,9 (e)	12,6
Bulgarie	n.d.	21	21,4	18
Rép. tchèque	n.d.	5,5	6,1	5,5
Danemark	11,6	8,6	8,5	10,9
Allemagne	14,9	12,6	12,1	13,8
Estonie	14,2	12,6	13,7	13,2
Irlande	n.d.	14,7	12,9 (e)	12,3
Grèce	n.d.	16,7	14,9	15,9
Espagne	29,1	29,9	31,7	29,9
France	13,3	13,4	13,4	13,1
Italie	25,3	24,3	22,3	20,8
Chypre	18,5	15,9	20,6	16
Lettonie	n.d.	19,5	15,6	19
Lituanie	16,7	14,3	9,5 (e)	10,3
Luxembourg	16,8	17	12,7	17,4
Hongrie	13,8	12,2	12,6	12,4
Malte	54,2	53,2	42 (e)	41,7
Pays-Bas	15,5	15,1	14	12,9
Autriche	10,2	9,5	8,7 (e)	9,6
Pologne	n.d.	7,6	5,7 (e)	5,6
Portugal	42,6	45,1	39,4 (e)	39,2 (e)
Roumanie	22,3	23,2	23,6 (e)	19
Slovénie	n.d.	4,8 (e)	4,2 (e)	5,2 (e)
Slovaquie	n.d.	5,6	7,1	6,4
Finlande	n.d.	9,9	8,7	8,3
Suède	8,9 (e)	10,4	8,6	12
Roy.-Uni	18,4	17,8	14,9	13

En bleu = objectif atteint (e) : estimations n.d. : données non disponibles

Source : Eurostat

On peut en effet constater :

- seuls 6 pays de l'UE-27 affichaient en 2006 des taux de sortie prématurée d'ores et déjà inférieurs à l'objectif de 10 % fixé par la Stratégie de Lisbonne, 3 autres ayant également atteint cet objectif en 2004 ;
- 10 pays de l'UE-27 affichaient en 2006 des taux supérieurs à la moyenne européenne (15,3 %) et qui dépassaient même 20 % (Espagne, Italie) voire 30 % (Malte, Portugal), affectant d'autant cette moyenne ;
- sur la période 2000-2006, au moins 14 des 27 pays de l'UE ont amélioré leurs résultats et le taux de sortie prématurée du système scolaire pour l'UE-27 est passé de 17,6 % à 15,3 % : si

une telle tendance se poursuivait, elle permettrait à l'UE-27 de se rapprocher significativement de l'objectif de 10 % maximum fixé à l'horizon 2010.

3.2.3. Une évolution très positive au regard des objectifs « marché intérieur »

Selon le dernier « tableau d'affichage » du marché intérieur de la Commission européenne³⁹, le **niveau des aides d'État** a évolué conformément aux souhaits du Conseil européen.

Évolution du niveau des aides d'État dans l'UE Objectif Lisbonne : réduction par rapport à 2001

	2000	2001	2002	2003	2005	Moyenne annuelle 2001-2003	Moyenne annuelle 2003-2005
Total des aides d'État (hors transport ferroviaire) En milliards d'euros	60,2	61,5	68,0	56,6	58,7	62,0	58,1
En pourcentage du PIB	0,62	0,63	0,68	0,57	0,57	0,63	0,58
Total des aides d'État (hors agriculture, pêche et transports) En milliards d'euros	43,9	45,4	50,5	40,4	42,2	45,4	41,7
En pourcentage du PIB	0,45	0,46	0,51	0,41	0,41	0,46	0,41

En bleu = objectif atteint

Source : Commission européenne

Ce même tableau d'affichage indique d'autre part que les États membres sont devenus beaucoup plus efficaces dans la **transposition en droit national des directives relatives au marché intérieur**, malgré un léger fléchissement en fin de période :

- en mai 2007, 1,6 % des directives sur le marché intérieur dont le délai de mise en œuvre a expiré n'était pas encore transposé en droit national (contre 1,9 % en juillet 2006 : ce déficit moyen est inférieur à celui enregistré en juillet 2006 (1,9 %) mais légèrement supérieur aux résultats enregistrés en novembre de la même année (1,2 %) et à l'objectif intermédiaire de 1,5 % convenu par les chefs d'État et de gouvernement en 2001 ;
- 16 États membres étaient en deçà de cet objectif de 1,5 % et 4 en étaient très proches (de 1 à 6 directives à transposer pour respecter le délai de 2 ans).

Cette évolution plutôt favorable a conduit le Conseil européen de mars 2007 à inviter les États membres à atteindre un nouvel objectif de 1 % maximum d'ici 2009 au plus tard.

³⁹ Voir « Tableau d'affichage » disponible sur : http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_fr.htm

Déficit de transposition dans l'UE au 10/05/2007
Objectif « Lisbonne » : 1,5 % maximum

Rang	État membre	Déficit de transposition (pourcentage)	Nombre de directives	Nombre de transpositions nécessaires pour atteindre 1,5 %
	UE-25	1,6		
1	Lituanie	0,5	8	
2	Lettonie	0,7	11	
3	Slovaquie	0,9	14	
4	Danemark	0,9	15	
5	Allemagne	1,0	16	
6	Estonie	1,0	17	
6	Chypre	1,0	17	
6	Malte	1,0	17	
6	Slovénie	1,0	17	
10	France	1,2	19	
10	Hongrie	1,2	19	
10	Royaume-Uni	1,2	19	
13	Autriche	1,4	22	
14	Suède	1,4	23	
14	Finlande	1,4	23	
16	Belgique	1,5	25	
17	Pays-Bas	1,6	26	1
18	Irlande	1,7	27	2
19	Pologne	1,8	29	4
20	Espagne	1,9	31	6
21	Rép. tchèque	2,3	38	13
22	Grèce	2,4	39	14
23	Italie	2,3	44	19
24	Bulgarie	2,9	47	22
25	Luxembourg	3,3	53	28
26	Portugal	4,4	71	46
27	Roumanie	7,4	121	96

En bleu = objectif atteint

Source : Commission européenne

3.2.4. Des progrès souvent limités au regard des autres objectifs économiques et sociaux

Comme l'indique le tableau ci-après, la perspective d'une augmentation de 5 ans environ de l'âge effectif du départ en retraite a donné lieu à quelques évolutions notables dans les pays de l'UE-15 :

Âge moyen de sortie du marché du travail dans l'UE
Objectif Lisbonne : augmentation progressive de 5 ans

Pays	2001	2002	2003	2004	2005
UE-25	59,9	60,4	61	60,5 (e)	60,9 (e)
UE-15	60,3	60,8	61,3	60,8 (e)	61,1 (e)
Belgique	56,8	58,5	58,7	59,4	60,6
Bulgarie	n.d.	58,7	58,7	60,7	60,2
Rép. tchèque	58,9	60,2	60,1	60	60,6
Danemark	61,6	60,9	62,2	62,1	60,9
Allemagne	60,6	60,7	61,6	61,3	n.d.
Estonie	61,1	61,6	60,8	62,3	61,7
Irlande	63,2	63,1	62,9	62,8	64,1
Grèce	n.d.	61,3	62,7	n.d.	61,7
Espagne	60,3	61,5	61,5	62,2	62,4
France	58,1	58,8	59,6	58,9	58,8
Italie	59,8	59,9	61	n.d.	59,7
Chypre	62,3	61,4	62,7	62,7	n.d.
Lettonie	62,4	n.d.	n.d.	62,9	62,1
Lituanie	58,9	n.d.	n.d.	60,8	60
Luxembourg	56,8	59,3	57,4	58,3	59,4
Hongrie	57,6	58,2	61,6	60,5	59,8
Malte	57,6	58,2	58	58	58,8
Pays-Bas	60,9	62,2	60,5	61,1	61,5
Autriche	59,2	59,3	58,8	n.d.	59,8
Pologne	56,6	56,9	57,9	57,7	59,5
Portugal	61,9	63	62,1	62,2	63,1
Roumanie	59,8	n.d.	62,7	59,5	63
Slovénie	n.d.	56,6	56,2	n.d.	58,5
Slovaquie	57,5	57,5	57,8	58,5	59,2
Finlande	61,4	60,5	60,4	60,5	61,7
Suède	61,8	63,3	63,1	62,8	63,7 (e)
Royaume-Uni	62	62,3	63	62,1	62,6

En bleu = objectif atteint n.d. = données non disponibles (e) : estimations

Sources : Eurostat Commission européenne

Même si les résultats enregistrés entre 2001 et 2005 ne traduisent pas nécessairement une évolution linéaire, ils permettent néanmoins de constater que :

- 7 pays de l'UE-27 (Belgique, Espagne, Luxembourg, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovénie) ont connu une hausse de 2 points ou plus de l'âge moyen de sortie du marché du travail ;
- 16 autres pays de l'UE, dont la France, ont également enregistré une hausse sensible, même si inférieure à deux points, de leur âge moyen de sortie du marché du travail ;
- 3 pays (Danemark, Italie, Lettonie) ont connu une baisse de l'âge moyen de sortie du marché, plus inquiétante dans le cas du second puisque cet âge moyen se situe en dessous de 60 ans ;
- au total, l'âge moyen de sortie du marché du travail a progressé de 1 point dans l'UE-25 entre 2000 et 2005, ce qui ne semble pas présager de la réalisation effective de l'objectif à l'horizon 2010 fixé au Conseil européen de Barcelone.

Il faut cependant souligner que ces résultats intermédiaires ne prennent pas en compte les effets prévisibles des « réformes des retraites » intervenues récemment dans plusieurs pays de l'UE, dont l'Allemagne, la France et l'Italie : ces réformes ayant parfois conduit à une hausse de l'âge permettant de prendre sa retraite à taux plein, elles pourraient contribuer à une hausse de l'âge moyen de sortie du travail à l'horizon 2010.

S'agissant du **taux de chômage des jeunes**, on peut constater que la situation a peu évolué entre 2000 et 2006 dans l'UE-27 ; même si ce taux est monté jusqu'à 19,2 % en 2004, une légère baisse a au total été enregistrée sur la période.

Taux de chômage des jeunes (18-24 ans) dans l'UE

Pays	2000	2002	2004	2006
UE-27	17,9	18,9	19,2	17,3
UE-15	15,6	15,9	16,9	16
Belgique	16,7	17,7	21,2	20,4
Bulgarie	33,7	37	25,8	19,3
Rép. tchèque	17,8	16,9	21	17,7
Danemark	6,2	7,4	8,2	7,5
Allemagne	10,6	14,2	15	14,2
Estonie	23,9	17,6	21,7	11,7
Irlande	6,8	8,5	8,9	8,8
Grèce	29,1	26,8	26,9	25,2
Espagne	24,3	24,2	23,9	18
France	20,1	19,7	21,8	22,4
Italie	27	23,1	23,5	21,6
Chypre	10,1	8,1	10,5	11,2
Lettonie	21,4	22	18,1	11,9
Lituanie	30,6	22,5	22,7	10,6
Luxembourg	7,1	7,7	16,8	14,2
Hongrie	12,4	12,7	15,5	18,7
Malte	13,7	17,1	16,8	16,9
Pays-Bas	5,7	5	8	6,6
Autriche	5,3	6,7	9,4	9,2
Pologne	35,1	42,5	39,6	29,6
Portugal	8,8	11,6	15,3	15,1
Roumanie	20	23,2	21,9	21,4
Slovénie	16,3	16,5	16,1	13,8
Slovaquie	36,9	37,7	33,1	27,1
Finlande	21,4	21	20,7	18,7
Suède	10,5	11,9	16,3	21,5
Royaume-Uni	12,1	12	12,1	n.d.

n.d. = données non disponibles

Source : Eurostat

Cette situation cache là encore des situations et des évolutions très contrastées :

- 5 pays de l'UE-27 (Danemark, Irlande, Pays-Bas, Lituanie et Autriche) affichaient en 2006 un taux de chômage des jeunes inférieur à 10 % ;
- parmi les 22 autres pays, 11 enregistrent une baisse de leur taux de chômage des jeunes entre 2000 et 2006, contre 11 une hausse (dont la France) ;
- 8 pays de l'UE-27 (dont la France) affichaient en 2006 un taux de chômage des jeunes supérieur à 20 %.

En matière de **structures d'accueil des jeunes enfants dans l'UE**, et malgré le caractère partiel des données disponibles, il est possible de constater que les pays de l'UE sont dans une situation relativement satisfaisante au regard de l'un des deux objectifs fixés par le Conseil européen, que 15 d'entre eux atteignent d'ores et déjà :

Enfants accueillis dans des structures subventionnées en 2004 dans l'UE

Objectif Lisbonne : 33 % des enfants de moins de 3 ans
et 90 % des enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire

Pays	Accueil des enfants entre 3 et 6 ans
UE-27	91
Belgique	100
Bulgarie	83
Rép. tchèque	96
Danemark	97
Allemagne	88
Estonie	94
Irlande	81
Grèce	82
Espagne	100
France	100
Italie	100
Chypre	81
Lettonie	85
Lituanie	70
Luxembourg	93
Hongrie	97
Malte	99
Pays-Bas	91
Autriche	92
Pologne	61
Portugal	91
Roumanie	89
Slovénie	86
Slovaquie	84
Finlande	67
Suède	92
Royaume-Uni	97

Source : Eurostat

S'appuyant sur une étude récente analysant également l'accueil des enfants de 0 à 3 ans⁴⁰, l'OCDE confirme que la situation des pays européens est relativement bonne par rapport aux pays non européens de l'OCDE :

- d'une part parce que l'accueil des enfants de 3 ans et plus dans des centres subventionnés est un droit statutaire dans presque tous les pays européens de l'UE membres de l'OCDE (sauf les Pays-Bas et l'Irlande), alors que ce droit statutaire est fixé à 4 ou 5 ans dans la plupart des autres pays de l'OCDE ;
- d'autre part parce que, selon l'OCDE, 4 pays de l'UE atteignent d'ores et déjà les deux objectifs fixés par l'UE en termes d'accueil des enfants : il s'agit de la Belgique (Flandres), du Danemark, de la France et de la Suède, auxquels il faut ajouter la Finlande, pays dans lequel les taux d'accueil augmentent substantiellement si l'on exclut du calcul les enfants pris en charge par leurs parents, dont la grande majorité bénéficient de congés spécifiques ;
- enfin parce que, toujours selon l'OCDE, de nombreux pays de l'UE ont progressé vers ces deux objectifs au cours des dernières années.

⁴⁰ Voir *Starting Strong II* (2006), Rapport de l'OCDE.

3.2.5. Des progrès également modestes au regard de l'objectif connexe de réduction du taux d'émission des gaz à effet de serre

Pour tenir compte du recentrage opéré en 2005 autour des objectifs de croissance et d'emplois, il apparaît souhaitable de considérer la réduction du taux d'émission des gaz à effet de serre non plus comme l'un des objectifs finaux de la Stratégie de Lisbonne, mais comme un « objectif connexe », dont la réalisation est d'ailleurs souvent évoquée lors des Conseils européens de printemps.

Sur ce registre, l'analyse de l'évolution du **taux d'émission des gaz à effet de serre** et des efforts engagés par l'UE en application du protocole de Kyoto conduit à indiquer que :

- 13 des pays de l'UE-27 (et 4 de l'UE-15) affichaient en 2005 des résultats en ligne avec l'objectif maximal d'émission qui leur a été fixé par l'UE ;
- 11 pays de l'UE-27 ont enregistré une réduction de leur niveau d'émission de gaz à effet de serre entre 2000 et 2005, 4 d'entre eux (Belgique, Danemark, Allemagne et Pays-Bas), s'étant ainsi rapprochés de leur objectif ;
- au total, l'évolution sur la période 2000-2005 fait cependant apparaître une hausse des émissions totales de 1,4 point pour l'UE-27 et l'UE-15, soit une tendance peu en ligne avec le respect de l'objectif de réduction globale fixé à l'horizon 2010.

Indice des émissions totales de gaz à effet de serre dans l'UE
En équivalents CO₂ (année de base = 1990)

Pays	1990	1995	2000	2005	Cible
UE-27	100	93,4	90,7	92,1	---
UE-15	99,5	96,9	96,6	98	92,0
Belgique	99,2	103,6	100,4	97,8	92,5
Bulgarie	87,9	65,6	50,7	52,8	92,0
Rép. tchèque	100	78,7	75,9	74,2	92,0
Danemark	99,6	110,1	98,4	92,2	79,0
Allemagne	99,6	88,9	82,7	81,3	79,0
Estonie	101,3	53,8	45,9	48	92,0
Irlande	99,3	106,4	123,9	125,4	113,0
Grèce	97,9	101,9	118,6	125,4	125,0
Espagne	99,3	110	132,8	152,3	115,0
France	100	99,1	99,3	98,1	100,0
Italie	100	102,5	106,6	112,1	93,5
Chypre	100	119,5	144,3	162,9	n.d.
Lettonie	102,1	48,2	38,8	42	92,0
Lituanie	99,9	45,3	38,9	46,9	92,0
Luxembourg	100	77	75,3	100,4	72,0
Hongrie	80,2	65,9	64,3	65,5	94,0
Malte	100	123,3	128,9	159,1	n.d.
Pays-Bas	99,2	104,9	99,9	98,9	94,0
Autriche	100,1	101,7	102,7	118,1	87,0
Pologne	82,7	77,2	69	68	94,0
Portugal	98,3	116,7	135	140,4	127,0
Roumanie	88,1	66,2	49,1	54,4	92,0
Slovénie	91,1	91,5	92,5	100,4	92,0
Slovaquie	99,5	72,3	65,8	66,4	92,0
Finlande	100,1	100,6	98,5	97,4	100,0
Suède	99,9	102	94,5	92,6	104,0
Royaume-Uni	98,9	91,1	86,4	84,3	87,5

En bleu = objectif atteint n.d. = données non disponibles

Source : Agence européenne pour l'environnement - Eurostat

3.3. Des résultats très différents selon les pays

Toute tentative d'établir un palmarès des pays de l'UE au regard des objectifs de la Stratégie de Lisbonne se heurte à d'évidentes limites :

- les pays de l'UE étaient en 2000 dans des situations très hétérogènes par rapport aux objectifs fixés par la Stratégie de Lisbonne ;
- leur histoire économique et sociale est très différente, de même que la taille et les caractéristiques de leur population, et 10 d'entre eux n'ont rejoint l'UE qu'en 2004 ;
- les résultats dont nous disposons ne sont que transitoires et ne présagent pas nécessairement des résultats à l'échéance 2010 ;
- les objectifs chiffrés identifiés par le Conseil européen ou les indicateurs structurels retenus par la Commission européenne sont très disparates et n'ont pas tous la même portée économique et sociale ;
- enfin et surtout, les chefs d'État et de gouvernement n'ont probablement jamais pensé que tous les pays de l'UE avaient vocation à arriver en même temps sur la ligne d'arrivée au printemps 2010.

Pour autant, on ne peut conclure cette analyse des résultats auxquels la Stratégie de Lisbonne a donné lieu sans présenter la position relative des différents pays de l'UE, et en particulier celle de la France, afin de :

- souligner que la Stratégie de Lisbonne a été mise en œuvre avec succès dans nombre de pays de l'UE ;
- mettre en évidence les progrès et efforts qui restent cependant à accomplir dans beaucoup de pays de l'UE, dont la France.

3.3.1. Des résultats très hétérogènes au regard des objectifs fixés par le Conseil européen

Les pays de l'UE-27 présentent tout d'abord des résultats très hétérogènes au regard des objectifs centraux définis par le Conseil européen, à savoir le taux de croissance et le taux d'emploi global.

Sur le registre positif, on peut ainsi rappeler que :

- 15 des pays de l'UE-27 ont affiché un taux de croissance moyen supérieur à 3 % sur la période 2002-2006 : il s'agit de l'ensemble des nouveaux pays adhérents (dynamique de rattrapage) sauf Malte, ainsi que de l'Irlande, de la Grèce, de l'Espagne et du Luxembourg ; 3 autres pays ont enregistré un taux de croissance supérieur à 2 % sur la même période (Finlande, Suède et Royaume-Uni) ;
- 4 des pays de l'UE-27 (Danemark, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni) atteignaient déjà en 2005 l'objectif de 70 % de taux d'emploi global, tandis que 6 autres dépassaient le seuil de 65 % (Allemagne, Irlande, Chypre, Autriche, Portugal, Finlande) ;
- si l'on s'en tient à la seule année 2006, on peut constater que seuls le Danemark, l'Autriche et la Suède atteignaient les deux objectifs centraux de la Stratégie de Lisbonne.

Sur un registre plus négatif, on peut en revanche constater que :

- 9 des pays de l'UE-27 ont enregistré un taux de croissance moyen inférieur à 2 % sur la période 2002-2006, dont la France, l'Italie et l'Allemagne ;
- 7 des pays de l'UE-27 affichaient en 2006 un taux d'emploi global inférieur à 60 % (Bulgarie, Italie, Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie et Slovaquie) ;
- au total et à ce jour, l'Italie et Malte apparaissent comme les deux pays les plus éloignés des objectifs centraux de la Stratégie de Lisbonne.

La situation des 27 pays de l'UE est tout aussi ambivalente au regard des objectifs intermédiaires identifiés par le Conseil européen :

- les pays du nord de l'Europe (Danemark, Suède, Finlande) figurent régulièrement dans le groupe de pays affichant des résultats positifs au regard des différents objectifs intermédiaires (notamment les objectifs budgétaires et ceux liés à l'économie de la connaissance) ;
- les pays du sud de l'Europe (Espagne, Portugal, Italie, Grèce, Chypre et Malte) affichent des résultats plutôt limités à ce stade, même si certains d'entre eux (et notamment l'Espagne) enregistrent des progrès significatifs sur la plupart des registres ;
- les nouveaux pays membres d'Europe centrale et orientale enregistrent des progrès notables, sur la base d'une situation de départ souvent défavorable (notamment en matière d'économie de la connaissance) ;
- les pays disposant d'économies de grande taille, dont la France, affichent des résultats plutôt négatifs, et qui pèsent fortement sur la moyenne de l'UE-27.

3.3.2. Des performances tout aussi contrastées au regard des 14 « indicateurs structurels » retenus par la Commission européenne

Fondés sur une liste de « 14 indicateurs structurels » assez disparates, les rapports d'évaluation annuels établis par la Commission européenne permettent eux aussi de situer la performance des pays de l'UE au regard de nombre des enjeux évoqués par la Stratégie de Lisbonne.

Ces rapports d'évaluation peuvent conduire à l'établissement d'un classement annuel des pays de l'UE, exercice auquel se livre par exemple le « Centre for European Reform »⁴¹, dont l'évaluation fondée sur les résultats enregistrés en 2006 permet de constater :

- que le Danemark et la Suède occupent les deux premières places, suivis par les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Autriche (ces 5 pays occupaient déjà les 5 premières places en 2005) ;
- que la Pologne et Malte occupent les dernières places comme en 2005, précédés de la Roumanie (25^e), de la Bulgarie (24^e)⁴² et de la Slovaquie (23^e) ;
- que la République tchèque (10^e), le Portugal (16^e), l'Espagne (17^e) et l'Italie (21^e) ont enregistré les progrès les plus encourageants entre 2005 et 2006 ;
- enfin que la France (désormais 11^e), la Hongrie (19^e) et la Grèce (22^e) ont connu les évolutions les plus négatives pendant la même période.

Sur la base de l'évaluation de la situation française établie par la Commission européenne en 2006⁴³, il est par ailleurs possible de confirmer que la France se situe dans une position médiane par rapport aux autres pays de l'UE-25 :

- elle présente ainsi des résultats supérieurs à la moyenne communautaire pour 7 des 14 indicateurs structurels, en se classant notamment au 4^e rang européen pour la productivité de la main-d'œuvre par personne occupée et au 6^e rang pour le niveau des dépenses intérieures brutes de R & D ;
- elle affiche des résultats intermédiaires en matière de PIB par habitant (11^e), de niveau d'éducation des jeunes (10^e) et de taux de risque de pauvreté après transferts sociaux (10^e rang) ;
- la France apparaît enfin particulièrement en retard en termes de taux d'emploi total (17^e rang), de taux de chômage de longue durée (16^e rang) et de volume du transport de fret par rapport au PIB (18^e rang).

⁴¹ Tableau accessible sur : http://www.cer.org.uk/publications_new/661_1.html - voir également le classement établi par le Lisbon Council (2007), *European Growth and Jobs Monitor – Indicators for Success in the Knowledge Economy*, The Lisbon Council and Allianz

⁴² Ces deux pays n'étaient cependant pas membres de l'UE en 2006.

⁴³ Évaluation disponible sur : http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_france_en.pdf

Conclusion : Un défi stratégique toujours actuel pour l'Europe et la France

Telle qu'elle a été définie en mars 2000 et relancée en mars 2005, la Stratégie de Lisbonne paraît conserver toute son actualité pour l'Union européenne et ses pays membres.

Cette actualité est d'abord liée aux fondements économiques d'une Stratégie qui souligne à la fois les atouts et les faiblesses de l'UE et invite les Européens à agir pour préserver et développer leur modèle de développement économique, social et environnemental.

Si la Stratégie de Lisbonne a donné lieu à beaucoup de débats et de critiques depuis son lancement, notamment dans les milieux académiques, ces débats conduisent assez rarement à mettre en cause le diagnostic qui la fonde, notamment s'agissant du déficit de croissance et de productivité de l'UE.

Sans doute le bilan et les perspectives établis en 2010 devront-ils conduire à intégrer davantage les problématiques liées au changement climatique ou à la montée en puissance des pays émergents. Dans l'immédiat, l'important paraît cependant de se concentrer sur une mise en œuvre plus efficace de la Stratégie de Lisbonne, qu'appellent d'ailleurs de leurs vœux la plupart des observateurs.

L'actualité de la Stratégie de Lisbonne nous paraît également liée à la méthode politique retenue pour sa mise en œuvre.

En lançant cette Stratégie, l'Union européenne a de fait pris le risque de se cantonner à un rôle d'inspiratrice et d'observatrice, sans maîtriser une bonne partie des mécanismes décisionnels et politiques pouvant en garantir le succès. En même temps, c'est parce qu'elle a adopté une « méthode ouverte de coordination » prenant acte du rôle logiquement prééminent des gouvernements en matière économique et sociale qu'elle a pu se saisir d'enjeux dont elle ne pouvait durablement se tenir écartée.

Prôner une méthode plus coercitive n'a sans doute pas grand sens : on ne voit pas en effet au nom de quelle légitimité la Commission européenne ou le Conseil européen pourraient imposer leurs choix économiques et sociaux aux autorités nationales et régionales, dans les domaines évoqués par la Stratégie de Lisbonne.

On peut tout à fait souligner les insuffisances de la Stratégie de Lisbonne, aussi bien en termes de méthode que de résultats : reste que cela ne saurait détourner du fait que la mise en œuvre de cette Stratégie laisse une grande liberté, et donc une grande responsabilité, aux États membres de l'UE.

L'actualité de la Stratégie de Lisbonne est dès lors également liée au caractère à la fois encourageant et insuffisant des résultats obtenus dans sa mise en œuvre qui appelle une mobilisation d'autant plus grande que l'horizon 2010 est désormais très proche. Cette actualité est encore avivée par les deux rendez-vous politiques prévus en 2008, et qui seront décisifs pour la réussite de la Stratégie de Lisbonne :

- la révision des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi au moment du Conseil européen de printemps ;
- la présentation de nouveaux programmes d'action par l'Union européenne et ses États membres.

Ce double rendez-vous est d'autant plus important pour la France qu'elle est dans une situation particulière puisqu'elle :

- enregistre pour l'heure des résultats mitigés au regard des objectifs de la Stratégie de Lisbonne ;
- est appelée à assumer la présidence de l'Union européenne au cours du second semestre de l'année 2008 ;
- entre dans un nouveau cycle présidentiel et parlementaire qui peut être propice à la mise en œuvre des réformes économiques et sociales évoquées par la Stratégie de Lisbonne.

Elle semble dès lors être en capacité de peser sur la révision des « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » et l'adoption d'un nouveau programme communautaire de Lisbonne au printemps et de présenter un « Programme national de réforme » exemplaire à l'automne. Voilà qui la place dans une situation favorable pour contribuer au succès de la Stratégie de Lisbonne, qui passe plus que jamais par la mobilisation de l'ensemble des acteurs politiques, économiques, sociaux, scientifiques et éducatifs concernés, au niveau européen comme au niveau national.

Bibliographie

Aghion P., Cohen E. et Pisani-Ferry J. (2006), *Politique économique et croissance en Europe*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 59, La Documentation française.

Alesina A., Adragna S., Nicoletti G. et Schiantarelli F. (2003), « Regulation and Investment », National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, n° 9560, March.

Artus P. et Clette G. (2004), *Productivité et croissance*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 48, La Documentation française.

Barysch K., Tilford S. et Wanlin A. (2007), *The Lisbon Scorecard VII - Will Globalisation Leave Europe stranded?* Center for European Reform (CER), février.

Begg I. (2007), «Lisbon II, Two Years On: an Assessment of the Partnership for Growth and Jobs *Special CEPS Report*, July.

Blanchard O. et Giavazzi F. (2003), « Macroeconomic Effects of Regulations and Deregulation in Goods and Labour Markets », *Quarterly Journal of Economics*, 118, n° 3, p. 879-907.

Blundell R., Griffith R. et Van Reenen J. (1999), « Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms », *Review of Economic Studies*, n° 66.

Commission européenne, (2006), *Une année d'accomplissement*, rapport annuel de la Commission européenne 2006 sur la croissance et l'emploi.

Conway P., Rosa D., Nicoletti G. et Steiner F. (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », OECD Economics Dept, *Working Paper*, n° 509, September.

Daveri F. (2004), « Why is there a Productivity Problem in Europe? », *CEPS Working Document*, n° 205, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.

Defraigne P. (2005), *What's Wrong with Lisbon? From Low to High Quality Growth*, Eur-IFRI.

European Commission (2006), « Economic Reforms and Competitiveness », *Commission Staff Working Document*, SEC(2006) 1467/2.

European Commission (2007), *Interim Forecasts – October 2006 and February 2007*.

European Commission (2007), *European Innovation Progress Report 2006*.

Fitoussi J.-P. et Le Cacheux J. (sous la dir.), (2007), *L'état de l'Union européenne*, OFCE, Paris, Fayard/Presses de Sciences Po.

Gelauff G. et Lejour A. (2006), « The New Lisbon Strategy An Estimation of the Impact of Reaching Five Lisbon Targets », *Industrial Policy and Economic Reforms Papers*, n° 1, European Commission.

Gomez-Salvador R., Musso A., Stocker M. et Turunen J. (2006), « Labour Productivity Developments in the Euro Area », European Central Bank, *Occasional Paper Series*, n° 53.

Gordon R. (2004), « Why Was Europe Left at the Station When America's Productivity Locomotive Departed? », Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper*, n° 4416.

Griffith R., Harrison R. et Simpson, H. (2006), « The Link Between Product Market Reform, Innovation and EU Macroeconomic Performance », European Commission, DG Economic and Financial Affairs, *Economic Papers*, n° 243.

Gros D. (2005), « Prospects for the Lisbon Strategy: How to Increase the Competitiveness of the European Economy? », *CEPS Working Documents*, n° 224, July.

Lisbon Council (2007), *European Growth and Jobs Monitor – Indicators for Success in the Knowledge Economy*, The Lisbon Council and Allianz.

Nicoletti G. et Scarpetta S. (2003), *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, Economic Policy, vol. 18, issue 36, p. 9-74, April.

Pisani-Ferry J. et Sapir A. (2006), « Last Exit to Lisbon », *Bruegel Policy Brief*.

Sachwald F. (2005), « De Maastricht à Lisbonne : adapter la stratégie économique de l'UE à la mondialisation », *Politique étrangère*, 4-2005.

Tabellini G. et Wyplosz C. (2004), *Réformes structurelles et coordination en Europe*, rapport du Conseil d'analyse économique, n°51, La Documentation française.

Vigna O. (2006), « La Stratégie de Lisbonne », *Bulletin de la Banque de France*, n° 151, juillet.

Wisnia-Weill V. (2006), « Stratégie de Lisbonne : le défi de la cohérence entre politiques publiques pour dynamiser croissance et emplois en Europe », revue *Horizons Stratégiques*, n° 2, Centre d'analyse stratégique.