



**MISSION
« L'EUROPE DANS LA MONDIALISATION »**

**UNE STRATEGIE EUROPEENNE
POUR LA MONDIALISATION**

RAPPORT D'ETAPE

**EN VUE DU CONSEIL EUROPEEN DE PRINTEMPS
ET DE LA PRESIDENCE FRANÇAISE
DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE**

Laurent COHEN-TANUGI

15 janvier 2008

Table des matières

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE

LA STRATEGIE DE LISBONNE : ETAT DES LIEUX

I UN BILAN EN DEMI-TEINTE

I.1 Des fondements toujours valides

I.2 Une dimension sociale essentielle

I.3 Une méthode de mise en œuvre aux possibilités limitées

I.4 Des résultats positifs mais inégaux

I.5 Un bilan français décevant

II UNE STRATEGIE CONFRONTEE A DE NOUVEAUX DEFIS

II.1 Le changement du monde

II.2 De nouveaux défis internes à l'Union

* * *

DEUXIEME PARTIE

LISBONNE III OU L'EUROPE TOUJOURS SUBSIDIAIRE

I LE PAQUET « LISBONNE III » ET L'ETAT DU CONSENSUS EUROPEEN

I.1 Synthèse du Paquet Lisbonne III

I.2 Une fin de cycle plus qu'un nouveau départ

I.3 De faibles marges de manœuvre pour la France

II LES PRIORITES FRANÇAISES POUR LISBONNE III AU NIVEAU EUROPEEN

II.1 Propositions en vue du Conseil européen de printemps

II.2 Propositions en vue de la présidence française de l'Union européenne

III LES PRIORITES FRANÇAISES POUR 2008-2010 AU NIVEAU NATIONAL

III.1 Bilan de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne en France

III.2 Axes prioritaires de réforme

III.3 Renforcer l'appropriation nationale de la Stratégie de Lisbonne

* * *

CONCLUSIONS DU RAPPORT D'ETAPE

TROISIEME PARTIE – AU-DELA DE LISBONNE : UNE STRATEGIE EUROPEENNE POUR LA MONDIALISATION

PIECES JOINTES :

- Lettre de mission du 8 novembre 2007
- Composition de l'équipe de la mission
- Composition du Comité de pilotage de la mission
- Organisations membres du CDSEI
- Etat des consultations au 15 janvier 2008

Introduction

Le présent rapport d'étape s'inscrit dans le cadre de la Mission « l'Europe dans la mondialisation », relative plus spécifiquement à l'avenir de la stratégie européenne lancée à Lisbonne en mars 2000 (la « Stratégie de Lisbonne »), qui m'a été confiée par Madame Christine LAGARDE, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, et Monsieur Xavier BERTRAND, Ministre du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité, par lettre du 8 novembre 2007.

Il traite en priorité des problématiques qui seront abordées lors du Conseil européen de mars 2008, au cours duquel seront arrêtées les dispositions relatives au troisième et dernier volet de la Stratégie de Lisbonne pour la période 2008-2010. Dans la suite du présent document, ce dernier volet sera désigné sous l'expression « Lisbonne III ».

Les travaux de la Mission, initiés début novembre 2007, ont été organisés en fonction du calendrier européen, à savoir :

- Conseil européen de mars 2008 et début de la présidence française du Conseil de l'Union européenne au 1^{er} juillet 2008, qui constituent l'horizon immédiat du présent rapport d'étape ;
- renouvellement du Parlement européen et de la Commission européenne en 2009, arrivée du terme du processus de Lisbonne fin 2010 et nécessaire anticipation de la stratégie appelée à lui succéder pour la décennie 2010-2020, qui fera partie intégrante du rapport définitif de la Mission, dû pour le 15 mars 2008.

Le présent rapport d'étape se compose de deux parties.

La première, intitulée « **Etat des lieux** », comporte d'abord un **bilan de la Stratégie de Lisbonne à fin 2007**, reflétant notamment les différents points de vue sur ce sujet au sein de l'Union européenne et de la communauté des experts. Ce bilan fait notamment apparaître un certain décalage entre la perception française de la Stratégie de Lisbonne –plutôt négative– et le consensus européen en la matière.

Cette première partie comporte ensuite une **analyse des nouveaux défis** auxquels l'Union européenne se trouve confrontée à l'horizon 2010-2020, tant dans son environnement extérieur qu'en son sein même et qui n'étaient pas perçues de manière aussi nette au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne en 2000. Cette analyse (qui sera développée plus avant dans le rapport final de la Mission) fait apparaître l'écart existant entre l'ampleur de ces défis et la faiblesse des moyens mis en œuvre par l'Union européenne pour y faire face. Elle a donc vocation à éclairer tant le court terme (2008-2010) que la réflexion sur « l'après-2010 » qui figurera dans le rapport final de la Mission.

La seconde partie du présent rapport traite de **Lisbonne III**. Elle fournit une analyse critique des propositions formulées par la Commission européenne le 11 décembre 2007 pour ce dernier cycle de la Stratégie de Lisbonne (ci-après, le « Paquet Lisbonne III »), puis des propositions sur les inflexions ou contributions que la France pourrait souhaiter y apporter en vue du Conseil européen de printemps et de sa prochaine présidence du Conseil de l'Union européenne. S'y ajoutent des recommandations sur les axes prioritaires de réforme au cours de cette période sur le plan national.

Il est en effet rapidement apparu, au fil des consultations menées en novembre et décembre 2007 auprès des institutions communautaires, dans un certain nombre d'Etats membres (France, République tchèque, Slovaquie, Allemagne), ainsi qu'auprès de nombreuses personnalités européennes qualifiées, que les marges de manœuvre disponibles pour des modifications profondes de la Stratégie de Lisbonne à l'horizon 2008-2010 sont relativement faibles, pour les raisons suivantes :

- **état du consensus européen** : la Commission et autres institutions européennes ainsi que la plupart des Etats membres considèrent que la Stratégie de Lisbonne telle que renouée au Conseil européen de mars 2005 fonctionne et commence à donner des résultats positifs, et qu'il n'y a donc pas lieu (ni possibilité) d'en modifier substantiellement le contenu ou la gouvernance d'ici à 2010 ;
- **calendrier** : les inflexions susceptibles d'être apportées au Paquet Lisbonne III doivent l'être très rapidement en vue du Conseil européen de mars 2008. Ce calendrier interdit de fait toute modification d'envergure à court terme. Il est donc proposé de se concentrer sur quelques priorités que le présent rapport s'efforce d'identifier ;
- **difficultés spécifiques à la France** : notre pays ne compte pas parmi les meilleurs élèves de la « classe de Lisbonne », que se soit en termes de résultats ou d'appropriation nationale de la stratégie européenne. Les performances médiocres de la France jusqu'ici limitent sa capacité à proposer une réforme en profondeur du processus au motif qu'il serait un « échec ». La Mission proposera dans son rapport final une autre approche à cet égard ;
- **considérations d'opportunité** : la Commission est en fin de mandat et l'année 2009 verra une Commission et un Parlement européen renouvelés. Lisbonne III marque donc plus la fin d'un cycle (2005-2009) qu'un nouveau départ ;
- **option stratégique** : pour les raisons exposées à la fin de cette introduction, il n'est pas sûr que la France ait intérêt à intégrer les préoccupations qui lui sont chères, notamment en matière de politique énergétique, d'environnement et de « compétitivité externe », dans le cadre du processus de Lisbonne.

L'ensemble des considérations qui précèdent a dicté la démarche stratégique retenue par la Mission, à savoir :

- **dans le court terme (2008-2010)** : s'inscrire dans la continuité d'une stratégie consensuelle en Europe, en appliquant plus efficacement ses orientations en France, en s'efforçant d'apporter au Paquet Lisbonne III quelques inflexions prioritaires et en reportant les propositions de réorientations européenne sur le moyen terme ;

- **sur le moyen et long terme (la décennie 2010-2020)** : prendre rapidement l'initiative d'une réflexion ouverte sur « l'après 2010 », sur laquelle le terrain intellectuel et politique apparaît relativement vierge, en s'affranchissant au contraire des pesanteurs, politiques, doctrinales et institutionnelles actuelles.

Entre ces deux horizons temporels aux potentialités contrastées (Conseil européen de printemps fortement balisé/perspectives sur l'après-2010 largement ouvertes) se situe la **présidence française du second semestre 2008**, qui peut être l'occasion de lancer, avant les échéances électorales européennes de 2009, la réflexion sur « l'après-Lisbonne » et la définition d'une stratégie économique et sociale européenne renforcée dans un contexte de mondialisation accélérée.

Dans cette perspective, un certain nombre de propositions formulées dans le présent rapport d'étape pourront, en fonction des choix et des opportunités politiques, être utilisées soit dans la perspective du Conseil européen de mars (avec des chances probablement limitées), soit dans le cadre de la présidence française en vue de commencer à dessiner une nouvelle architecture et un nouvel agenda européens en matière économique et sociale. Il est à noter à cet égard que la plupart de nos partenaires attendent précisément de la France et de sa présidence une contribution intellectuelle sur la relance de l'Europe, comme notre pays a su le faire à plusieurs reprises depuis les débuts de la construction européenne.

Dans cet esprit, en vue d'assurer la transition entre les deux horizons temporels, **la France pourrait se fixer comme objectif immédiat**, en liaison avec la présidence slovène, la Commission et les présidences tchèque et suédoise, de **faire adopter par le Conseil européen de printemps des conclusions invitant la prochaine Troïka (France, République tchèque et Suède) à amorcer la réflexion sur l'après-2010**, notamment sur le volet externe de la stratégie européenne, qui a fait l'objet de peu de réflexions à ce jour.

Enfin, si la marge de manœuvre est relativement étroite pour modifier le Paquet Lisbonne III, la France peut, pour sa part, entre 2008 et 2010, s'attacher à améliorer sensiblement ses propres performances nationales, tant en termes de résultats que d'appropriation et de recentrage par rapport au consensus européen au cours de cette période. Le présent rapport d'étape comporte donc une série de pistes sur ce volet national pour la période 2008-2010. Un tel effort interne renforcerait la capacité et la légitimité de la France à influencer sur « l'après-2010 ».

* * *

Dans le cadre de sa réflexion sur le Paquet Lisbonne III et l'après-2010, la Mission a été amenée à prendre position sur deux questions centrales du débat sur la Stratégie de Lisbonne : celle du champ global souhaitable de cette stratégie et celle du contenu de la dimension sociale.

A - En ce qui concerne la **dimension sociale** tout d'abord, il a été demandé à la Mission de placer au centre de sa réflexion l'articulation entre, d'une part, la Stratégie de Lisbonne et son amélioration, et, d'autre part, le maintien de standards sociaux élevés en Europe. Des développements particuliers sont donc consacrés à cette articulation tant dans la partie « Bilan » du présent document que dans les propositions formulées.

La Stratégie de Lisbonne est en France souvent critiquée sur ce terrain : elle serait un programme de croissance d'essence libérale, fondé sur l'intensification d'une compétition économique incompatible avec le maintien de nos standards sociaux. Il est vrai que cette vision était celle de certains gouvernements. Elle a sans doute aussi contribué au recentrage de la stratégie en 2005 autour d'un programme de croissance, même si les considérations d'efficacité ont été prépondérantes.

Toutefois, la réalité de l'Agenda de Lisbonne est paradoxalement inverse : il est l'esquisse d'un modèle de développement européen conforme aux traditions françaises et dont la spécificité est de viser les plus hauts niveaux de normes sociales (et environnementales). Ce modèle intègre par exemple la nécessité nouvelle d'un soutien aux dépenses d'éducation et de R&D. La Stratégie de Lisbonne repose ainsi sur la compatibilité entre compétitivité économique et standards sociaux.

La priorité accordée au maintien et au développement de la croissance économique des pays de l'Union européenne mise au service de la cohésion sociale a ainsi été affirmée par le Conseil européen de mars 2000 : *« C'est sur la base du modèle social européen, avec ses régimes de protection sociale très développés, que doit se faire le passage à l'économie de la connaissance »*.

La volonté de défendre des standards sociaux élevés se retrouve dans les différents instruments du volet social de la stratégie (« Agenda social », « Lignes directrices pour l'emploi »), mais aussi dans certaines orientations du volet économique :

- la libéralisation des échanges européens (exemples des transports aériens ou de la téléphonie) et internationaux (exemples de l'électronique grand public et du textile) et la politique de concurrence comportent en effet une dimension sociale non négligeable : on peut considérer qu'elles visent la **protection/promotion du pouvoir d'achat** des consommateurs européens (précision particulièrement opportune en France, où le pouvoir d'achat est actuellement la principale préoccupation) ; ces politiques peuvent cependant entrer en conflit avec la préservation de l'emploi et des conditions de travail dans les secteurs libéralisés concernés ou avoir un impact assez mesuré sur la baisse des prix (exemple de l'énergie) ;
- la dimension sociale intergénérationnelle du Pacte de stabilité et de croissance invoqué par la Stratégie de Lisbonne et les « Lignes directrices intégrées » (LDI) pour la croissance et l'emploi doit aussi être relevée : ces instruments visent à **protéger les contribuables actuels et futurs** du poids excessif de la charge de la dette ; cette précision est là encore d'autant plus nécessaire en France, où le remboursement des intérêts de la dette est le deuxième poste du budget de l'Etat, tandis que la TVA (impôt, non progressif payé par tous) en est de loin la première ressource).

Il ne s'agit pas de prétendre ici que toutes les orientations de la Stratégie de Lisbonne seraient nécessairement positives d'un point de vue social, mais simplement de souligner que nombre de ses orientations ont un fort contenu social, qui ne saurait être réduit à un « pilier social » séparé et étanche par rapport à un « pilier économique ». Le récent rattachement de l'emploi au Ministère de l'Economie et des Finances et, plus accessoirement, le fait que la présente mission fasse l'objet d'une commande conjointe du Ministre de l'Economie et du Ministre du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité semblent indiquer que les autorités françaises sont disposées à promouvoir une telle vision élargie des enjeux sociaux.

Ce qui est vrai, en revanche, c'est que la Stratégie de Lisbonne propose de refonder la politique sociale autour d'une vision renouvelée, centrée sur le retour à l'emploi (*workfare* plutôt que *welfare*) : elle y promet, autour de la flexicurité, le passage d'une protection sociale passive tournée vers la protection des postes et l'indemnisation du chômage à une protection sociale active visant à la sécurisation des parcours professionnels et au soutien dynamique des demandeurs d'emploi. Sur le *welfare*, elle met l'accent sur une approche en amont (petite enfance, éducation) afin d'éviter *ex-ante* que les inégalités ne se créent, plutôt que sur l'approche aval traditionnelle de l'Etat-providence (redistribution) visant à corriger *ex-post* ces inégalités.

Dans ces circonstances, la thèse de l'incompatibilité entre compétitivité économique et standards sociaux élevés doit en tout état de cause être rejetée, pour les raisons de principe que nous venons de rappeler comme pour des raisons empiriques, au vu par exemple de l'expérience réussie des pays nordiques au regard des objectifs à la fois économiques et sociaux de la Stratégie de Lisbonne.

La Mission observe quoi qu'il en soit que la France n'est peut être pas l'Etat le mieux à même d'inciter à nouveau l'Union européenne à agir davantage dans le domaine social, eu égard à ses propres performances sociales internes – le discours français traditionnel sur ce chapitre ayant pu au demeurant engendrer une certaine lassitude chez ses partenaires.

Néanmoins, les autorités françaises pourraient promouvoir leurs propositions en matière d'« Europe sociale » en s'appuyant sur la **série de réformes engagées en matière économique et sociale dans le cadre du Programme national de réforme 2005-2008 et depuis le printemps 2007** (voir Annexe 11). Le gouvernement français pourrait ainsi souligner qu'il traite énergiquement les principaux problèmes sociaux qui relèvent de ses prérogatives, tout en demandant à l'Union européenne d'intervenir davantage sur ceux qui dépendent d'elle.

Du fait de l'étroitesse de ses marges de manœuvre européennes en matière sociale, la France doit cerner très précisément les enjeux sur lesquels elle souhaite une action de l'Union européenne au cours du cycle 2008-2010. Le présent rapport s'efforce d'y contribuer en identifiant plusieurs sujets sur lesquels la France pourrait faire des propositions au niveau européen (voir Deuxième partie, Section II).

B – S'agissant à présent de son **champ d'intervention global**, la Stratégie de Lisbonne a connu depuis son lancement différentes versions, partiellement contradictoires entre elles et excessivement ambitieuses par rapport aux moyens qui lui sont alloués.

Dans sa version initiale (2000), elle visait à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010 », objectif sans doute irréaliste dont le caractère emblématique a beaucoup nui à la crédibilité de cette initiative. Avec l'accent mis en 2001 sur le développement durable, la Stratégie de Lisbonne tendait à faire de l'économie européenne une économie parfaite, à la fois compétitive, sociale et écologique.

Après quatre années de relatif immobilisme et suite au rapport Kok de 2004, la Stratégie de Lisbonne a été recentrée en mars 2005 sur « la croissance et l'emploi », avec une gouvernance améliorée (Lignes directrices intégrées, Programmes nationaux de réforme...).

Enfin, en 2007, le processus de Lisbonne a été promu au rang de « réponse européenne à la mondialisation », à travers notamment l'adjonction de la problématique énergétique et de la dimension extérieure.

Ces variations posent tout d'abord le problème de la cohérence : au-delà du caractère excessivement ambitieux des objectifs affichés en 2000-2001, le recentrage sur la croissance et l'emploi opéré en 2005, qui fait consensus aujourd'hui, de la version exhaustive de la Stratégie de Lisbonne (compétitive, sociale et environnementale). Il existe de même une tension entre le recentrage de 2005 et la promotion récente de l'Agenda de Lisbonne en « réponse européenne à la mondialisation », tension qui habite le Paquet Lisbonne III.

Ces différentes versions d'une même stratégie produisent par ailleurs de graves effets pervers. Elles entretiennent tout d'abord la confusion sur les objectifs et affectent la lisibilité et la crédibilité du processus. Le Paquet Lisbonne III pourrait ainsi être critiqué par certains Etats membres (Royaume-Uni, mais aussi Allemagne) comme renouant avec les travers de l'avant-2005, tout en prétendant demeurer dans le cadre d'une stratégie focalisée sur « la croissance et l'emploi ».

De manière beaucoup plus fondamentale, la critique la plus sérieuse qui peut être adressée à la Stratégie de Lisbonne, d'un point de vue européen, est d'avoir entraîné un **nivellement par le bas de l'ensemble des politiques économiques européennes**.

La Stratégie de Lisbonne s'identifie en effet en matière de gouvernance à une coordination intergouvernementale lâche : la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Celle-ci ne trouve sa légitimité que dans l'impossibilité de progresser autrement dans des domaines relevant principalement de la compétence des Etats : structures micro-économiques, emploi, social, éducation, recherche... Aussi insatisfaisante que puisse être la MOC, elle a ainsi pour vertu indéniable de faire progresser la dimension européenne là où la Communauté européenne ne dispose pas d'une légitimité forte pour intervenir.

Mais le brouillage du contenu de l'Agenda de Lisbonne au regard des compétences respectives de l'Union et des Etats membres, et plus précisément la tendance de la Commission et des Etats membres à y inclure de plus en plus de sujets et de politiques, voire à en faire l'alpha et l'oméga des politiques européennes en matière économique et sociale, **sans modification de son mode de gouvernance**, conduit à un éparpillement des compétences communautaires dans un ensemble hétéroclite à fonctionnement essentiellement intergouvernemental.

Ce travers apparaît à l'évidence dans la version 2007 de la Stratégie de Lisbonne, qui, en se voulant une « réponse européenne à la mondialisation », prétend désormais inclure des domaines relevant à titre principal, voire exclusif, de la compétence communautaire, et ce sans même distinguer au sein de cet ensemble les différents types de compétences, comme y invite désormais le traité modificatif adopté en décembre 2007.

Plus grave encore, la MOC tend à contaminer l'ensemble des processus communautaires : généralisation de la *soft law* (communications, recommandations, simples « *staff working papers* » de la Commission...), directives à la carte (OPA, temps de travail, droit d'auteur...), recul de l'harmonisation.

En vue de remédier à ces travers, dans l'intérêt de l'Agenda de Lisbonne comme des politiques communes concernées, essentielles à une stratégie européenne pour la mondialisation, la Mission préconisera donc pour l'après-2010 une séparation claire entre :

- d'une part, **la poursuite d'un processus de Lisbonne rénové, axé sur les domaines de compétence principalement nationale** (réformes structurelles, éducation et formation, innovation, social...), recentré autour de la thématique globale de **l'économie de la connaissance**, et fonctionnant selon une **MOC renforcée**, notamment au sein de la zone euro ;
- d'autre part, **la montée en régime de politiques communes autonomes**, existantes (dimension externe du Marché intérieur, politique commerciale commune, politique monétaire, PAC) ou en devenir (politiques communes de l'énergie, de l'environnement, de la recherche et de l'immigration, secteurs stratégiques, Eurogroupe), **ne relevant pas de la MOC et plus particulièrement axées sur la relation entre l'Union européenne et le reste du monde.**

L'articulation entre ce processus de Lisbonne renforcé (« **Lisbonne Plus** ») et les politiques communes complémentaires s'effectuerait au sein d'une « **stratégie européenne pour la mondialisation** », **comportant ainsi un pilier intergouvernemental et un pilier communautaire, un volet interne et un volet externe, mieux distingués.**

Il est clair en effet que le processus de Lisbonne tel que conçu depuis 2000, y compris le Paquet Lisbonne III, **ne constitue plus à lui seul une stratégie suffisante pour l'Europe dans la mondialisation, ni en termes de gouvernance, ni sur le fond.**

La présidence française fournit une occasion unique de lancer le débat sur une nouvelle architecture pour l'après-2010, sur laquelle un consensus européen devrait pouvoir être trouvé. L'association à cette démarche d'un nouvel Etat membre (la République tchèque) et d'un élève exemplaire de la « classe de Lisbonne » (la Suède) sera à cet égard un atout.

Mais cette nouvelle architecture devrait d'ores et déjà orienter les prises de position françaises sur le Paquet Lisbonne III, dans le sens d'une dissociation plus nette entre les nouvelles thématiques rendues pertinentes par l'accélération de la mondialisation, auxquelles la France est attachée, et le processus de Lisbonne lui-même.

PREMIERE PARTIE

LA STRATEGIE DE LISBONNE – ETAT DES LIEUX

Une stratégie au bilan mitigé dont la rénovation est rendue encore plus nécessaire par l'émergence de nouveaux défis

I UN BILAN EN DEMI-TEINTE

I.1 Des fondements toujours valides

Les fondements économiques et politiques de la Stratégie de Lisbonne paraissent globalement toujours valides sept ans après son lancement.

I.1.1 Une stratégie visant les retards européens en matière de richesse, de productivité et d'innovation et s'appuyant sur deux types de réformes structurelles

Aux termes du constat dressé au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne, en dehors d'eux-mêmes (en raison de la forte concurrence intra-européenne), les principaux concurrents de l'Union européenne sont les pays ayant atteint un stade de développement économique comparable, notamment les États-Unis et le Japon. Ce constat est 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, mais semble toujours valide à l'horizon 2010¹ dans sa mise en évidence d'un décrochage européen en termes de richesse, productivité et innovation (voir Annexe 1):

- *En matière de richesse, il est ainsi observé que l'Europe a connu une période de rattrapage vis-à-vis des Etats-Unis dans l'après-guerre et jusqu'au milieu des années 1970 mais que, depuis les années 1990, la dynamique de rattrapage s'essouffle régulièrement (voir tableau).*

Décomposition du PIB/habitant en 2005

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

*Sources : OCDE (Labour productivity report 2006) et Commission européenne (Rapport compétitivité 2006) *PIB par heure travaillée ; **Membres de l'Union européenne faisant partie de l'OCDE.*

Il est estimé que 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. 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.

- **On estime que l'écart de niveau de PIB provient aussi de facteurs plus « qualitatifs », notamment d'un écart de productivité horaire :** la croissance de la productivité

¹ Pour une analyse approfondie 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.

européenne, jusqu'alors plus dynamique, prend ainsi du retard sur celle des États-Unis depuis le milieu des années 1990 (voir tableau ci-après). Si cet écart de productivité a pu paraître un moment conjoncturel, la plupart des économistes s'accordent désormais sur son caractère structurel.

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 Etats-Unis	
	Etats-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 Economique / Gordon, 2004

- **Les performances décevantes de l'Europe en matière de productivité au cours de la période récente s'expliquent aussi par un déficit d'innovation**

De façon générale, la littérature économique accorde une place centrale à **l'innovation, qui détermine largement la productivité globale des facteurs de production**. Le retard pris par l'Europe en matière d'innovation s'observe à deux niveaux : moindre volume d'investissements (en R&D, en moyens pour l'enseignement supérieur, en technologies de l'information et de la communication -TIC-) et moindres « résultats » tels que mesurés par certains indicateurs intermédiaires (publications et prix scientifiques, brevets, croissance de certains secteurs industriels innovants, nombre de nouveaux produits, opérations de réorganisation ou de réallocation des moyens de production). Ce double retard de l'Union européenne explique pourquoi la Stratégie de Lisbonne accorde une place centrale à l'éducation, à la formation, à la R&D et à l'innovation.

Pour remédier au triple déficit de productivité, de taux d'emploi et d'innovation de l'Union européenne, la Stratégie de Lisbonne préconise un ensemble de réformes structurelles : il s'agit essentiellement pour l'Union européenne de mettre l'accent sur les « politiques de l'offre », le passage à l'Union économique et monétaire ayant profondément modifié les conditions de mise en œuvre des politiques de demande (monétaire et budgétaire). Cela suppose de prolonger la démarche classique d'ouverture à la concurrence européenne enclenchée par le Traité de Rome 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...). Sur ces registres, un consensus politique européen s'est dégagé afin de mettre en œuvre des réformes structurelles ressortissant principalement de deux catégories :

- **La libéralisation des marchés nationaux et européen**

Les promoteurs de la Stratégie de Lisbonne considèrent que la croissance et la compétitivité de l'Europe pâtissent d'un manque de libéralisation des marchés. Ils s'appuient sur un ensemble de principes et d'analyses montrant pour l'essentiel que :

- un marché plus vaste permet une meilleure division du travail, elle-même génératrice de gains de croissance et de productivité : ce *credo*, qui est celui des promoteurs du Traité de Rome, a inspiré la stratégie européenne visant à établir un marché intérieur, puis

« unique » ; toute une partie de la Stratégie de Lisbonne n'en est que le prolongement logique ;

- les restrictions administratives sur le marché des biens² ont pour effet de ralentir le processus d'ajustement par lequel les techniques de production les plus avancées, notamment les TIC, se diffusent au-delà des frontières et sont incorporées dans l'activité productive de l'économie nationale ;
- il existe une forte corrélation entre le degré de concurrence sur un marché donné et la vigueur du processus d'innovation qui s'y déploie.

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

Les théories dites de la « croissance endogène » 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 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 R&D et à la mise en place d'un environnement favorable aux entreprises innovantes.

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'Union européenne 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 déficit de concurrence et dans un sous-investissement. Cette vision duale est particulièrement représentative du double fondement économique des réformes structurelles préconisées par la Stratégie de Lisbonne, qui sont au cœur du dispositif politique installé pour sa mise en œuvre.

I.1.2 Des objectifs et orientations politiques qui ont évolué au fil des Conseils européens successifs

C'est sur la base d'une analyse des réalités économiques et sociales exposées ci dessus que le Conseil européen a engagé la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, dont les finalités politiques ont été définies sur un double registre :

- **d'une part, par l'adoption d'une douzaine d'objectifs chiffrés au fil des Conseils européens de printemps et à l'horizon 2010 (voir Annexe 2), parmi lesquels on peut distinguer :**
 - les objectifs finaux de la Stratégie de Lisbonne en termes de taux de croissance, de taux d'emploi et de taux d'émission de gaz à effet de serre, cette stratégie ayant été recentrée sur les deux premiers objectifs (croissance et emploi) en mars 2005 ;

² 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.

- une dizaine d'objectifs chiffrés « intermédiaires » dont la poursuite doit permettre de mieux atteindre les objectifs de croissance et d'emploi, et dont certains sont devenus emblématiques (à l'exemple de celui relatif aux dépenses de R&D).
- **d'autre part, par la référence à 24 « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » adoptées en mars 2005 (voir Annexe 3)**

Ces LDI constituent en grande partie une mise en forme de « pactes », de « processus » et d'orientations préexistant au lancement de la Stratégie de Lisbonne, qu'elles ont pour vocation de simplifier et de coordonner, tout en les inscrivant dans un cadre opérationnel triennal. Elles sont communément réparties en deux catégories :

- les Grandes orientations de politique économique (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 sont définies à l'article 99 du Traité instituant la Communauté européenne et donnent lieu à une décision du Conseil des Ministres à la majorité qualifiée ;
- les « Lignes directrices pour l'emploi » (ou « LDE ») participent de « l'Agenda social » de l'Union européenne³. 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. Ces « LDE » sont évoquées par l'article 128 du Traité instituant la Communauté européenne et donnent également lieu à une décision du Conseil des Ministres à la majorité qualifiée.

I.1.3 Une stratégie dont les finalités économiques ont fait l'objet de certaines critiques

Objectifs chiffrés successifs et « Lignes directrices intégrées » constituent la feuille de route économique et sociale de l'Union européenne et de ses Etats membres à l'horizon 2010, et ne sont guère contestés sur le fond : les principales critiques adressées à la Stratégie de Lisbonne par les observateurs académiques se sont de fait plutôt focalisées sur sa mise en œuvre imparfaite, ce qui est une forme de reconnaissance implicite de la validité de ses objectifs et orientations. Quelques critiques de fond peuvent cependant être signalées à ce stade.

a) La question de l'accompagnement macro-économique des réformes structurelles

La Stratégie de Lisbonne témoigne du souhait de mettre l'accent sur les « politiques de l'offre » (largement conduites au niveau national), 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) en accordant désormais une importance essentielle au niveau européen (BCE, pacte de stabilité et de croissance). Cette déconnexion apparente a suscité deux types de questions quant à l'articulation des deux registres :

- **Une question de principe** : le maintien d'un cadre macro-économique sain est évoqué dès mars 2000 comme une composante essentielle de la Stratégie de Lisbonne, mais il ne fait

³ Outre les « Lignes directrices pour l'emploi », l'agenda social de l'Union européenne 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.

pas partie des quatre enjeux prioritaires identifiés après la relance de 2005, comme s'il constituait un acquis allant de soi (c'est largement le cas dans l'Union européenne, mais pas nécessairement en France) et n'entrant pas dans le champ de la Stratégie de Lisbonne. Cependant l'objectif de 2 % d'inflation (fixé par la BCE) et ceux relatif au déficit et à la dette publics, fixés par le Pacte de stabilité et de croissance, n'ont-ils pas une incidence majeure dans le champ économique et social, à la fois d'un point de vue juridique (ils ne relèvent pas de la « MOC ») et eu égard à leur impact concret sur les politiques conduites ? Cet impact est-il positif ou négatif ? Ne faut-il pas marquer plus fortement ces interrelations, les trois objectifs (inflation, déficit, dette) n'étant pas communément considérés comme faisant partie intégrante de la Stratégie de Lisbonne ? **Nous considérerons ici que le maintien d'un cadre macro-économique sain est, de fait, indispensable d'un point de vue économique comme d'un point de vue social et que les objectifs correspondants n'ont pas à être évoqués systématiquement parmi les composantes d'un agenda de réformes structurelles ;**

- **Une question de modalités** : 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 a déjà reçu une forme de réponse à travers la réforme de l'application du « Pacte de stabilité et de croissance » et le mouvement vers la prise en compte des dépenses d'investissement de long terme dans le calcul des déficits nationaux. Convient-il, plus généralement, d'autoriser des interventions conjoncturelles pour accompagner une vague importante de réformes (comme celles des retraites ou du droit du travail) et favoriser l'amortissement de leur coût social et donc leur acceptabilité pendant une période limitée de transition ?

b) Les contradictions internes entre les objectifs

- **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 entre marché intérieur, innovation et 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 existants ? 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-clé) 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.

c) Une dimension externe insuffisante ?

La Stratégie de Lisbonne visant à définir la voie à suivre pour les pays européens dans la mondialisation, elle se focalise avec raison sur l'ensemble des réformes structurelles à accomplir pour préserver leur croissance et leur compétitivité, qui sont d'abord nationales, en soulignant que la mondialisation n'est pas le seul défi structurel auquel l'Union européenne est confrontée (le vieillissement est lui aussi souvent évoqué, et il faudrait d'ailleurs faire ressortir plus clairement ce qui lui est imputable). Cela étant, la mondialisation constitue l'horizon majeur, auquel même la problématique du vieillissement peut être rattachée (à travers l'enjeu des migrations).

Dans ce contexte, il peut paraître paradoxal que la Stratégie de Lisbonne n'évoque pas plus largement les enjeux de politique extérieure liés aux objectifs de croissance et de compétitivité de l'Union européenne, hormis une référence obligée à la politique commerciale commune et à la conclusion souhaitée du « cycle de Doha », ainsi qu'une référence croissance aux enjeux énergétiques et climatiques, puis de migration. Il est dès lors tentant de se demander s'il ne faudrait pas développer plus largement, voire structurer en tant que tel, ce volet externe de la Stratégie de Lisbonne qui, outre les trois déjà cités, recoupe toute une série d'éléments sociaux (fonds d'ajustement et Normes fondamentales du travail), environnementaux (Kyoto, mais aussi « économie positive »), industriels (propriété intellectuelle voire capitaliste – fonds souverains), politiques (élargissement de l'Union européenne) et diplomatiques (rôle international de l'euro, impact de l'affirmation de la PESC – PESD sur la capacité d'influence de l'Union européenne au niveau international, y compris sur les thèmes économiques et sociaux)...

La Mission reviendra dans la suite du présent rapport sur cette importante question.

I.2 Une dimension sociale essentielle

La dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne nourrit depuis son lancement d'importants débats, qui ont été avivés par le recentrage opéré en 2005 sur les objectifs de croissance et d'emploi et qu'il importe d'aborder sur la base des éléments d'appréciation suivants.

I.2.1 Promouvoir un modèle de développement européen en matière économique, sociale et environnementale

Le recentrage de 2005 semble traduire un souhait de se concentrer sur les réformes structurelles favorables à la croissance et à l'emploi pour des raisons d'efficacité, plutôt

qu'une volonté délibérée d'accorder moins d'importance aux finalités sociales et environnementales de la Stratégie de Lisbonne.

- **Une volonté affichée de préserver les standards sociaux européens**

Comme le rappellent fréquemment les conclusions des Conseils européens de printemps, la préservation des standards sociaux européens est l'objectif final de la Stratégie de Lisbonne, qui préconise des réformes structurelles favorisant une croissance, une compétitivité et des taux d'emploi qui permettent de maintenir le modèle social européen. On peut donc considérer que son but ultime est de préserver les « standards sociaux européens » sur la base d'une adaptation des économies européennes confrontées à plusieurs dynamiques à l'œuvre, principalement la mondialisation, le vieillissement et les changements technologiques.

Fortement déterminée par la nécessité d'améliorer la croissance et la compétitivité de l'Union européenne, 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 ». Dès l'an 2000, les chefs d'État et de gouvernement ont exprimé par ailleurs que l'Union européenne doit aborder les changements économiques en cours « d'une manière conforme à ses valeurs et à sa conception de la société ». Ils insistent sur le fait que la Stratégie de Lisbonne doit s'efforcer de concilier les dimensions économique, sociale et environnementale de la croissance, conciliation dont on peut souligner qu'elle n'apparaît pas nécessairement comme une priorité aussi stratégique aux États-Unis ou dans les pays émergents.

Cette volonté affichée n'a pas empêché le Conseil européen de suggérer des orientations ambivalentes d'un point de vue social :

- certaines de ces orientations paraissent bien traduire des choix progressistes : ainsi de celles misant sur le dynamisme et la qualification des ressources humaines européennes, dans une perspective de compétitivité hors coût, et qui témoignent que le but de la Stratégie de Lisbonne n'est pas de fonder la compétitivité des économies de l'Union européenne sur un moins disant social. Les objectifs d'éducation formation de la Stratégie de Lisbonne recourent par ailleurs directement ceux d'inclusion sociale ;
- d'autres peuvent en revanche apparaître plus régressives : ainsi de la hausse de l'âge effectif de départ en retraite de 5 ans environ, préconisée par le Conseil européen de Barcelone. Le but est certes de protéger la croissance (taux d'emploi plus élevé des travailleurs âgés) ainsi que le niveau des retraites, sur la base du postulat implicite que les Européens préfèrent différer le plus longtemps possible la baisse de leur niveau de vie ; cette orientation préjuge donc de l'arbitrage niveau de vie – loisirs que souhaitent les populations. Elle préempte également les choix possibles pour maintenir la viabilité des systèmes de retraite par répartition (la durée de cotisations n'étant que l'une des variables d'ajustement envisageables).

- **La place accordée à 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 2001⁴, et dont la mise en œuvre a vocation à être articulée avec celle de la Stratégie de Lisbonne. Au moment du « recentrage » de la Stratégie de Lisbonne opéré par le Conseil européen de mars 2005, il est confirmé que « les trois dimensions économique, sociale et environnementale de la Stratégie » doivent être exploitées « dans un contexte général de développement durable ».

Les orientations et objectifs liés à la protection de l'environnement occupent dès lors 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'Union européenne à l'horizon 2020 (et non 2010)⁵ : outre une réduction d'au moins 20 % du taux d'émission de gaz à effet de serre 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'Union européenne 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.
- Il a été souligné dès l'origine que les objectifs fixés par l'Union européenne 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). Cette tension est d'autant plus vive lorsque l'Union européenne fait par exemple porter l'essentiel de l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur les seules entreprises exposées à la concurrence internationale (Kyoto 1), alors même que leurs concurrentes ne participent pas à cet effort et alors même que d'autres secteurs sont tout aussi importantes (exemple de l'habitat) en termes d'émission ;
 - L'enjeu environnemental est à nouveau traité dans le cadre de la nouvelle politique intégrée énergie-climat lancée par le Conseil européen de mars 2007, cette intégration signifiant le souhait de concilier les deux dimensions, y compris en mettant l'accent sur la « nouvelle économie énergétique » (comme Lisbonne 2000 a mis l'accent sur la nouvelle économie numérique).

I.2.2 Un contenu social substantiel, mais perfectible

Les critiques relatives à la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne paraissent à la fois renvoyer à des enjeux de présentation et à des enjeux de fond : selon la Mission, elles appellent la série d'appréciations suivantes :

⁴ 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 ».

⁵ Voir ses conclusions sur : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/93135.pdf

a) La Stratégie de Lisbonne revêt une dimension sociale forte

Il semble tout à fait réducteur de considérer que la Stratégie de Lisbonne serait fondée de manière cloisonnée sur trois « piliers » économique, social et environnemental, et que le pilier « social », principalement structuré par les Lignes directrices pour l'emploi, incarnerait à lui seul et de manière étroite la dimension sociale de cette stratégie, qui est en réalité plus large.

La Stratégie de Lisbonne traduit tout d'abord une approche du social fondé sur la primauté des questions d'emploi, à partir de l'idée que le social, c'est d'abord l'emploi (« *workfare* » autant que « *welfare* ») et qu'il s'agit de protéger les travailleurs en leur donnant une qualification suffisante et un emploi rémunéré – d'où l'accent mis sur les politiques publiques favorisant l'emploi (éducation-formation notamment) et sur la modernisation de la protection sociale via le développement d'un « Etat social actif ».

Elle repose par ailleurs sur une vision sociale plus large que la vision française traditionnelle qui intègre la dimension sociale des politiques économiques (libéralisation, pacte de stabilité...) dont les éléments ont été évoqués en introduction du présent rapport.

b) Cette dimension sociale peine cependant à apparaître clairement

L'idée selon laquelle la Stratégie de Lisbonne a essentiellement une finalité économique paraît résulter de deux facteurs :

- **l'existence d'un hiatus de nature juridique** : les LDI pour la croissance et l'emploi ne sont pas réellement intégrées puisqu'elles renvoient en réalité à deux supports juridiques : les Grandes orientations de politique économique sont traitées par le Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances sur la base de l'article 99 du TCE ; les Lignes directrices pour l'emploi sont traitées par les Ministres des Affaires sociales sur la base de l'article 128 du TCE ; ces deux exercices politiques sont dès lors conduits en parallèle, ce qui accrédite l'idée que les LDE s'occupent du social et les GOPE de l'économie : or les GOPE et plus précisément les politiques européennes de portée économique peuvent aussi servir les dimensions sociales évoquées ci-dessus (de même que les LDE ont aussi des finalités économiques) ;
- **une insuffisance de communication politique** : au-delà des conclusions des Conseils européens successifs, qui ne mettent parfois pas suffisamment l'accent sur le fait que la Stratégie de Lisbonne est « au service de la cohésion sociale », il revient aux autorités nationales et communautaires d'illustrer davantage le fait que la dimension sociale de cette stratégie repose en réalité sur plusieurs piliers (promotion de l'emploi, préservation du pouvoir d'achat, répartition équitable des impôts et taxes...).

c) La difficulté de réunir un consensus politique fort au niveau communautaire sur les sujets sociaux

Si la promotion de l'emploi est apparu comme un objectif consensuel en Europe (d'où les Lignes directrices pour l'emploi), les préférences collectives des pays de l'Union européenne en matière sociale semblent relativement hétérogènes : des objectifs généraux peuvent être fixés, mais il paraît difficile de leur associer une harmonisation législative européenne ; le lancement de l'euro a pu déboucher sur la mise en place du Pacte de stabilité et de croissance et la mise en place de mécanismes de surveillance multilatérale car les pays de la zone euro ont été incités à s'entendre pour organiser la gestion de ce que la théorie

économique décrit comme un « bien public » commun. Etats membres ne semblent pas considérer que la manière dont ils doivent gérer leur droit du travail ou leur modèle de protection sociale puisse ressortir d'une telle approche communautaire.

L'existence de situations sociales très différentes selon les pays de l'Union européenne et les disparités de niveau de développement économique accroissent la difficulté de fixer des objectifs consensuels au niveau communautaire (taux de chômage par exemple) et conduisent les Etats membres à avoir des priorités sociales qui ne sont pas nécessairement convergentes.

C'est en dernière analyse à chacun des pays de l'Union européenne de fixer au niveau national les orientations sociales qu'il entend privilégier et qui correspondent le mieux à ses caractéristiques et à son histoire économique – on peut du reste observer que l'Union européenne voit cohabiter plusieurs types de modèles sociaux (cf. la typologie élaborée par Esping-Andersen, et complétée par Boeri) et que les pays affichant de bonnes performances au regard des objectifs de la Stratégie de Lisbonne peuvent d'ailleurs avoir fait des choix sociaux assez différents (comme par exemple la Suède et le Royaume Uni).

d) Plusieurs enjeux sociaux pourraient cependant être mieux traités par la Stratégie de Lisbonne et l'Union européenne

En dépit du contexte assez restrictif décrit ci-dessus, il semble à la fois possible et souhaitable de renforcer la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne et des interventions européennes sur plusieurs registres (voir Deuxième partie) :

- contenu des LDI intégrant par exemple des objectifs en termes de qualité de l'emploi ;
- dynamiques de libéralisation européenne faisant l'objet d'un meilleur accompagnement social (renforcement du Fonds d'ajustement à la mondialisation, clarification du statut des services d'intérêt économique général) ;
- « espace social européen » faisant l'objet d'une meilleure régulation sur les plans juridique et pratique (adoption des directives sur le temps de travail et le travail intérimaire, application plus efficace de la directive sur le détachement des travailleurs).

I.3 Une méthode de mise en œuvre aux possibilités limitées

La Stratégie de Lisbonne est mise en œuvre sur la base d'une « méthode ouverte de coordination » (« MOC »). La MOC correspond à une coordination intergouvernementale très souple. Elle n'est pas inscrite dans les traités européens et a été « codifiée » à l'occasion de la Stratégie de Lisbonne⁶. Les décisions s'y prennent par consensus, et non à la majorité qualifiée. Elles aboutissent à des recommandations pour action à l'intention des Etats membres et de la Commission européenne.

La MOC fait l'objet d'appréciations très contrastées. Pour beaucoup d'observateurs rencontrés par la Mission, là réside la grande faiblesse de la Stratégie de Lisbonne : les principes de Lisbonne sont les bons, mais leur mise en œuvre a été handicapée par les déficiences de la MOC – pas de base légale solide, capacité décisionnelle faible du fait du

⁶ Elle a été utilisée pour la première fois dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (« processus de Luxembourg », 1997)

verrouillage du consensus, décisions limitées à de la *soft law* en dehors des instruments communautaires de *hard law* (directives, budget communautaire). Les difficultés de la Stratégie de Lisbonne seraient ainsi à trouver, pour l'essentiel, dans la MOC.

Avant d'entrer dans le détail de ces appréciations, il convient de souligner que l'utilisation de la MOC au niveau communautaire traduit l'impossibilité politique d'utiliser les outils d'action traditionnels de l'Union européenne (notamment directives) dans des secteurs pour lesquels les Etats membres (et leurs citoyens) souhaitent adopter des choix collectifs de manière autonome. L'absence de bien public commun et la prééminence des compétences nationales pour nombre d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux est ainsi une donnée politique importante dont il est indispensable de tenir compte, au moins à moyen terme.

On notera simplement que la mise en place de la MOC permet à l'Union européenne, à tout le moins, de se saisir de sujets auxquels elle n'aurait autrement pas accès, lorsque l'interdépendance des économies des États membres et l'existence de nombreux défis communs le justifient : la Stratégie de Lisbonne doit se comprendre dans ce cadre, dont les avantages et limites sont rappelés ci-après.

I.3.1 Les indéniables mérites de la MOC

- **Des objectifs et des thèmes qui s'imposent peu à peu sur l'agenda européen et national :**
 - ainsi par exemple du **taux d'emploi** ou, plus récemment, de la **flexicurité** : il n'était pas évident qu'un consensus puisse exister et qu'il puisse se diffuser au niveau des discours publics nationaux, comme c'est aujourd'hui le cas, dix ans après le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi ;
 - certains objectifs de la Stratégie de Lisbonne sont devenus emblématiques (**3 % de dépenses de R&D** par exemple) : d'une certaine manière, les critiques déplorant que cette stratégie n'ait pas été correctement mise en œuvre témoignent du soutien dont elle jouit ;
 - **si l'on raisonne en tendance**, nombre d'objectifs définis par le Conseil européen ont donné lieu à des efforts et à des progrès de la grande majorité des Etats membres de l'Union européenne (**voir Annexe 4**).
- **Une méthode qui stimule l'échange de bonnes pratiques et la volonté de s'inspirer des pays qui réussissent :**

On peut sur ce registre signaler trois types d'initiatives :

- les nombreux séminaires de travail organisés par la Commission européenne ;
- les groupes de travail constitués au niveau des administrations nationales dans un cadre bilatéral ou plurilatéral ;
- enfin les nombreuses comparaisons ou classements établis par les *think tank* ou les médias européens, et qui stimulent eux aussi la volonté de s'inspirer des bonnes pratiques nationales.

- **Une évaluation des performances nationales également stimulante :**

- l'évaluation des performances des pays de l'Union européenne au regard d'une liste restreinte de « 14 indicateurs structurels » contribue à produire une vision synthétique de ces performances et à les rendre immédiatement comparables ;
- la pratique des « tableaux d'honneur » est parfois utilisée par la Commission européenne, notamment dans le « Rapport stratégique » de 2007, qui indique pour plusieurs enjeux majeurs quel groupe de pays a plutôt bien réussi ;
- l'adoption annuelle de « recommandations » et de « points à surveiller » par pays contribue à préciser la nature des réformes que les Etats membres doivent privilégier ;
- une pression des pairs est enfin exercée sur les Etats membres de l'Union européenne puisque les « recommandations pays » proposées par la Commission européenne font l'objet d'une décision du Conseil des Ministres.

I.3.2 Des défauts et effets pervers encore plus marquants

- **Le problème de la clarté des objectifs de la Stratégie de Lisbonne :**

- des objectifs non hiérarchisés d'un point de vue politique :
 - . même si le slogan « de la croissance et des emplois » adopté lors de la relance de 2005 met l'accent sur ces deux priorités, il n'y a pas de distinction claire entre objectifs finaux et intermédiaires ;
 - . les objectifs en tendance (progression de cinq ans de l'âge effectif de sortie du marché du travail) sont mélangés avec les objectifs libellés en niveau (70 % de taux d'emploi)
- des objectifs épars et sans cohérence d'ensemble apparente :
 - . les objectifs chiffrés retenus par le Conseil européen sont rarement repris dans le texte des lignes directrices intégrées : l'objectif de 3 % du PIB en dépenses de R&D et celui d'un taux d'emploi global de 70 % font figure d'exceptions – les autres objectifs chiffrés énoncés par les Conseils européens successifs sont simplement évoqués dans la partie « commentaires » des lignes directrices intégrées ; ils ont de ce fait une force juridique moindre alors même qu'ils ont été adoptés au plus haut niveau politique ;
 - . la Commission européenne, en liaison avec le Conseil, a identifié de très nombreux « indicateurs structurels » visant à suivre la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, en adoptant en 2005 une « liste restreinte » de 14 indicateurs, mais ces indicateurs ne recourent que partiellement les objectifs chiffrés fixés par le Conseil européen ;
 - . dans le « Rapport stratégique 2007 » qui fait office de premier volet du Paquet Lisbonne III, la Commission européenne mentionne par ailleurs une série d'objectifs (exemple de l'accès à l'internet haut débit) qui ne recourent pas les 14 indicateurs structurels...

Une question centrale peut dès lors être posée: quels sont les objectifs vraiment identifiés de la Stratégie de Lisbonne hormis la croissance de 3 %, le taux d'emploi de 70 % et le taux de dépense de R&D de 3 % du PIB. Si la difficulté de définir des objectifs consensuels clairs est en partie liée à la difficulté de mettre d'accord les Etats membres, la Commission européenne ne pourrait-elle pas s'en tenir à un nombre restreint d'indicateurs de suivi définis une fois pour toutes ?

- **Le risque de brouillage de la répartition des compétences**

Les critiques émises au début de la Stratégie de Lisbonne (qui doit faire quoi ?) et dont le rapport Kok s'est fait l'écho ont été en partie traitées au moment du recentrage de 2005, fondé sur la mise en place d'un « partenariat pour la croissance et l'emploi ». Mais des incertitudes demeurent :

- **incertitudes sur la méthode** : la distinction « PNR » - programme communautaire est un réel progrès, mais le « programme communautaire » dresse un inventaire d'actions sans distinguer selon leur nature, alors même que le Traité modificatif de décembre 2007 distingue clairement les compétences exclusives de l'Union européenne des compétences partagées ou de coordination ;
- **incertitudes de fond**, liée à l'impression non dissipée que l'Union européenne s'avance sur des terrains où elle est peu légitime et peu outillée pour agir, et que dès lors, elle pourrait se recentrer sur ses fondamentaux et sa valeur ajoutée, c'est à dire ses compétences exclusives telles qu'identifiées par les Traités et les interventions financières rendues possibles par le budget communautaire ; au-delà, l'idée est qu'il faudrait changer le support narratif de la stratégie européenne en l'inscrivant dans le cadre de « l'Europe dans la mondialisation ».

- **Le syndrome de la « check-list »**

La Stratégie de Lisbonne n'est pas vraiment une stratégie de croissance pour l'Union européenne, qui conduirait à la mise en œuvre coordonnée de politiques communautaires et nationales : elle peut parfois devenir une « check-list » façon OCDE, l'idée sous-jacente étant que chaque pays peut y « faire son marché ».

Cette approche menace en retour de s'étendre à l'activité normative classique de l'Union européenne : multiplication des droits d'option et caractère régressif de certaines directives récentes (exemple de la directive OPA, de la directive sur le temps de travail...).

I.3.3 Un défaut d'appropriation politique

Une autre critique adressée à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne consiste à souligner son manque d'appropriation politique par les autorités de l'Union européenne et des Etats membres (Annexe 5), qui en fait trop souvent une stratégie essentiellement bureaucratique, sans contrainte et sans enjeu clairs. Ce défaut d'appropriation politique paraît découler de deux séries de facteurs :

- **Les insuffisances intrinsèques de la MOC**

Outre ceux liés au manque de clarté des objectifs et du partage des responsabilités entre niveau national et niveau communautaire, on signalera également les problèmes liés à la **fixation d'objectifs généraux non adaptés à tous les pays**, qui constitue une perspective à la fois démotivante pour les pays qui en sont trop éloignés et peu stimulante pour les pays qui en sont déjà proches :

- ainsi des objectifs liés à l'économie de la connaissance (dépenses de R&D égales à 3 % du PIB) qui concernent les pays matures économiquement et comptant nombre d'entreprises proches de la « frontière technologique » plutôt que les pays en voie de rattrapage. Même si les Etats ont été invités à définir leurs propres objectifs, l'objectif global de 3 % s'est imposé et tous les efforts nationaux sont mesurés à cette aune ;
- ou encore des objectifs sur le taux d'emploi féminin (60 %) et le pourcentage d'enfants accueillis dans des structures subventionnées (100 % entre 3 et 6 ans), qui se heurtent à l'hétérogénéité des structures sociales et familiales dans les pays de l'Union européenne 27.

- **Le caractère plus ou moins réceptif des systèmes politico-administratifs nationaux**

- dans les nouveaux Etats membres, l'horizon européen est perçu comme modernisateur, positivement connoté, alors qu'il est beaucoup plus controversé dans les Etats membres plus anciens (comme en témoignent les résultats des référendums de 2005) ;
- les petits pays sont plus perméables que les grands vis-à-vis de l'assistance technique et de la pression politique liées à la Stratégie de Lisbonne.

Ce déficit d'appropriation renforce les doutes relatifs à l'imputabilité réelle des bons résultats économiques récents de l'Europe à la Stratégie de Lisbonne plutôt qu'aux cycles macro-économiques et à la volonté réformatrice propre de certains Etats membres.

I.4 Des résultats positifs mais inégaux

L'analyse des résultats auxquels a donné lieu la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne suppose quelques précautions préalables :

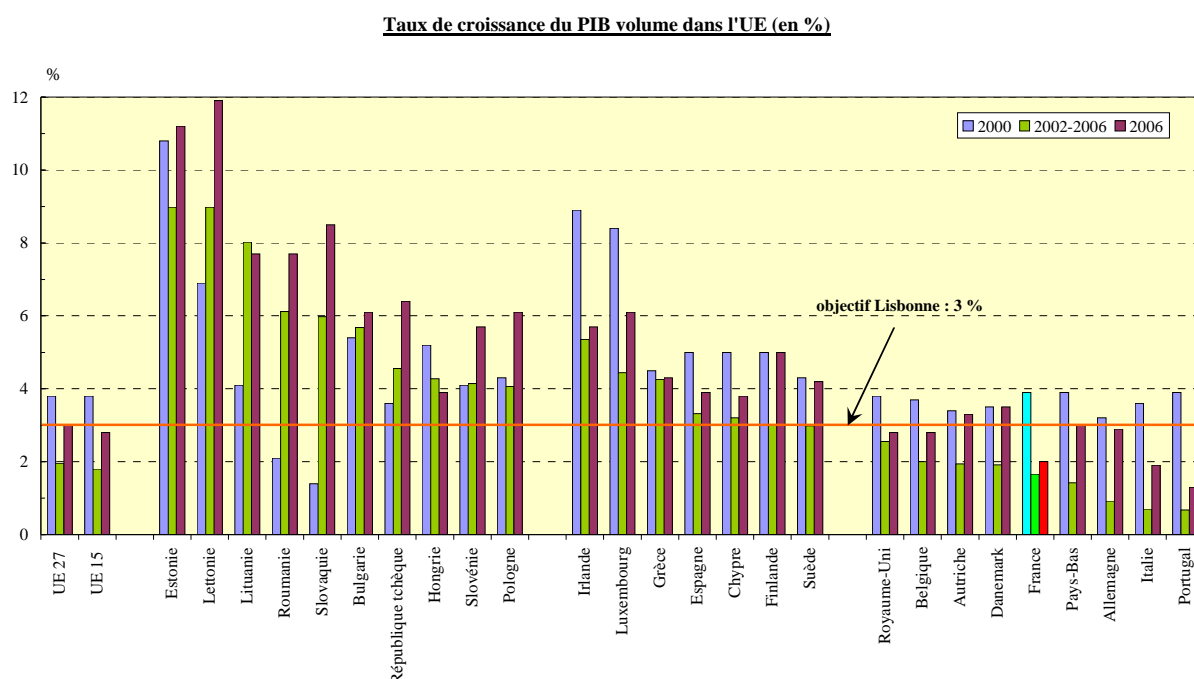
- il convient d'abord de préciser sur la base de quels objectifs ou indicateurs cette analyse est effectuée : sur ce registre, la Mission a considéré que les objectifs chiffrés retenus par le Conseil européen (Annexe 2) revêtaient à ce titre une dimension politique particulière et qu'ils devaient servir de base d'évaluation privilégiée, en dépit de leur caractère hétéroclite et bien qu'ils ne recourent que partiellement la liste restreinte d'indicateurs retenus par la Commission européenne ;
- il convient par ailleurs de bien distinguer les analyses portant sur les performances globales de l'Union européenne et celles des différents États membres : cette distinction s'impose d'autant plus que la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne laisse une large autonomie aux Etats dans le cadre de la MOC ; elle est d'autant plus nécessaire que l'Union européenne est dans une large mesure une « illusion

statistique », dont les performances sont de fait largement marquées par celles de quelques pays (à titre indicatif, la France, l'Allemagne et l'Italie représentaient 48 % du PIB de l'Union européenne en 2006).

Ces précautions prises, il est possible de se livrer à une évaluation des résultats de la Stratégie de Lisbonne au regard de ses objectifs finaux de croissance et d'emploi (voir ci-dessous) et intermédiaires (voir Annexe 4) en distinguant les performances des États membres selon ces objectifs.

- **Des taux de croissance décevants malgré une reprise récente**

Si l'objectif d'un taux de croissance de 3 % n'a pas été atteint par l'Union européenne sur la période 2002-2006, plus de la moitié de ses États membres ont cependant affiché des résultats qui lui sont supérieurs.



Source : données Eurostat - Tableau réalisé par le Centre d'analyse stratégique

Une analyse plus fine permet de constater que :

- 17 pays de l'Union européenne ont eu un taux de croissance supérieur à 3 % sur la période 2002-2006 : il s'agit d'une part des 10 pays d'Europe centrale ayant rejoint l'Union européenne en 2004 et 2007, et qui sont portés par une dynamique de rattrapage, d'autre part de 7 pays répondant à des caractéristiques très différentes mais affichant tous un certain dynamisme économique ;
- la France, l'Allemagne et l'Italie, qui sont les trois plus grandes économies continentales, ont eu des performances relativement médiocres sur la période 2002-2006 : celles-ci sont en grande partie à l'origine de l'affaiblissement du taux de croissance moyen de l'Union européenne à 27 (1,9 % sur la même période).

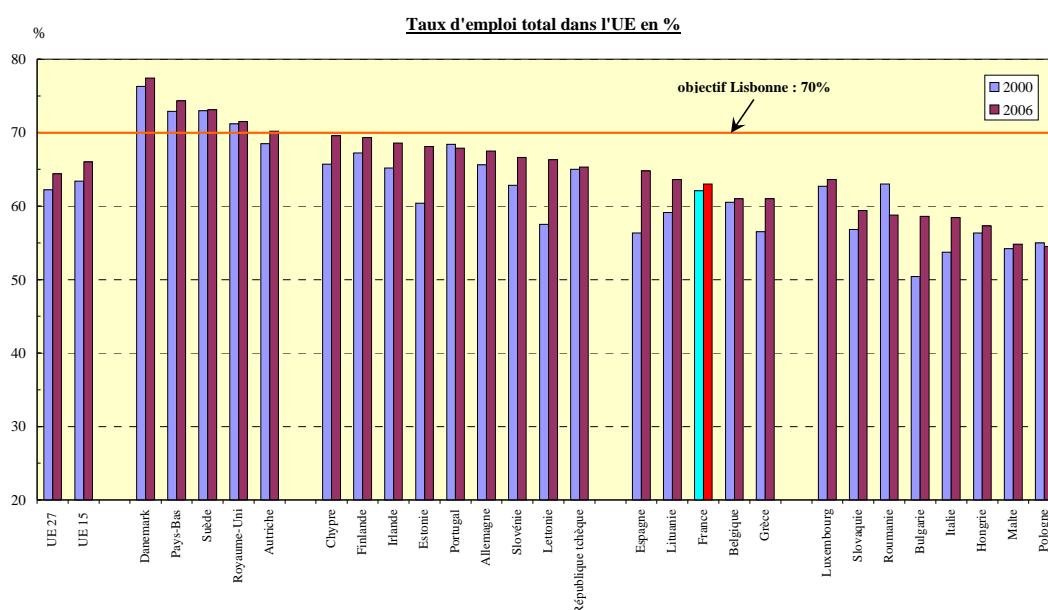
Il convient par ailleurs de souligner que :

- l'année 2006 a été une année de reprise pour l'Union européenne à 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'Union européenne à 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 (2,9 % prévu pour l'Union européenne à 27), qui suivrait le redressement déjà engagé en matière d'emploi. Elles pourraient augurer de résultats plus favorables pour la période 2005-2010.

• 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 a connu une évolution positive depuis le lancement de la Stratégie de Lisbonne. On peut ainsi constater qu'il a augmenté de 2,1 points dans l'Union européenne à 27 entre 2000 et 2006, et que cette augmentation traduit les évolutions contrastées de plusieurs « groupes de pays » :

- 5 pays de l'Union européenne 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) ;
- 9 autres dépassaient en 2006 65 %, les 6 suivants le seuil des 60%, tandis que 7 pays de l'Union européenne avaient en 2006 un taux d'emploi inférieur à 60% ;
- si l'on analyse les évolutions en tendance, on peut en outre constater que 7 pays à faible taux d'emploi ont connu une progression supérieure à 3,5 points entre 2000 et 2006, avec une évolution dépassant parfois 5 points (Espagne et Lettonie) ; et que seuls 3 pays de l'Union européenne à 27 ont subi un recul de leur taux d'emploi global (Pologne, Portugal et Roumanie) sur la période.



Source : données Eurostat - Tableau réalisé par le Centre d'analyse stratégique

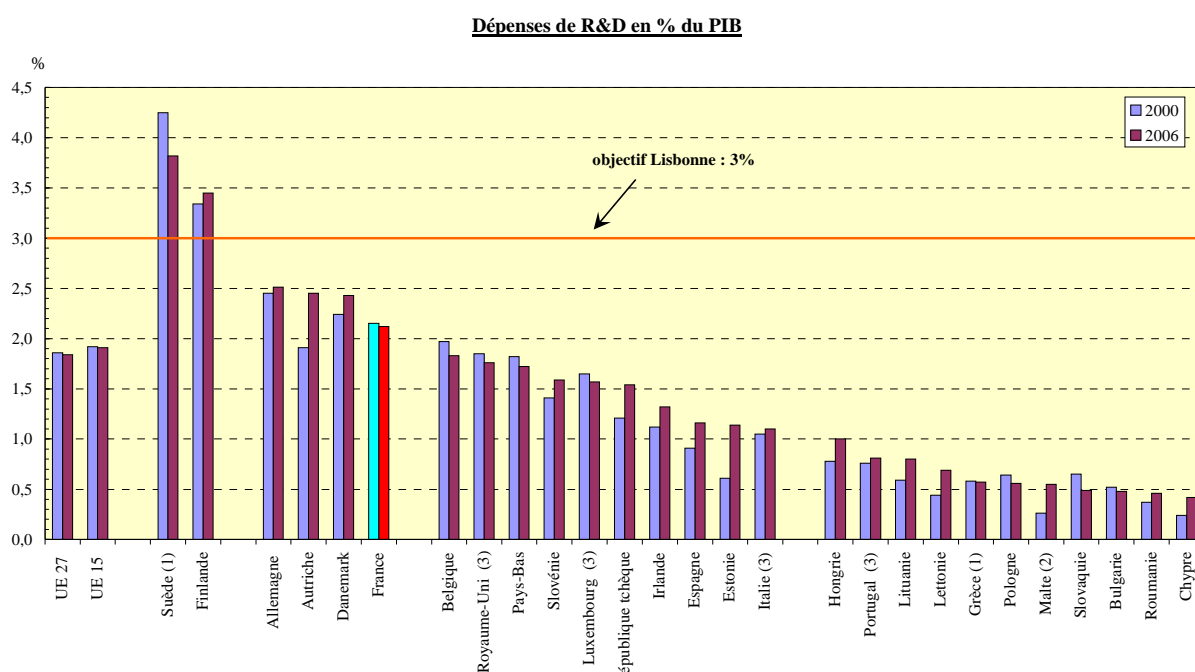
I.5 Un bilan français décevant

Au-delà des seuls taux de croissance et d'emploi, l'évaluation globale des résultats des Etats membres de l'Union européenne à 27 au regard des objectifs finaux et intermédiaires de la Stratégie de Lisbonne fait apparaître que la France occupe une position relativement médiane, et parfois médiocre, vis-à-vis de laquelle plusieurs explications ont été avancées.

- **Les retards français les plus marqués**

Une analyse globale des résultats de la France au regard des objectifs chiffrés retenus par le Conseil européen et des résultats affichés par les autres pays de l'Union européenne à 27 indique que notre pays se caractérise par des performances :

- plutôt bonnes en termes de dépenses de R&D (6^{ème} rang), de niveau d'aides d'Etat (9^{ème}) et de transposition des directives (10^{ème}) et de proportion d'enfants accueillis dans des structures subventionnées (1^{er}) ;



Source : données Eurostat - Tableau réalisé par le Centre d'analyse stratégique

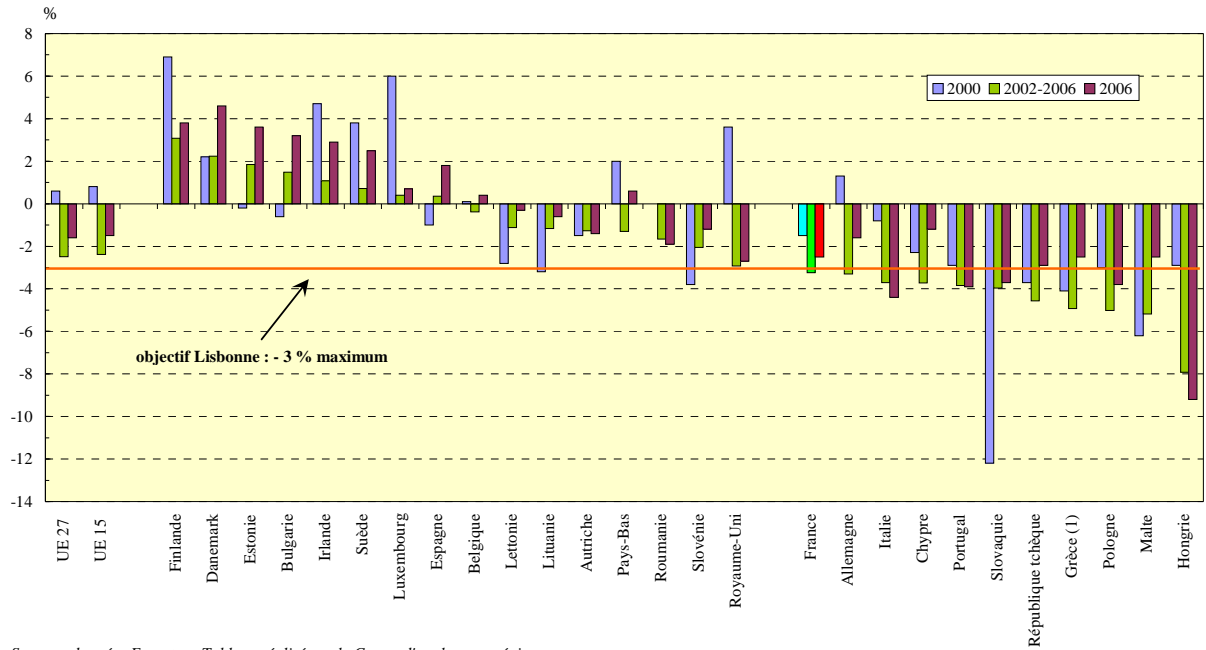
(1) : données 2001

(2) : données 2002

(3) : données 2005

- plutôt moyennes en termes de proportion de la population ayant atteint au moins un niveau d'éducation supérieur (13^{ème}), le taux d'emploi féminin (15^{ème}), de déficit publics (17^{ème}), de taux de sortie prématurée du système éducatif (15^{ème}) et d'indice d'émission total de gaz à effet de serre (13^{ème}) ;

Solde financier des administrations publiques dans l'UE en % du PIB

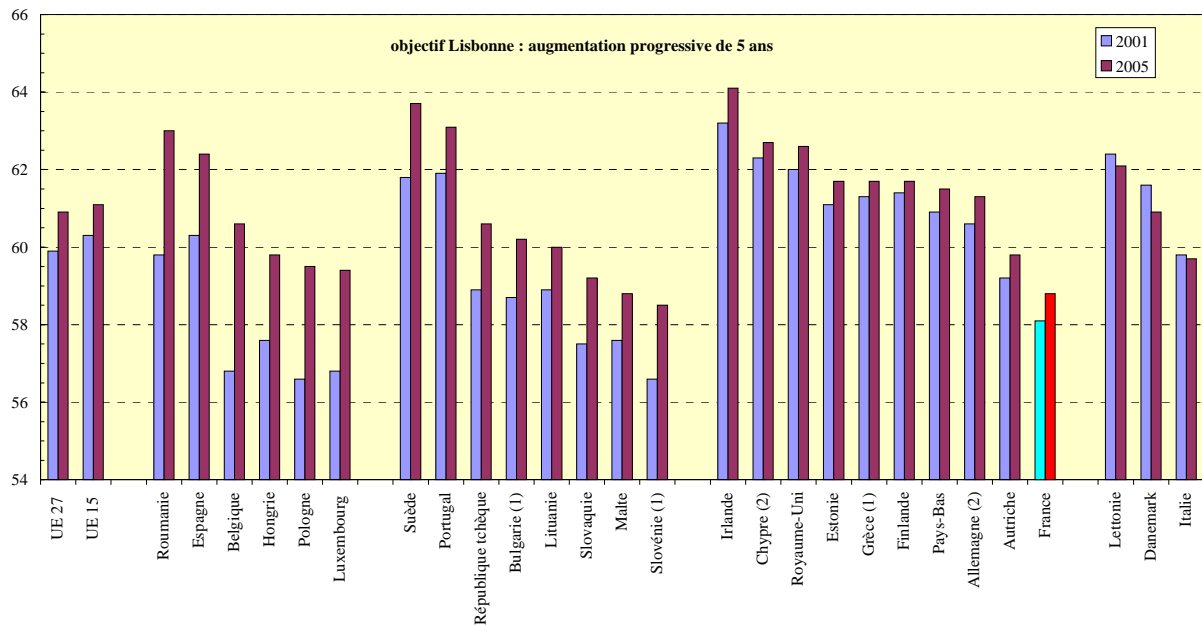


Source : données Eurostat - Tableau réalisé par le Centre d'analyse stratégique

(1) : données 2002

- plutôt mauvaises en termes de taux de croissance (23^{ème}), de taux d'emploi global (18^{ème}), de taux d'emploi des travailleurs âgés (18^{ème}) et d'âge moyen de sortie du marché du travail (24^{ème}), de dette publique (19^{ème}) ainsi que de taux de chômage des jeunes (24^{ème}).

Age moyen de sortie du marché du travail dans l'UE



Source : données Eurostat - Tableau réalisé par le Centre d'analyse stratégique

(1) : données 2002

(2) : données 2004

Ces performances médiocres ont donné lieu à plusieurs types d'explications.

- **Des difficultés propres aux pays matures de grande taille ?**

Deux éléments sont souvent invoqués pour expliquer les contre-performances relatives de la France par rapport à nombre d'autres pays de l'Union européenne à 27 :

- la France fait partie d'un groupe d'une douzaine de pays déjà matures du point de vue de leur développement économique, et qui se distinguent des pays dont le « rattrapage » économique est porté par des dynamiques de convergence (Chypre, Espagne, Grèce, Portugal et Malte) ou de transition (les 10 pays jadis membres du bloc soviétique) ; reste que, au sein de ce groupe de pays matures, les performances de la France (notamment en matière de croissance) sont certes assez proches de celles de l'Allemagne, de la Belgique et de l'Italie, mais tendancielleme nt moins bonnes que celles des 7 autres pays ;
- la France serait de surcroît pénalisée par sa taille, dont découlerait notamment une certaine hétérogénéité sociale et territoriale, une moindre ouverture vers l'extérieur ainsi qu'une plus grande difficulté à mettre en mouvement l'économie et la société : il est vrai que la France fait partie d'un groupe restreint de 6 pays de l'Union européenne à 27 (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pologne, Royaume-Uni) comptant plus de 40 millions d'habitants, tandis que 7 autres comptent entre 10 et 22 millions d'habitants (Belgique, République tchèque, Grèce, Hongrie ; Pays-Bas, Portugal, Roumanie), et les 14 autres 20 millions au moins. Si ce facteur de taille peut être invoqué pour rapprocher les performances de la France de celles de l'Allemagne et de l'Italie, il reste que les performances françaises sont globalement moins bonnes que celles des trois autres pays du même groupe (Royaume Uni, Espagne et Pologne) ;
- combiner les variables « dynamique économique » et « taille du pays » permet de mettre en perspective les performances de la France au regard des trois pays de l'Union européenne auxquels il semble en définitive le plus pertinent de la comparer (c'est-à-dire l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni) ; cette comparaison plus limitée ne conduit toutefois pas à un diagnostic substantiellement différent de celui posé au regard de l'ensemble des pays de l'Union européenne à 27.

La France en effet conserve alors une position médiane : elle est devancée par le Royaume-Uni sur 11 des 14 objectifs identifiés par le Conseil européen, elle devance l'Italie sur 12 de ces 14 objectifs, elle est devancée par l'Allemagne presque autant de fois (8) qu'elle ne la devance (6).

- **Des handicaps économiques spécifiques ?**

A l'instar de Béatrice Majnoni d'Intignano dans son commentaire annexé au Rapport Aghion, Cohen, Pisani-Ferry du CAE⁷, il est tentant de se demander si les performances moyennes de la France au regard des objectifs de la Stratégie de Lisbonne découlent de handicaps économiques spécifiques, dont pourraient également avoir souffert d'autres pays de l'Union européenne :

- cette piste semble convaincante pour l'Allemagne, qui a dû continuer à encaisser après 2000 le choc d'une « unité » marquée par des transferts financiers massifs des Länder de l'Ouest vers ceux de l'Est (de l'ordre de 4 à 5 points de PIB par an), par le choix

⁷ Voir Rapport « Politiques économiques et croissance en Europe » CAE – op.cit.

d'une parité monétaire DM/OM peu réaliste d'un point de vue économique, le tout affectant son potentiel de croissance et n'incitant guère à la réforme structurelle ;

- cette recherche de handicaps spécifiques peut également se révéler intéressante dans le cas de pays comme l'Italie (ou la Belgique), qui ont dû réduire drastiquement un endettement public supérieur à 100 % du PIB afin de pouvoir adhérer à l'union économique et monétaire et adopter l'euro en 2002 : ces pays ont ainsi été conduits à afficher un solde primaire positif pendant de nombreuses années, ce qui a eu des incidences négatives sur leur potentiel de croissance ;
- cette piste semble cependant beaucoup moins convaincante s'agissant de la France, dès lors que notre pays n'a pas souffert de chocs aussi forts que ceux qu'auraient subi l'Allemagne et l'Italie ; on peut simplement estimer que la France a indirectement souffert des difficultés de l'Allemagne et de l'Italie puisqu'elle est très intégrée commercialement avec eux ; à plus long terme, on peut d'ailleurs relever que la France pourrait continuer à pâtir de la faible activité et de la faible fécondité de ces deux pays, facteurs susceptibles d'en miner le potentiel de croissance.

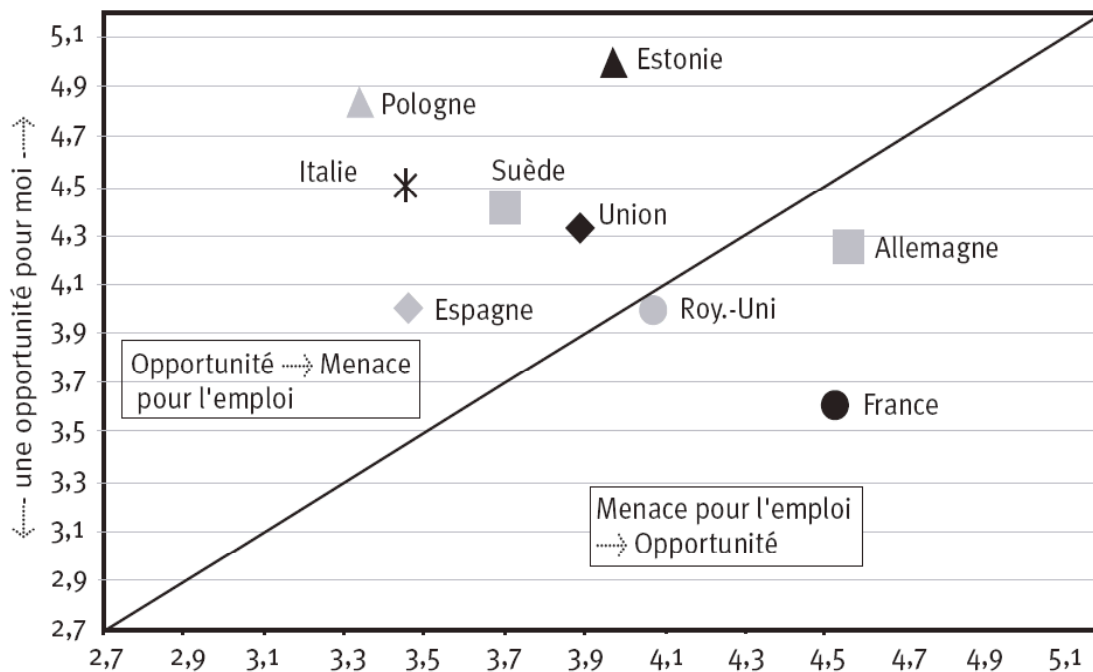
Si des éléments « exogènes » peuvent donc contribuer à expliquer les performances économiques plutôt moyennes de la France sur la période 2000-2006, c'est seulement dans une faible mesure, de sorte que notre pays ne peut se dispenser de rechercher les raisons proprement nationales les ayant suscitées.

- **Le facteur politique**

Les moindres performances de la France au regard des objectifs de la Stratégie de Lisbonne ont incontestablement aussi des causes de nature politique. Des éléments à la fois conjoncturels et structurels vont en ce sens :

- la période 2000-2005 a été marquée par une conjoncture politique française peu propice à des réformes d'envergure, difficulté aggravée ensuite par l'échec du référendum du 29 mai 2005 ;
- la plupart des enquêtes relatives à la perception de la mondialisation par les Européens font apparaître une assez forte défiance des Français à son égard (voir Annexe 6) : il est probable que cette défiance s'applique également à tout ou partie des réformes structurelles prônées par la Stratégie de Lisbonne, dès lors que cette dernière a pour vocation principale d'inciter les pays de l'Union européenne à s'adapter aux défis de la mondialisation.

Perception des effets la mondialisation



NB : Les résultats s'inscrivent sur une échelle de 1 à 7.

Source : Kairos Future – Fondation pour l'innovation politique, mars 2007.

La défiance française vis-à-vis de la Stratégie de Lisbonne est probablement accrue par la position relativement spécifique qu'occupe notre pays à son égard : la France fait en effet partie des quelques pays de l'Union européenne cumulant déficit d'appropriation de cette stratégie et manque de résultats au regard de ses principaux objectifs ; à la différence des pays s'étant d'ores et déjà approprié la Stratégie de Lisbonne ou présentant des résultats favorables quelque soit leur degré d'appropriation, la France a sans doute tendance à nourrir une perception négative de cette stratégie et à faire de sa mise en œuvre l'objet d'un débat beaucoup plus vif que d'autres pays de l'Union européenne.

Au total, le caractère assez limité des réformes structurelles engagées au niveau national entre 2000 et 2007 sauf en fin de période, et la relative défiance de la France vis-à-vis de la Stratégie de Lisbonne ne placent pas nécessairement notre pays dans une situation très favorable à l'approche de ses prochaines échéances : ils semblent devoir inciter les autorités françaises à aborder le Paquet Lisbonne III et le nouveau cycle 2008-2010 de la Stratégie de Lisbonne avec modestie s'agissant de ses orientations européennes, mais de manière résolue s'agissant des réformes structurelles à mettre en œuvre au niveau national dans le cadre de son nouveau programme national de réformes.

Le nouveau cycle politique ouvert au printemps 2007 au niveau national et la probable ratification en 2008 du « Traité modificatif » ayant succédé au projet de « Constitution européenne » créent à cet égard des conditions plus favorables à la mise en œuvre de réformes structurelles d'ampleur en France, notamment dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne.

II UNE STRATEGIE CONFRONTEE A DE NOUVEAUX DEFIS

Les défis identifiés par le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 ont pour la plupart conservé toute leur acuité : les déficits de richesse, de productivité et d'innovation de l'Union européenne vis-à-vis des Etats-Unis n'ont pas été résorbés sur la période et, si certains des objectifs chiffrés fixés par les différents Conseils européens de printemps ont donné lieu à des progrès significatifs, ils n'ont pour la plupart pas été atteints. Les finalités économiques et politiques de la Stratégie de Lisbonne ont dès lors conservé toute leur pertinence, au moins à l'horizon 2010.

Il est toutefois nécessaire de réfléchir à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne en tenant compte des évolutions du contexte européen et international intervenues depuis mars 2000, voire depuis la relance de mars 2005, ainsi que des évolutions en cours qui pourraient modifier considérablement l'analyse de la situation établie en 2000.

Sur ce registre, il est possible d'identifier deux séries de nouveaux défis auxquels l'Union européenne est désormais confrontée, dont certains peuvent être illustrés par des graphiques chiffrés (voir Annexe 7) et qui doivent l'inciter à faire évoluer sa stratégie économique et sociale d'ici 2010, et plus encore au-delà :

- défis externes liés au changement de l'environnement international ;
- défis internes liés à des évolutions propres à l'Union européenne.

II .1 Le changement du monde

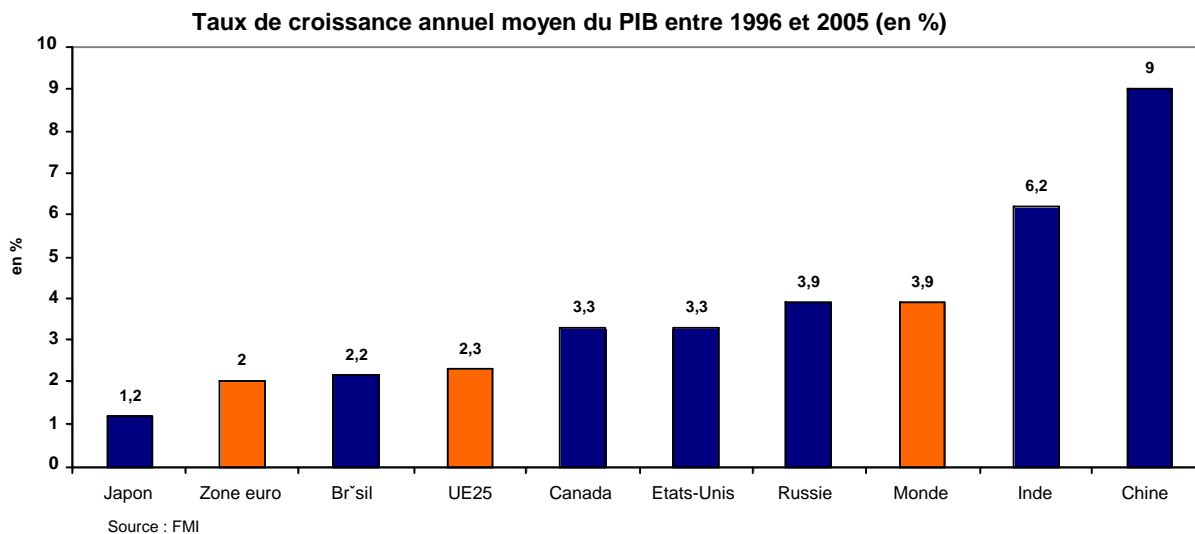
Si les principales caractéristiques du processus de mondialisation de l'économie étaient déjà bien identifiées en l'an 2000 (apparition de nouveaux acteurs, rôle central des technologies de l'information, mise en place d'une division internationale du travail intra-sectorielle et intra-firmes...), on soulignera pour mémoire que **ce processus de mondialisation s'est fortement accéléré depuis** : l'Union européenne et ses Etats membres sont désormais confrontés à un jeu économique dans lequel la rapidité d'adaptation des systèmes productifs est devenue encore plus cruciale pour maximiser les gains et réduire les pertes liés à l'intégration au commerce international.

L'accélération du processus de mondialisation semble par ailleurs avoir conduit à l'émergence de **quatre nouveaux défis externes**, qui apparaissent de manière moins aigue en l'an 2000, et face auxquels l'Union européenne est appelée à adapter sa stratégie politique, économique et sociale d'ici 2010 et au-delà.

a) Le « Marché intérieur », horizon pertinent ?

Les données relatives aux stocks d'investissements directs étrangers (« IDE ») et aux flux commerciaux annuels moyens des pays de l'Union européenne montrent que le Marché unique demeure aujourd'hui l'horizon principal pour les économies européennes, et que la part des pays hors Union européenne (Etats-Unis, Chine, etc.) demeure pour l'heure relativement réduite. Cependant, les flux commerciaux entre l'Union européenne et le reste du monde ont davantage progressé dans la période récente que les flux commerciaux intra-communautaires, et les flux d'IDE vers l'extérieur de l'Union européenne ont eux aussi sensiblement progressé.

Ces mouvements récents indiquent que l'Union européenne et ses entreprises s'efforcent à juste titre de tirer parti de la croissance plus dynamique des zones économiques non européennes (Asie notamment). Il faut cependant souligner qu'ils conduisent à renforcer les interrogations sur la pertinence du Marché intérieur européen en tant qu'horizon économique porteur à moyen terme, **dès lors que les gains de croissance tirés de la poursuite de l'intégration européenne apparaîtraient trop limités par rapport à ceux tirés du commerce avec les autres régions du monde.** Les grandes entreprises, dont le terrain de jeu est planétaire, peuvent être particulièrement sensibles à ce type d'interrogations, alors qu'elles ont toujours soutenu la construction du Marché commun, puis unique. L'érosion du soutien des élites économiques à la poursuite de la construction européenne pourrait y être en partie liée.



Pour binaire qu'elle soit, l'idée selon laquelle l'Union européenne doit miser sur le grand large plutôt que sur son « Marché intérieur » se nourrit en outre des **difficultés que rencontre la poursuite du processus d'intégration du marché européen :**

- la libéralisation de certaines industries de réseaux (énergie) a suscité de nombreuses réserves sur le plan national (blocages de certaines tentatives d'OPA sous couvert de « patriotisme économique », résistances syndicales, etc.) sans toujours produire d'effets marquants en termes de baisse de prix ;
- la libéralisation du secteur des services, encore peu avancée au niveau européen, a donné lieu à une ample controverse en 2005 et à l'adoption d'une directive amendée dont les effets concrets sur la libéralisation du secteur restent à mesurer ;
- si l'élargissement du Marché intérieur européen à de nouveaux Etats issus d'Europe centrale et méditerranéenne a, quant à lui, accru de manière incontestable les dimensions du Marché unique, il s'est également accompagné de nombreuses controverses qui entretiennent le doute sur la possibilité de poursuivre plus avant dans cette voie.

Au total, l'accélération de la mondialisation et les difficultés que rencontre la poursuite du processus d'intégration économique européenne confrontent ce dernier à un défi relativement inédit au regard de la dynamique historique lancée par le Traité de Rome.

b) La montée en puissance des pays émergents

Déjà perceptible et annoncée en l'an 2000, la montée en puissance des pays émergents, et notamment des « BRIC » (Brésil, Russie, Inde et Chine) confrontent également les économies européennes à un défi renouvelé : s'il s'agit toujours pour elles de profiter de la croissance des pays émergents en concurrençant leurs autres fournisseurs potentiels (notamment Etats-Unis et Japon), il leur faut également de plus en plus faire face à la concurrence de ces pays émergents (dont certains, comme la Corée, ne relèvent même plus de cette catégorie) dans de nombreux secteurs, qui ne se réduisent plus aux produits manufacturés et au bas de gamme.

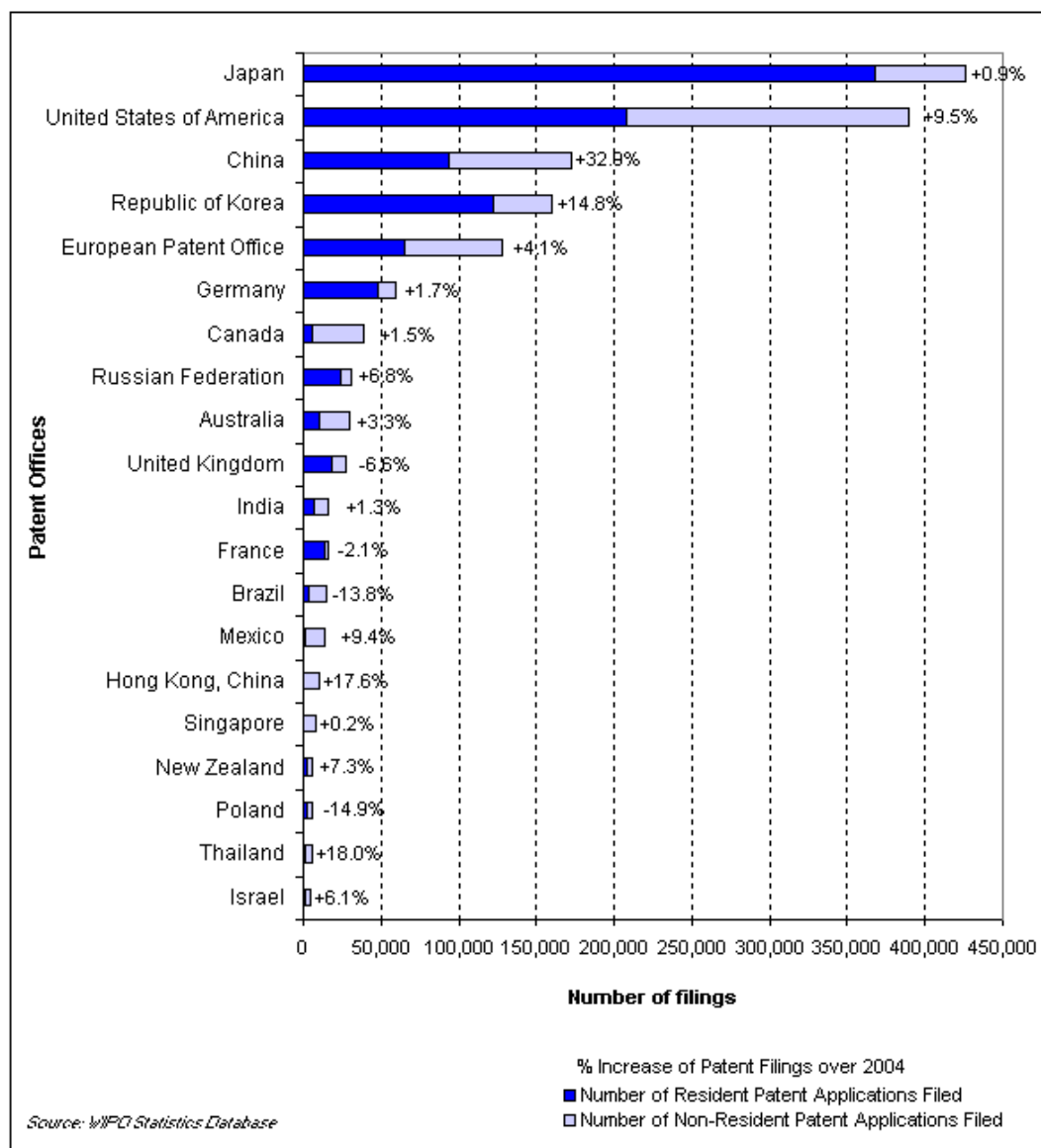
Au cours de la période 2000-2007, la fin pourtant programmée de « l'accord multifibres » en 2005 a suscité de nombreuses craintes quant à la pérennité d'une industrie textile européenne et la mise en place de dispositions transitoires de protection de cette industrie. Celles-ci viennent pour la plupart d'être levées, sur la base d'une analyse relativement en ligne avec les postulats de départ de la Stratégie de Lisbonne : des secteurs comme celui du textile ont plutôt vocation à se développer dans les pays émergents, qui produisent moins cher au grand bénéfice des consommateurs européens ; les pays européens peuvent conserver une partie de la production ciblée sur le haut de gamme grâce à leur valeur ajoutée et à leur proximité des marchés.

Ces controverses sur la concurrence des pays émergents en matière textile étant en grande partie dépassées, on peut aujourd'hui se demander si l'approche européenne pourra être maintenue face à la montée en puissance des pays émergents dans les productions à forte valeur ajoutée. Un tel questionnement porte sur le cœur même de la Stratégie de Lisbonne, lancée dans un contexte de décrochage économique et technologique de Union européenne vis-à-vis des Etats-Unis et d'avènement de la « nouvelle économie », à partir du constat que les Etats-Unis (et les autres pays de l'OCDE) sont nos principaux concurrents, qu'ils fondent essentiellement leur compétitivité sur leur valeur ajoutée sans disposer d'un avantage marqué en termes de coûts salariaux, et qu'il faut donc miser sur l'éducation et la R&D pour les « rattraper » et les concurrencer.

Cette priorité européenne accordée à l'éducation et à la R&D voit, certes, sa pertinence renforcée face à la concurrence des pays émergents, alors que des **pays comme la Chine ou l'Inde ont d'ores et déjà engagé d'importants efforts en matière d'enseignement supérieur, de qualifications et de R&D, se traduisant notamment par la formation d'ingénieurs et chercheurs en nombre quasi comparable aux contingents européens. Mais le niveau de rémunération tendanciellement moindre des chercheurs et ingénieurs asiatiques est susceptible de modifier la donne par rapport aux fondements de la Stratégie de Lisbonne.**

A titre illustratif, on peut constater entre 2004 et 2005 que l'Europe a connu une évolution bien moins forte en matière de dépôt de brevets que les Etats-Unis, la Corée ou encore la Chine qui connaît une progression spectaculaire de plus de 32 %.

Nombre de brevets déposés en 2005 et évolution par rapport à 2004 (en %)



Source : World Intellectual Property Organization, Patent Report: Statistics on Worldwide Patent Activity (2007 Edition)

En tout état de cause, l'Union européenne ne peut désormais plus 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. Un tel constat constitue un défi particulièrement net pour l'Union européenne en général et pour la Stratégie de Lisbonne en particulier.

c) La géopolitisation de la mondialisation

Si la mondialisation déjà visible en l'an 2000 est toujours portée par des dynamiques d'ouverture économique (accès à l'économie de marché et libéralisation des échanges), voire politiques (progrès vers la démocratie), elle se caractérise également par **deux phénomènes marquants, à savoir l'émergence de nouvelles grandes puissances économiques et**

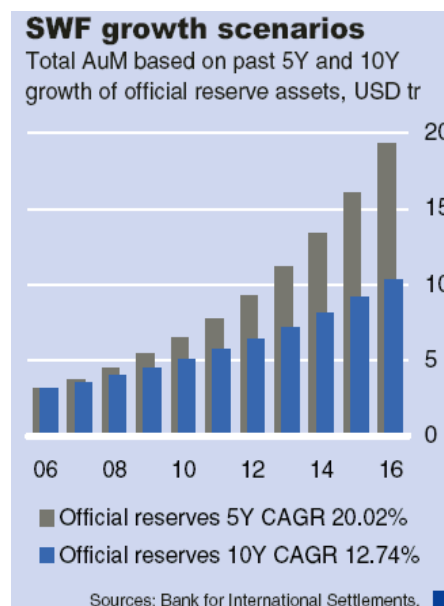
politiques non européennes et non occidentales, ainsi que le développement d'une série de tensions identitaires et géopolitiques.

C'est notamment parce qu'elles se situent au point de rencontre de ces deux problématiques que les **questions énergétiques ont d'ores et déjà accédé au premier rang des préoccupations internationales au cours de la période récente :**

- stratégies de puissance de pays émergents producteurs d'énergie et l'utilisant comme arme politique (Russie, Golfe, Venezuela, etc.) ou consommateurs d'énergie (Chine, Etats-Unis...) pesant sur les cours mondiaux et déployant une intense « diplomatie énergétique » ;
- présence d'une majeure partie des ressources énergétiques sur un arc de crise géopolitique (Golfe persique, Caucase, Afrique du Nord, Asie centrale, Afrique musulmane...).

Cette dramatisation des enjeux énergétiques constitue un signe avant-coureur de la politisation croissante des stratégies économiques au niveau mondial et confère à la mondialisation une dimension géopolitique aujourd'hui beaucoup plus marquée qu'en l'an 2000. **Porteurs d'une histoire nationale prestigieuse et structurés par une forte tradition étatiste, les grands pays émergents utilisent leur essor économique dans le cadre de stratégies de reconquête de puissance :** c'est notamment le cas de la Russie de Vladimir Poutine ou, de manière plus diffuse, de la diplomatie économique chinoise en Afrique et en Asie centrale, ou encore de l'acquisition d'actifs industriels occidentaux majeurs par des entreprises et des fonds souverains de pays émergents.

Augmentation des ressources des fonds souverains (2006-2016) (en %)



Source : Deutsche Bank Research, Sovereign wealth funds, 2007

On peut dès lors se demander si l'Union européenne est aujourd'hui suffisamment armée pour faire face à cette nouvelle donne, dès lors qu'elle ne dispose pas des mêmes instruments que les nations-continentales qui sont à la fois ses partenaires et ses concurrents :

- la construction européenne a en grande partie été fondée sur la volonté d'encadrer l'usage potentiellement destructeur des souverainetés nationales, tant sur le plan politique qu'économique ; elle a conduit à contrôler assez strictement les interventions des Etats membres dans les secteurs qu'ils jugent « stratégiques », sans parvenir pour l'heure à dégager une définition claire des « intérêts stratégiques européens » en matière économique (l'adoption en 2003 d'une « Stratégie européenne de sécurité » n'a pas eu de suites visibles sur le plan économique) ;
- la construction européenne a en grande partie reposé sur la production de règles de droit communes plutôt que sur la mise en place d'acteurs capables de produire des choix politiques adaptés à l'évolution du contexte ; l'Union européenne ne dispose aujourd'hui que de quelques outils d'action « intégrés » (politique de concurrence, politique commerciale, politique monétaire) dont l'usage est confié à des organes dont les statuts et missions sont définis par les Etats membres ;
- sur le plan institutionnel, la construction européenne a enfin conduit à la mise en place d'une « souveraineté partagée » entre Etats membres d'une part, entre institutions de l'Union européenne d'autre part, dont l'exercice est beaucoup plus complexe et plus lent que celui en usage dans les pays fortement centralisés (et parfois autoritaires).

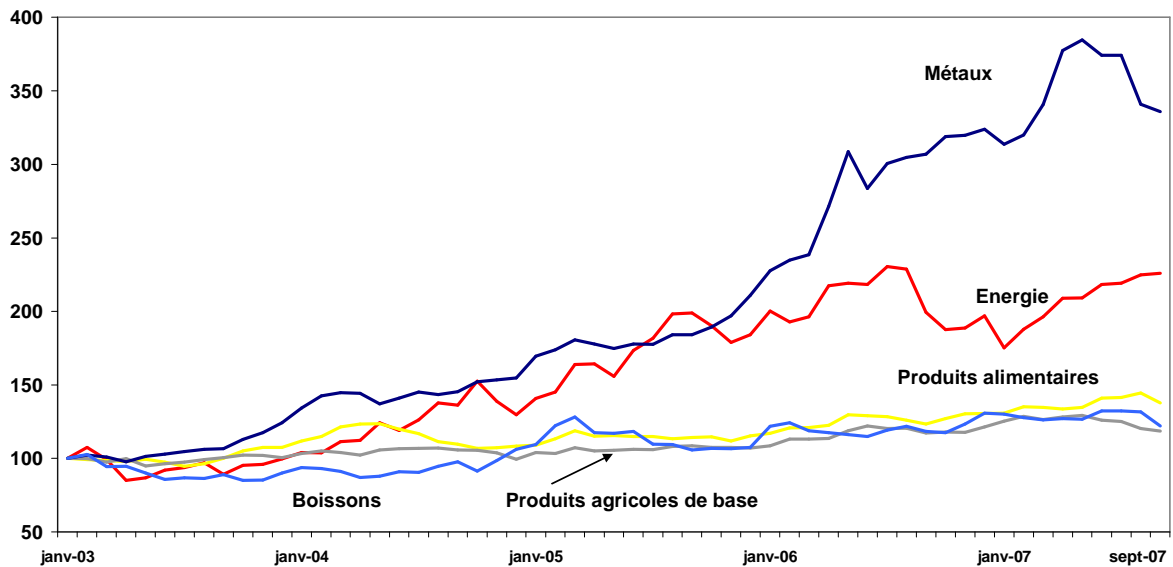
Sur ces trois registres, philosophique, politique et institutionnel, la géopolitisation de la mondialisation constitue un nouveau défi de grande ampleur pour l'Union européenne à l'horizon 2010 et au-delà.

d) Les défis énergétiques et climatiques

L'accession déjà signalée des questions énergétiques au premier rang des préoccupations internationales constitue un autre nouveau défi, dont l'Union européenne a déjà en partie pris la mesure en annonçant le lancement d'une « politique intégrée énergie-climat » lors du Conseil européen de mars 2007. Il lui revient désormais de donner corps à une telle politique, dans un contexte international marqué par une incertitude croissante quant à la sécurité, à la pérennité et au coût des approvisionnements énergétiques, sur fond de réchauffement climatique.

La forte hausse du cours des matières premières pendant la période 2000-2007 indique tout d'abord que la mondialisation n'est pas seulement un choc d'offre déflationniste pour l'Union européenne, mais qu'elle peut aussi être un choc de demande inflationniste. L'enjeu de l'accès aux matières premières devient d'autant plus stratégique pour les pays de l'Union européenne, qui dépendent aujourd'hui à 55% d'approvisionnements extérieurs et devraient en dépendre à 80% en 2030 : cela renforce la nécessité d'adopter des positions conjointes (y compris avec les Etats-Unis) plutôt que de négocier en ordre dispersé avec les pays producteurs.

Evolution du prix des matières premières Indice = 100 en janvier 2002



On peut par ailleurs signaler que la hausse de la **demande de matières premières agricoles peut aussi modifier la position de l'Union européenne au niveau international** : elle pourrait entraîner une baisse éventuelle du niveau de soutien financier requis par la PAC et conduire l'Union européenne à dégager des marges de manœuvre accrues pour les négociations commerciales multilatérales (ainsi que pour les politiques de Lisbonne).

Sur le plan climatique, l'Union européenne est appelée à respecter les engagements qu'elle a pris aux termes du protocole de Kyoto, voire à les renforcer au-delà (suites de la Conférence de Bali), ce qui suscite nombre de questions déjà en partie présentes en 2000 :

- l'Union européenne doit-elle continuer à s'imposer des contraintes environnementales qui pèsent sur sa compétitivité alors même que ses principaux concurrents (Etats-Unis et Chine) s'en dispensent, et que les objectifs visés au niveau mondial seront de toute façon difficiles à atteindre (les Etats-Unis sont responsables d'un quart des émissions de gaz à effet de serre) ;
- l'Union européenne impose l'essentiel des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'industrie manufacturière, qui n'est responsable que d'un quart des émissions (23 % des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial après réaffectation de l'électricité⁸) et qui est en outre exposée à une concurrence internationale sur laquelle ne pèsent pas les mêmes contraintes. Sortir de ce paradoxe ne doit-il pas conduire à appliquer à d'autres secteurs l'effort de réduction d'émissions pour l'après 2012, à savoir l'agriculture (26 % des émissions), le résidentiel tertiaire (22 % des émissions) et les transports routiers (12 % des émissions) ?
- à l'instar des Etats-Unis, l'Union européenne et ses Etats membres ne doivent-ils pas adopter davantage de mesures favorisant le développement d'une « économie de l'environnement », notamment évoquée par le Rapport Stern, en encourageant les progrès effectués par les entreprises en matière de R&D et d'innovation (exemple de

⁸ Chiffres IPPC et AIE cités dans « Changement climatique : le défi majeur » Assemblée nationale Avril 2006

la capture du CO2 ou des progrès en matière de motorisation). En d'autres termes, alors que la nouvelle économie fondée sur les technologies de l'information et de la communication constituait l'horizon marquant au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne, la « nouvelle économie de l'environnement » ne doit-elle pas s'imposer comme telle d'ici 2010 et au-delà ?

II. 2 – De nouveaux défis internes à l'Union

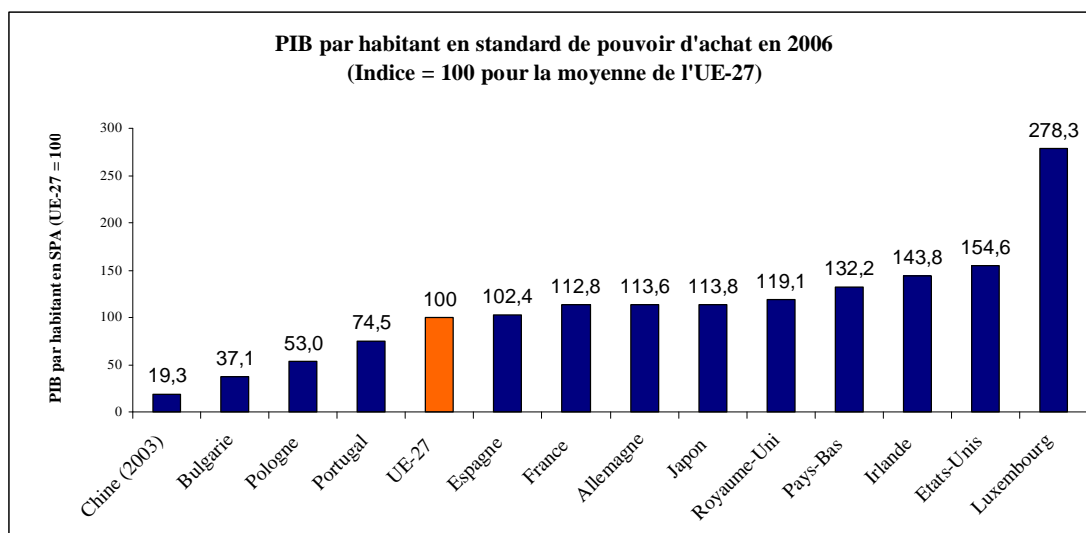
L'Union européenne s'est également elle-même transformée depuis l'an 2000 : certains de ces changements sont immédiatement perceptibles, tels le passage de 15 à 27 Etats membres ou le lancement de l'euro. D'autres doivent également être mis en exergue, qui constituent autant de nouveaux défis politiques au regard de la situation qui prévalait lors du lancement de la Stratégie de Lisbonne.

a) Une hétérogénéité beaucoup plus forte

L'Union européenne est tout d'abord beaucoup plus hétérogène qu'en 2000, aussi bien dans le domaine économique et social que sur le plan politique.

Dans le domaine économique et social, l'Union européenne est désormais marquée par une beaucoup plus forte différenciation de ces Etats membres en termes de niveau de richesse :

- cette hétérogénéité économique et sociale peut être considérée comme **une source d'opportunités** en termes de gamme d'avantages comparatifs et d'investissements directs (possibilité d'investir dans des pays très différents, dans des pays de la zone euro ou hors zone euro) ;
- elle peut également requérir de **nouveaux ajustements en matière sociale, dès lors qu'elle a conduit à l'entrée de pays à très bas salaires au sein de l'Union européenne** : le mouvement de délocalisations internes à l'Union européenne engagé au cours des années 2000-2007 a donné lieu à de vives controverses au moment du vote de la « Directive Services » et la « libre prestation de services » vient de faire l'objet de deux arrêts marquants de la Cour de justice des Communautés européennes (arrêts Viking et Laval). Les réflexions relatives au degré de différenciation fiscale optimal dans une zone aussi hétérogène que l'Union européenne ont également été relancées ;
- de manière plus générale, la présence au sein de l'Union européenne d'économies « matures », en « convergence » ou en « rattrapage », de pays proches de la frontière technologique ou éloignés de cette frontière, rend plus difficile la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne sur la base d'objectifs indifférenciés.



L'hétérogénéité de l'Union européenne s'est également accrue sur le plan politique depuis le lancement de la Stratégie de Lisbonne, non seulement en raison de l'accroissement du nombre de ses membres, mais aussi vis-à-vis de sujets économiques et sociaux sur lesquels il est délicat de dégager un consensus européen, en raison de la diversité des préférences collectives et des situations nationales.

Si la Stratégie de Lisbonne est depuis l'origine un compromis entre des orientations différentes (volet « libéral » classique, volet « croissance endogène »...), il est notable que des pays européens plus divisés sur ces enjeux peuvent être tentés de n'en retenir que ce qui leur convient, affaiblissant ainsi la cohérence d'ensemble de l'agenda.

L'hétérogénéité politique de l'Union européenne s'est également exprimée sur des enjeux plus diplomatiques, tels que celui de la guerre d'Irak, au prix de tensions qui, si elles se maintiennent ou se reproduisent, pèsent et pèseront nécessairement sur la capacité de l'Union européenne à dégager un consensus en faveur d'initiatives communes dans quelque domaine que ce soit.

b) Un vieillissement désormais concrétisé

Déjà perçu en l'an 2000, le vieillissement de l'Union européenne est désormais entré dans la réalité avec **l'arrivée effective à l'âge de la retraite des cohortes appartenant à l'imposante génération du « baby boom »** observable dans la plupart des Etats membres. Ces départs à la retraite s'effectuent tandis que l'Union européenne se singularise par ailleurs comme la **zone de plus basse fécondité au monde** (la France faisant relativement exception avec un taux de 2 enfants par femme).

Ces dynamiques démographiques conduisent tout d'abord à une **très forte montée en régime des dépenses de retraite et de santé par rapport à l'an 2000 (voir Annexe 7)**, qui impose des ajustements économiques (taux d'emploi des seniors) et sociaux (mode de financement des régimes de protection sociale) presque aussi importants que ceux rendus nécessaires par la mondialisation de l'économie.

Elles semblent par ailleurs **appeler les pays européens à recourir de manière accrue à la main d'œuvre immigrée s'ils souhaitent maintenir leur niveau de vie à court et moyen termes** (une hypothétique remontée de la fécondité européenne ne produirait ses effets

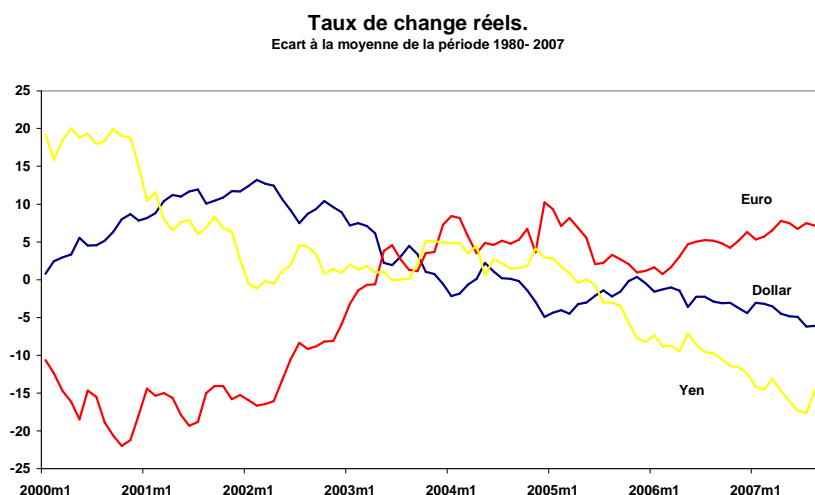
économiques qu'à l'horizon 2025). Cette nouvelle donne doit inciter les pays de l'Union européenne à mieux se positionner sur le marché mondial de la main d'œuvre qualifiée, à améliorer leurs politiques d'intégration des populations immigrées et à développer des stratégies de co-développement visant à stabiliser les pays pauvres et émergents (politique de voisinage, partenariat plus ou moins poussé avec la rive Sud de la Méditerranée et les pays d'Afrique), **autant de défis peu ou pas évoqués par la Stratégie de Lisbonne, et qui constitueront une composante majeure de la stratégie européenne pour la mondialisation à l'horizon 2010 et au-delà.**

c) L'Union économique et monétaire et ses suites

La mise en circulation de l'euro en 2002 et son utilisation par 15 des pays de l'Union à 27 ont permis de favoriser la libre circulation des capitaux, des biens et des services au sein du Marché unique, tout en mettant à l'abri nombre de pays (notamment la France) des spéculations monétaires qui accompagnaient jadis les périodes de crise économique ou politique.

L'avènement de l'euro s'est d'autre part accompagné de deux phénomènes nouveaux par rapport au début des années 2000 :

Taux de change réel de l'Euro, du Dollar et du Yen de 2000 à 2007



Source : FMI, World Economic Outlook, 2007

- d'une part, la **forte appréciation du taux de change de la monnaie européenne par rapport au dollar et au yuan**, qui présente à la fois l'avantage de diminuer le prix des importations (notamment énergétiques) et l'inconvénient de peser sur la compétitivité prix de certaines industries européennes (par exemple aéronautiques) ;
- d'autre part, un **effet ambivalent sur la mise en œuvre des politiques économiques nationales**. Si la mise en place du Pacte de stabilité et de croissance a conduit l'Union européenne à contrôler assez strictement l'évolution des comptes publics nationaux, la disparition de la contrainte monétaire externe (risques de dévaluation) semble également avoir conduit certains pays de l'Union européenne (Italie, France...) à relâcher leurs efforts de réforme structurelle (la création de l'Union économique et monétaire ayant à cet égard fait office de « trappe à réformes »).

Ces deux phénomènes nourrissent un débat récurrent sur la « **gouvernance économique de la zone Euro** », particulièrement marqué en France et moins central dans nombre d'autres pays de l'Union européenne, et dont le traitement paraît lui aussi constituer un important défi pour l'Union européenne à l'horizon 2010 et au-delà.

d) De nouvelles formes d'eurosepticisme

La Stratégie de Lisbonne a été lancée dans une conjoncture de forte croissance au sein de l'Union européenne (de l'ordre de 3% en moyenne) et dans un contexte de soutien global à la construction européenne. Ce contexte politique a, lui aussi, fortement évolué depuis :

- le **rejet référendaire du projet de « Constitution européenne » par la France et les Pays-Bas** a exprimé la relative défiance qui s'est emparée des populations de deux Etats membres fondateurs à l'égard de la construction européenne ;
- déjà signalés, les **doutes d'une partie des milieux économiques au regard du Marché intérieur et de la valeur ajoutée de l'Union européenne** dans un contexte de concurrence globale doivent également être pris en compte : alliée naturelle des grandes entreprises, l'Union européenne est de plus en plus critiquée, notamment en raison de sa propension à produire des **normes** économiques (directives de libéralisation et contrôle de la concurrence), sanitaires, sociales, environnementales coûteuses et/ou jugées inadaptées à la présente phase de la mondialisation ;
- plus généralement, la construction européenne est désormais confrontée à la nécessité de refaire la preuve de sa valeur ajoutée et de son sens. Un demi-siècle après le Traité CECA et le Traité de Rome, qui ont initié un cycle politique centré sur la réconciliation et l'ouverture internes, l'Union européenne doit désormais refonder sa légitimité auprès de ses citoyens et de ses entreprises sur sa **capacité à promouvoir les intérêts et valeurs de l'Europe dans la mondialisation.**

Ce défi fondamental du sens et de la pertinence de la construction européenne dans la mondialisation pourrait précisément être relevé sur la base d'une stratégie européenne profondément renouvelée au-delà de 2010, dont les principales orientations seront proposées dans le rapport final de la Mission.

DEUXIEME PARTIE

LISBONNE III

OU

L'EUROPE TOUJOURS SUBSIDIAIRE

I LE PAQUET « LISBONNE III » ET L'ETAT DU CONSENSUS EUROPEEN

Dans la perspective du Conseil européen de mars 2008, la Commission vient de publier une série de documents sur le prochain cycle de la Stratégie de Lisbonne, sur lesquels les autorités françaises doivent prendre position au cours des prochaines semaines :

- **d'une part, un bilan des réformes engagées par chaque Etat membre au titre de son « programme national de réformes » 2005-2008 (voir Section III de cette deuxième partie) :**
 - un premier document de la Commission dresse un état des lieux de la mise en œuvre des PNR au regard des engagements pris et des recommandations adressées par le Conseil européen début 2007 ;
 - un second document propose au Conseil européen d'adopter de nouvelles recommandations et points à surveiller pour chaque Etat membre.
- **d'autre part, un exercice de « bilan et perspectives » de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne depuis sa relance de 2005 et en vue du nouveau cycle triennal 2008-2010 :**
 - un « rapport stratégique » global évoque les principaux progrès de la Stratégie de Lisbonne et identifie ses principales priorités pour le cycle 2008-2010 ;
 - un rapport annexe analyse de manière détaillée l'état d'avancement des réformes au regard des enjeux identifiés par les Lignes directrices intégrées et, de manière plus rapide, l'état d'avancement des projets prévus par « l'initiative européenne de croissance » lancée en 2003 (réseaux de transport et d'énergie, R&D etc.) ;
 - une Communication plus sectorielle évoque la contribution de la politique de cohésion à la réalisation des objectifs de Lisbonne.
- **enfin, une proposition de nouveau « Programme communautaire de Lisbonne » pour la période 2008-2010.**

I.1 Synthèse du Paquet Lisbonne III

Le contenu du Paquet Lisbonne III peut être résumé comme suit :

a) **La Commission évalue favorablement la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne depuis 2005**

D'une manière générale, la Commission européenne estime que la Stratégie de Lisbonne, telle que redéfinie en 2005, fonctionne et a produit des résultats satisfaisants.

Elle souligne cependant que, si la Stratégie de Lisbonne contribue à la nette amélioration des performances économiques de l'Union, le mouvement de réforme doit se poursuivre et s'approfondir. Au niveau national, certains Etats membres ont mieux réagi que d'autres, et une certaine lassitude semble apparaître. Les investissements de R&D ont

tendance à diminuer, l'environnement pour les entreprises reste perfectible, et l'ouverture des activités de réseau à la concurrence reste insuffisante.

Du point de vue macro-économique, la Commission estime que l'urgence pour les Etats membres est de maintenir à long terme la viabilité de leurs finances publiques, même si elle note que, sur les douze derniers mois, le nombre d'Etats en situation de déficit public excessif a diminué. C'est dans ce secteur que des mesures doivent selon elle être prises dans nombre de pays, dont la France.

La Commission estime que les réformes structurelles ont contribué au taux de croissance de la zone Euro à hauteur de 0,2 point de pourcentage depuis 2005, et relève que 6,5 millions d'emplois ont été créés au cours des deux dernières années.

La Commission affirme le rôle de la Stratégie de Lisbonne dans la mondialisation, en référence au Conseil européen de Lisbonne d'octobre 2007 pour lequel elle avait diffusé une communication intitulée « Répondre au défi de la mondialisation ». Selon elle, la Stratégie de Lisbonne peut faire bénéficier l'Union européenne des atouts et opportunités qu'offre la mondialisation, tout en la protégeant de ses effets négatifs. Elle prône ainsi l'ouverture et rejette le protectionnisme. Elle note dans le même temps que les entreprises européennes doivent accéder davantage aux marchés mondiaux et se donne pour tâche d'identifier les pays et les secteurs où persistent des barrières. Avec certains pays-clé, il faudra selon elle maintenir le dialogue, et s'orienter vers une convergence des normes, à laquelle l'Union européenne lui semble bien préparée grâce à la construction du Marché unique.

b) La Commission propose de ne pas modifier les outils de la Stratégie de Lisbonne pour le cycle 2008-2010

• La Commission ne propose pas de révision des Lignes directrices intégrées pour le nouveau cycle 2008-2010

La Commission estime en effet que les Lignes directrices intégrées constituent un cadre approprié pour la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, et remplissent pleinement leur rôle telles que définies en 2005.

L'intitulé des 24 Lignes directrices intégrées est donc repris tel quel. La seule modification formelle intervient sur la LDI n° 2, qui concerne la viabilité des finances publiques : la situation des finances publiques serait désormais mise en relation avec l'augmentation du taux d'emploi. Le vieillissement de la population est ainsi présenté comme l'un des principaux facteurs pesant sur les finances publiques. Si ce constat n'est pas nouveau, le faire apparaître de la sorte relie clairement cette question à la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne.

Les modalités de mise en œuvre des LDI font cependant l'objet de quelques retouches et s'enrichissent de nouveaux éléments de contexte qui tirent les conséquences des événements récents, sans modifier réellement cet instrument.

- un long développement est par exemple consacré au bon fonctionnement de la zone Euro (LDI n° 6). Sont évoqués les récentes crises financières, le rôle de l'Euro dans le monde, et la nécessaire amélioration de la gouvernance au sein de l'Eurogroupe ;

- concernant l'utilisation durable des ressources et les synergies entre la protection environnementale et la croissance, les thématiques de la sécurité de l'approvisionnement et de la hausse du pétrole sont désormais prises en compte ;
 - pour les Lignes directrices pour l'emploi, la thématique de la flexicurité est largement développée par la Commission, et la problématique de la conciliation vie familiale/vie professionnelle est également mise en avant. Les développements nouveaux figurant dans cette partie tirent les conséquences de la réflexion récente sur le modèle social européen et la flexicurité.
- **La dimension communautaire de la Stratégie de Lisbonne est renforcée avec la proposition d'un nouveau « Programme communautaire de Lisbonne » pour 2008-2010 (Annexe 8)**

La Commission affirme le rôle de la Communauté européenne dans la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne à de nombreuses reprises. Selon elle, les actions qui doivent être accomplies dans le cadre du nouveau « Programme communautaire de Lisbonne » présentent un lien évident avec un certain nombre d'autres priorités communautaires : plusieurs mesures visées par ce programme sont selon elle une traduction concrète de sa récente Communication sur le Marché intérieur du XXI^{ème} siècle, ou encore du Plan d'action européen pour la mobilité de l'emploi.

Dix priorités-clé sont dégagées par la Commission pour le nouveau Programme communautaire de Lisbonne, qui concerne les réformes à entreprendre ou à impulser au niveau communautaire. Elles sont réparties au sein de quatre « domaines d'action prioritaires » correspondant peu ou prou à ceux identifiés par le Conseil européen du printemps 2006 :

- l'investissement dans le capital humain et la modernisation du marché du travail ;
- la libération du potentiel des entreprises, notamment des PME ;
- l'investissement dans la connaissance et l'innovation ;
- l'énergie et le changement climatique.

A ces quatre domaines s'ajoute une thématique relative à la « dimension extérieure de la Stratégie de Lisbonne », qui évoque les négociations commerciales de l'Union européenne (notamment à l'OMC) comme le faisait le précédent programme communautaire, mais souligne également la nécessité pour l'Union européenne d'œuvrer à la diffusion de ses normes au niveau mondial grâce à une intensification de la convergence réglementaire et, dans certains secteurs (propriété intellectuelle), une application plus stricte des règles existantes.

Les différentes actions correspondant à ces cinq priorités sont détaillées par la Commission, et réparties en trois catégories, selon qu'elles doivent être adoptées par elle-même, par d'autres institutions, ou nécessitent une réelle mise en œuvre si elles ont déjà été adoptées. Selon la Commission, il s'agit de mettre en évidence la responsabilité de chaque institution afin que ces actions soient des priorités pour toutes les institutions européennes.

I.2 Une fin de cycle plus qu'un nouveau départ

La Mission porte sur le Paquet Lisbonne III, tel que proposé par la Commission, les appréciations suivantes :

a) Sur le fond, un élargissement plus apparent que réel

- **Le Paquet Lisbonne III élargit le champ d'action de la Stratégie de Lisbonne et, en ce sens, répond aux préoccupations traditionnellement soulevées par la France**

Concernant la croissance, Lisbonne III reprend des thématiques fréquemment mises en avant par la France, tels que le besoin d'un Small Business Act (SBA), ou la nécessité de réellement développer le secteur des services financiers.

La lutte contre le réchauffement climatique et l'achèvement du Marché intérieur de l'énergie sont également placés au cœur de la Stratégie de Lisbonne.

Les défis posés à l'Union européenne par sa démographie et le vieillissement de sa population, ainsi que la réflexion sur une politique migratoire commune sont évoqués.

Enfin, comme déjà signalé, Lisbonne III se dote d'un volet externe, destiné à répondre aux défis de la mondialisation, en insistant par exemple sur la nécessaire régulation des crises financières internationales, en écho à la lettre conjointe Sarkozy-Merkel de l'automne 2007.

Au total, et à l'exception de ce volet externe, les orientations proposées par la Commission constituent un retour de la Stratégie de Lisbonne aux fondamentaux dégagés en 2000, qui faisaient référence à l'émergence d'un véritable « modèle de développement européen ». Après le recentrage de 2005 sur la croissance et l'emploi, la Commission semble revenir aux autres thématiques de la Stratégie de Lisbonne : environnementale (par les développements consacrés à l'énergie et au climat) et sociale (la révision de l'Agenda social mi-2008 est une priorité, la modification du fonds d'ajustement à la mondialisation également, de longs développements sont consacrés à la flexicurité, etc.).

- **Ces inflexions n'apportent toutefois pas de réponse très concrète aux défis identifiés**

Rien de vraiment concret n'est indiqué dans le domaine social, puisque le contenu de l'Agenda social ne sera connu qu'en 2008. En outre, principaux thèmes de cet agenda tels qu'évoqués par le programme communautaire (éducation, migrations et démographie) ne couvrent en outre pas nécessairement les enjeux traditionnellement évoqués par la France (par exemple ceux liés à la définition de normes communautaires en matière de durée du travail ou ceux relatifs au détachement des travailleurs).

L'hétérogénéité économique et sociale d'une Union de 27 Etats membres n'est pas plus prise en compte par le Paquet Lisbonne III qu'en 2000 ou 2005, et ne fait donc l'objet d'aucune initiative spécifique.

Le nouveau « volet externe » de la Stratégie de Lisbonne est enfin dépourvu de véritable substance. La nécessité d'aboutir à un accord dans le cadre du cycle de Doha, seul élément concret figurant dans le Programme communautaire de Lisbonne, figurait déjà dans le programme précédent et a peu de lien avec la Stratégie de Lisbonne. Qui plus est, la poursuite des négociations bilatérales, qui figure également dans le Programme communautaire, ne

semble pas traduire d'inflexion significative de l'approche de l'ouverture commerciale européenne : si la Commission semble reconnaître que l'ouverture unilatérale de l'Europe a des conséquences négatives en termes de compétitivité externe, elle récuse l'approche consistant à obtenir des garanties de nos partenaires. Si elle estime qu'il faut combiner l'ouverture et la défense de l'intérêt européen, quasiment rien ne figure sur la notion de réciprocité. Elle ne se montre pas assez offensive, en mettant seulement l'accent sur le dialogue avec les pays tiers, et n'évoque qu'en filigrane les problématiques, pourtant essentielles, d'accès aux marchés, de convergence des réglementations, etc. La Commission semble de fait continuer à jouer la politique de l'exemplarité : en démontrant les bienfaits de l'ouverture, et en s'imposant un haut niveau de normes, elle estime que le modèle européen finira par s'imposer au reste du monde.

- **Au total, le Paquet Lisbonne III s'inscrit dans la continuité de la stratégie recentrée sur la croissance et l'emploi de 2005**

En dépit du retour des thématiques dégagées dès 2000 (comme l'environnement et le social), ou d'un élargissement supposé répondre à de nouveaux défis (pas nouveau), le Paquet Lisbonne III reste très proche de la Stratégie de Lisbonne version 2005. Le fait que l'intitulé des Lignes directrices intégrées et que le mode de gouvernance restent quasiment inchangés est à cet égard révélateur.

Par ailleurs, si le nouveau Programme communautaire semble plus étoffé, toutes les politiques communautaires semblent y être intégrées, et il est par conséquent délicat de tirer des conséquences précises de ce programme tant son champ d'intervention est large. La Commission semble avoir surtout voulu faire aboutir un certain nombre de projets en cours avant la fin de son mandat, ce qui est louable.

b) Sur la gouvernance, Lisbonne III apporte peu d'éléments nouveaux

Si le quasi statu-quo proposé par la Commission s'agissant de la gouvernance traduit sans doute sa crainte d'une réaction négative des Etats membres vis-à-vis de tout changement, force est de constater qu'il n'est pas à la hauteur des enjeux et des carences signalés dans la première partie du présent rapport.

- **Au niveau du Programme communautaire de Lisbonne**

Le nouveau Programme communautaire est étoffé, mais se heurte à des problèmes classiques de gouvernance : ainsi aucun moyen juridique ou financier particulier ne lui est alloué, et il prévoit fréquemment un recours à la « *soft law* » sous forme de recommandations ou communications.

La Commission continue en effet de ne pas distinguer dans le Programme communautaire de Lisbonne ce qui relève de réelles compétences de l'Union européenne et ce qui relève davantage de la coopération entre Etats membres. Cette omission contredit la volonté affichée en 2005 de séparer ce qui relève de l'action des Etats membres (dans le cadre des PNR) et de celle de l'Union européenne, via le programme communautaire. Elle est d'autant plus surprenante que le nouveau Traité de Lisbonne (voir Annexe 9) indique clairement les domaines dans lesquels l'Union européenne exerce une « compétence exclusive » (exemple de la politique commerciale) et ceux dans lesquels elle ne dispose que de « compétences partagées » (exemple de la politique de R&D), voire de simple moyens « d'appui et de coordination » (exemple de l'éducation et de la formation).

Une amélioration notable peut néanmoins être soulignée s'agissant du suivi de la mise en œuvre du Programme communautaire de Lisbonne : la Commission propose d'y consacrer un rapport spécifique qu'elle adressera au Parlement européen et aux Etats membres, et qui sera intégré à son rapport annuel sur la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne.

- **Au niveau de la mise en œuvre des programmes nationaux de réforme**

La Commission propose de ne pas modifier le système de gouvernance multilatérale de la stratégie, tel que mis en place en mars 2005, alors même que la mise en œuvre nationale de la Stratégie de Lisbonne se heurte à l'absence d'appropriation dans beaucoup d'Etats membres, parmi lesquels la France (voir Annexe 5). Si la Commission souligne la « lassitude » générale vis-à-vis des réformes, et porte un jugement assez sévère concernant la mise en œuvre de Lisbonne dans notre pays, elle s'en tient à l'approche « partenariale » en matière de coopération avec les Etats membres, c'est-à-dire se repose sur le bon vouloir réformateur de ceux-ci.

Seule innovation, plutôt bienvenue : la Commission propose que le Conseil débatte des réponses apportées par les Etats membres aux recommandations qui leur sont adressées, afin de renforcer les mécanismes de surveillance multilatérale et le respect d'une discipline par chacun d'eux.

Dans ses conclusions des 22 et 23 mars 2005, le Conseil européen avait par ailleurs déjà évoqué la nécessaire appropriation de la Stratégie de Lisbonne : *« À côté des gouvernements, tous les autres acteurs concernés – parlements, instances régionales et locales, partenaires sociaux, société civile – doivent s'approprier la stratégie et participer activement à la réalisation de ses objectifs ».*

Cependant, aucune voie concrète n'a été indiquée depuis pour améliorer l'appropriation de la stratégie par la société civile européenne, et le nouveau paquet présenté par la Commission n'apporte pas d'élément novateur sur ce point.

Au total, le Paquet Lisbonne III reflète une stratégie en fin de cycle plutôt qu'un nouveau départ.

I.3 De faibles marges de manœuvre pour la France

L'ambivalence du Paquet Lisbonne III reflète l'état du consensus européen sur la Stratégie de Lisbonne et la position de compromis recherchée par une Commission en fin de mandat entre les tenants du recentrage de 2005 et les partisans d'un retour aux ambitions de 2000-2001 et d'une stratégie plus globale face à la mondialisation.

- **De manière générale, tant la Commission et autres institutions européennes que la plupart des Etats membres considèrent que la Stratégie de Lisbonne, telle que recentrée en mars 2005 sur la croissance et l'emploi commence à produire des résultats et ne doit pas être modifiée pour la période 2008-2010**

Les Lignes directrices intégrées apparaissent suffisamment générales pour demeurer pertinentes au cours des deux années à venir. Quant à la gouvernance, en dépit de ses insuffisances, la Commission ne semble pas désireuse de muscler l'approche « partenariale », c'est-à-dire non contraignante, vis-à-vis des Etats membres mise en place depuis 2005.

Les Etats membres eux-mêmes peuvent être répartis en trois grandes catégories :

- ceux (notamment les nouveaux Etats membres) pour qui la Stratégie de Lisbonne constitue un cadre de référence utile pour la mise en œuvre des réformes nationales et pour qui le partenariat avec la Commission joue le rôle d'une assistance technique bienvenue ;
- ceux qui mettent en œuvre leurs programmes de réformes de manière relativement autonome, souvent de manière conforme aux principales orientations de la Stratégie de Lisbonne, et ne souhaitent pas l'interférence plus importante de la part de la Commission (Allemagne, Royaume-Uni, pays scandinaves...) ;
- enfin, ceux qui ont plus de difficulté à réformer, mais ne souhaitent pas davantage un renforcement de la surveillance multilatérale qui les montrerait du doigt (France, Italie).

Cette conjonction produit une sorte de « consensus mou » autour de la version 2005 de la Stratégie de Lisbonne, dont les objectifs sont unanimement jugés valides, mais dont les conditions de mise en œuvre souffrent de carences auxquelles nul ne se soucie de remédier. De manière plus générale, le désir d'une intervention plus forte de l'Europe dans les domaines centraux de la Stratégie de Lisbonne apparaît assez limité.

- **Dans le même temps, le Paquet Lisbonne III s'efforce de prendre en compte les nouvelles thématiques issues de l'accélération de la mondialisation**

Ces nouvelles thématiques portent sur les domaines social, énergétique, environnemental et extérieur, en écho notamment aux préoccupations françaises. Cette prise en compte est légitime sur le fond. Elle a conduit à un élargissement du champ du Programme communautaire de Lisbonne, qui rencontre trois séries de limites :

- il risque d'être critiqué par les Etats membres attachés au recentrage sur la croissance et l'emploi opéré en 2005 (Royaume-Uni et Allemagne, notamment) ;
- il est dépourvu de véritable substance par rapport aux politiques et initiatives déjà existantes ;
- **surtout, l'intégration de nouvelles thématiques dans la Stratégie de Lisbonne a un effet dilutif.** Sur la stratégie elle-même : à force de s'élargir, elle tend à se dégrader en un récit global non-opérationnel des politiques menées en Europe. Et sur les nouvelles thématiques : l'intégration à la Stratégie de Lisbonne, fondée sur la *soft law* (MOC) de politiques qui sont ou ont vocation à devenir communautaires, donc à relever de la *hard law* européenne (directives, financements budgétaires), présente des risques forts, déjà matérialisés, de contamination procédurale.

Dans ces conditions, sauf à ouvrir d'emblée le débat sur l'après-2010, il est peu probable que la France puisse faire progresser, de manière significative, ses priorités non strictement « lisbonniennes » au Conseil européen de printemps. *En tout état de cause, les priorités françaises sur le terrain de la compétitivité externe et de la politique énergétique extérieure devraient être clairement dissociées du processus de Lisbonne proprement dit pour les raisons évoquées en introduction.*

- **S'agissant plus particulièrement des enjeux sociaux, plusieurs constats peuvent être dressés quant aux marges de manœuvre françaises**

Il y a tout d'abord lieu de constater que la France n'est pas nécessairement l'Etat membre le mieux placé pour inciter à nouveau l'Union européenne à agir davantage en matière sociale :

- ses handicaps sur le sujet tiennent, d'une part, à ses références historiques traditionnelles au thème de « l'Europe sociale », qui ont tendance à susciter une certaine lassitude auprès des institutions communautaires et d'autres Etats membres ; d'autre part, aux performances nationales contrastées en matière sociale (exemple de la démographie, mais contre-exemple du chômage), qui ne placent pas notre pays en situation d'exemplarité et de force sur ces enjeux ;
- dans le même temps, les autorités françaises pourraient tout à fait fonder leurs revendications en matière « d'Europe sociale » sur deux réalités : la défiance politique qu'engendre de fait une Union européenne perçue comme « pas assez sociale », et qui a notamment nourri le rejet français du projet de Constitution européenne ; et la série de réformes engagées en matière économique et sociale depuis le printemps 2007 qui doivent permettre au gouvernement de souligner qu'il traite énergiquement les principaux problèmes sociaux relevant de ses prérogatives, tout en demandant à l'Union européenne d'intervenir davantage sur ceux qui dépendent d'elle.

Les marges de manœuvre de la France en matière sociale étant limitées, leur utilisation suppose en tout état de cause que notre pays identifie très précisément les enjeux sur lesquels il souhaite une action de l'Union européenne au cours des années 2008-2010 (voir ci-après).

II PRIORITES FRANÇAISES POUR LISBONNE III AU NIVEAU EUROPEEN

Compte tenu de l'étroitesse des marges de manœuvre disponibles, la Mission suggère dans un premier temps quelques initiatives pour infléchir le paquet Lisbonne III d'ici à son adoption au Conseil européen de printemps.

Elle fait ensuite quelques propositions pour la présidence française. Ces propositions sont plus ouvertes, mais obéissent aussi au principe de réalité et prennent en compte les contraintes techniques et politiques du moment.

Ce n'est que dans son rapport final que la Mission développera une réflexion plus libre sur ce que devrait être, au-delà de Lisbonne, une stratégie européenne adéquate pour la mondialisation.

II.1 Propositions en vue du Conseil européen de printemps

Lors des réunions du Conseil préparatoires au Conseil européen de printemps, comme lors de ce Conseil européen, la Mission suggère aux autorités françaises d'adopter les positions suivantes :

a) Soutenir globalement le Paquet Lisbonne III

Au vu de l'évaluation menée dans la Section précédente, la Mission préconise que la France soutienne globalement le paquet présenté par la Commission :

- *en premier lieu parce que, sur le fond, les axes de réforme adoptés par les autorités françaises en matière de croissance et d'emploi depuis le printemps 2007, notamment s'agissant du renforcement de la valeur travail et du taux d'emploi, des impulsions données dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche ou encore de l'accent mis sur l'amélioration de l'environnement des entreprises et des travailleurs (flexicurité), sont désormais plus étroitement en phase avec la Stratégie de Lisbonne ;*
- *en second lieu parce qu'au moins formellement, le Paquet Lisbonne III va dans le sens des positions françaises : retour à une version élargie de la Stratégie (« modèle de développement européen » autour de ses trois dimensions économique, social et environnemental) plutôt que la vision plus étroitement économique issue de Lisbonne II (« programme de croissance ») ; volonté de doter la Stratégie d'un volet extérieur ; développements sur la politique intégrée « énergie-climat » ...*

La Mission souligne toutefois que la tentation d'intégrer toujours plus de politiques au sein de la Stratégie de Lisbonne a d'importants effets pervers. Le principal concerne la contamination par la méthode intergouvernementale qui régit la Stratégie de Lisbonne de compétences communautaires essentielles à une stratégie tournée vers la mondialisation, et le moindre dynamisme qui en résulte. Dans ces conditions, il paraît contre-productif pour la France de chercher à verser au sein de la Stratégie de Lisbonne des politiques qui sont déjà ou peuvent devenir communautaires – environnement et politique économique extérieure, notamment. C'est pourquoi la Mission proposera ultérieurement un recentrage de la Stratégie de Lisbonne sur la coordination des politiques économiques et des réformes structurelles nationales, au sein d'une stratégie européenne plus globale pour la mondialisation.

b) Proposer quelques amendements et remarques de fond au Paquet Lisbonne III

Les autorités françaises pourraient par ailleurs présenter les points et amendements suivants, à la fois pour contrebalancer la volonté de retour en arrière de certains Etats membres, et afin de prendre date pour la présidence française.

- **Insister pour que le Conseil européen souligne et renforce la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne.**

Les demandes des autorités françaises pourraient tout d'abord porter sur une meilleure articulation des LDI.

Tout en assumant plus clairement la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne (protection des travailleurs par la formation, protection du pouvoir d'achat des consommateurs par la libéralisation...), la France pourrait demander que les LDI soient réellement intégrées, par exemple sur la base d'un texte introductif commun, afin que les observateurs n'aient pas l'impression que les Lignes directrices emploi s'occupent seules du « social », alors que c'est aussi le cas des « Grandes orientations de politique économique » (les LDE ayant par ailleurs elles aussi des finalités économiques).

Les demandes des autorités françaises pourraient également porter sur le contenu des LDI et viser à :

- intégrer la qualité de l'emploi dans les Lignes directrices pour l'emploi :

Les Lignes directrices pour l'emploi fixent en effet des critères quantitatifs, en termes de taux d'emploi, mais ne contiennent aucun élément concernant la qualité des emplois créés. Or la qualité des emplois est un élément essentiel de la Stratégie de Lisbonne. Le processus de Lisbonne vise en effet au développement des emplois stables et de qualité de l'économie de la connaissance : c'est ce qu'ont réussi à faire, en particulier, les pays nordiques. Certains Etats membres ont fait des choix politiques inverses : ils ont amélioré leur taux d'emploi en développant des emplois précaires peu qualifiés du secteur tertiaire. La première politique doit être valorisée à travers des critères de qualité d'emploi.

- intégrer un critère de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les LDI :

La Stratégie de Lisbonne, dans sa version élargie, vise à faire émerger un nouveau modèle de développement européen. La cohésion sociale en est un pilier. Dès lors, le niveau d'inégalités dans la société, et en particulier la situation du sociétaire le plus modeste, n'est pas la simple résultante de la politique économique : sa minimisation est un objectif en soi. Intégrer un critère de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les LDI répondrait à cet objectif.

Les demandes françaises pourraient enfin porter sur l' « Agenda social européen ».

Elles pourraient viser à obtenir que certains enjeux (ajustements liés à la mondialisation et détachement des travailleurs notamment) soient mieux identifiés par l'esquisse d'« agenda social » qui constitue la première des 10 « priorités-clé » du nouveau Programme communautaire de Lisbonne, agenda dont le contenu sera précisé avant l'été 2008 et dont la présidence française pourrait ensuite se saisir.

- **Les autorités françaises pourraient par ailleurs introduire des formulations renforçant d'autres priorités de mise en œuvre de la présidence française.**

La présidence française étant la première chargée de la mise en œuvre du Paquet Lisbonne III, il est souhaitable que la France essaie d'introduire au sein même de ce paquet des formulations renforçant les sujets sur lesquels elle voudra mettre l'accent pendant le second semestre 2008. Outre les enjeux sociaux déjà mentionnés, la Mission en suggère trois :

- *faire de la dynamisation du « triangle de la connaissance » la priorité principale de Lisbonne III*

Il s'agit là du cœur de la Stratégie de Lisbonne, qui est avant tout un programme de croissance fondé sur le franchissement de la frontière technologique qui nous sépare de l'économie de la connaissance. L'Agenda de Lisbonne se concentre sur l'investissement dans trois dépenses d'avenir : la recherche, l'enseignement supérieur, l'innovation. Sur ces thèmes, l'Union européenne a peu progressé depuis 2000. L'investissement en R&D est même en baisse.

- *donner la priorité aux services financiers dans l'approfondissement du Marché intérieur*

La Stratégie de Lisbonne a surtout insisté, dans le cadre du Marché intérieur, sur la libéralisation des activités de réseaux. Il est temps de se tourner vers les services financiers : c'est un secteur stratégique pour l'Europe dans la mondialisation et un gisement important de croissance, mais, en dépit du plan d'action pour les services financiers (PASF) développé depuis 1999, le Marché intérieur des services financiers reste encore en chantier.

- *renforcer la dimension internationale du Marché intérieur*

Le paquet Lisbonne III aborde la dimension externe de manière très évasive. La stratégie européenne pour la mondialisation requiert un accent politique fort mis sur cette dimension externe, parallèlement à la Stratégie de Lisbonne.

c) Faire adopter par le Conseil européen de printemps certaines initiatives liées à la gouvernance de la Stratégie de Lisbonne et à l'après-2010

Trois initiatives pourraient être proposées par les autorités françaises lors des travaux du Conseil préparant le Conseil européen de mars 2008, en vue de leur insertion dans les conclusions de ce Conseil :

- 1- *Le Conseil européen pourrait faire procéder à une étude en vue de la mise en œuvre différenciée de la Stratégie de Lisbonne dans le cadre de l'Union à 27.*

La Mission a souligné dans la première partie de ce rapport d'étape des difficultés d'une mise en œuvre uniforme de la Stratégie de Lisbonne dans une Europe devenue très hétérogène. Les nouveaux Etats membres sont par exemple dans une logique de rattrapage économique, fondée sur un modèle d'imitation : il serait contre-productif, tant sur le plan politique qu'économique, de leur imposer le même niveau d'exigence sur les objectifs de Lisbonne que celui demandé à de grandes économies matures comme la France, l'Allemagne

ou l'Italie, qui se situent à la « frontière technologique ». Une déclinaison par grandes catégories de pays mérite d'être explorée. Cette étude pourrait être soumise au Conseil européen de septembre, aux fins de mise en œuvre sous Lisbonne III.

2 - Le Conseil européen pourrait confier à l'Eurogroupe et au Conseil des Ministres des Affaires Sociales de la zone euro un rôle de supervision horizontale sur la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne dans cette zone.

Dans son Paquet Lisbonne III, la Commission européenne souligne à juste titre que le besoin de coordination dans la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne pourrait être traité plus efficacement au niveau de la zone euro. La nouvelle existence institutionnelle de l'Eurogroupe conférée par le Traité de Lisbonne devrait accroître son influence et faciliter l'exercice d'un tel rôle, qui paraît d'autant plus nécessaire au regard de l'impact européen des performances moyennes des pays de la zone euro (notamment Allemagne, France et Italie). L'Eurogroupe étant une formation réunissant les seuls Ministres de l'Economie et des Finances, il conviendrait également de prévoir une mobilisation spécifique des Ministres des Affaires sociales de la zone euro, fut-ce dans un cadre plus informel, ainsi qu'un dialogue structuré entre eux et l'Eurogroupe.

3 - Enfin et surtout, le Conseil européen pourrait inviter la prochaine Troika à amorcer la réflexion sur la stratégie européenne de l'après-2010.

La Stratégie de Lisbonne arrivera à son terme sur un bilan mitigé d'ici deux ans. Aucune réflexion de fond n'est, semble-t-il, engagée à ce jour sur l'après-2010, notamment sur l'adaptation de la stratégie européenne à l'accélération de la mondialisation. De plus, si un consensus existe en Europe sur les réformes internes à réaliser, tel n'est pas le cas sur le volet externe.

La présidence française de l'Union constitue une opportunité à saisir pour commencer à définir une nouvelle stratégie, une nouvelle doctrine et un nouvel agenda sur un sujet crucial pour l'avenir de l'Europe.

Cette réflexion porterait sur le fond comme sur la gouvernance. Elle serait menée en concertation avec les présidences tchèque et suédoise et la Commission européenne et serait présentée au Conseil européen du printemps 2009. Le rapport final de la Mission, dû pour le 15 mars 2008, en fournira une première esquisse susceptible de servir de point de départ.

II.2 Propositions en vue de la présidence française de l'Union européenne

Au-delà du paquet énergie-climat, qui fait d'ores et déjà partie des priorités de la présidence française et occupe une place importante dans le Paquet Lisbonne III, la Mission préconise que la présidence française s'investisse dans quatre domaines de la Stratégie de Lisbonne : l'économie de la connaissance (recherche et enseignement supérieur), l'Agenda social, les services financiers, et – parallèlement au processus de Lisbonne - la dimension externe.

La présidence française pourrait développer ces axes en donnant une priorité de mise en œuvre aux mesures déjà inscrites dans le Paquet Lisbonne III, mais aussi, lorsque c'est possible, en lançant des initiatives concrètes nouvelles. En parallèle, la présidence française a également l'occasion de lancer l'exercice de révision du budget communautaire : cet exercice est un bon point d'entrée pour préparer les travaux sur l'après-2010.

a) Dynamiser l'Europe de la connaissance

La recherche est le grand paradoxe, inquiétant, de la Stratégie de Lisbonne : la R&D est la politique-clé de Lisbonne pour l'économie de la connaissance ; or l'Europe semble régresser dans ce domaine depuis 2000, tant en termes de moyens financiers consacrés à ce secteur qu'en termes de résultats (voir Annexe 1). L'Europe est rapidement rattrapée par les pays émergents : avec 136 milliards de dollars d'investissements en 2006, la Chine est ainsi devenue, en volume financier, le second investisseur mondial de R&D⁹. Au rythme actuel, elle devrait dépasser l'effort consolidé européen (230 milliards aujourd'hui) dès 2010.

La Mission suggère que la France relance l'Europe de la recherche sous sa présidence à travers trois axes :

• Renforcer qualitativement le volet communautaire de la recherche :

- *passer à la réalisation effective de l'Espace européen de recherche (EER)* Cette ambition date de 2000 et se trouve reprise dans le Paquet Lisbonne III, qui propose la création d'une cinquième liberté de circulation – celle de la connaissance. L'objectif de l'EER doit être d'améliorer les débouchés de nos chercheurs, à travers des carrières paneuropéennes, ainsi que de meilleures conditions de travail (mutualisation de la connaissance, création de structures de recherche paneuropéennes...);
- *achever la réforme de la gouvernance du budget communautaire de la recherche.* La gestion du budget communautaire de la recherche (PCRD) a fait l'objet par le passé de critiques sévères : critères administratifs d'attribution, procédure lourde et bureaucratique. Les réformes mises en œuvre sur le PCRD par la Commission vont dans le bon sens. Surtout, la création du Conseil européen de la recherche constitue une avancée importante. Il s'agit d'une agence indépendante fonctionnant sur le modèle de la *National Science Foundation* américaine¹⁰. Composée de scientifiques réputés, elle est chargée d'allouer les fonds communautaires attribués à la recherche fondamentale, soit 1 Md€ sur les 7 Md€ annuels du PCRD, en fonction de critères d'excellence scientifique. Elle vient de traiter ses premiers dossiers. Sur la base d'une évaluation du fonctionnement du Conseil européen de la recherche, et si bien sûr cette évaluation s'avère positive, la présidence française pourrait proposer une extension de son champ de compétences à l'intégralité du PCRD. Le Conseil européen de la recherche deviendrait ainsi une véritable Agence européenne de la science et de la recherche (AESR), compétente sur l'ensemble du budget « recherche » européen.

• Dynamiser la recherche privée européenne

C'est dans le domaine de la recherche privée que l'Europe est le plus en retard. Les études montrent que, pour stimuler la recherche privée, l'environnement économique (enseignement supérieur, infrastructures, qualité de vie...) et le degré de concurrence sur les marchés jouent un rôle déterminant. Outre les mesures visant à libéraliser les marchés européen et nationaux des biens et de services, la France pourrait :

⁹ Derrière les Etats-Unis avec 220 milliards de dollars, mais devant le Japon (130 milliards).

¹⁰ Ou, aussi bien, des conseils de la recherche dans les pays nordiques ou au Royaume-Uni.

- faire adopter par le Conseil européen une recommandation visant à généraliser le crédit d'impôt R&D y compris dans un cadre européen, sur la base des meilleures pratiques internationales ;
- confirmer la position favorable qu'elle a adoptée en vue de la ratification de l'accord de Londres sur les brevets et œuvrer à la conclusion d'un accord sur le brevet communautaire.

- **Enrayer la baisse de la recherche publique nationale**

La recherche publique nationale représente 95 % de la recherche publique Européenne, près de 50 % de l'effort global de recherche européen. La France pourrait faire adopter par le Conseil européen une recommandation demandant aux Etats membres d'augmenter de 10 % leur budget public de recherche d'ici 2010 (l'effort devant être formulé en pourcentage, et non en valeur absolue, afin de prendre en compte l'hétérogénéité des situations nationales).

- b) **Lancer une initiative européenne pour la mise à niveau des universités européennes**

Alors que le capital humain constitue le premier actif d'une économie de la connaissance, le système d'enseignement supérieur et les étudiants européens ne disposent pas des ressources adéquates. Nous prenons un retard critique par rapport aux systèmes universitaires de nos grands concurrents américain et, demain, asiatiques.

L'enseignement supérieur est à ce stade une compétence nationale et c'est donc d'abord au niveau national qu'il faut agir. Mais les contraintes budgétaires limitent la capacité des Etats à injecter les fonds nécessaires pour la mise à niveau de nos systèmes universitaires. Une partie de la solution réside dans un accroissement du financement privé de l'enseignement supérieur : chaires financées par les entreprises, augmentation des droits d'inscription. Les droits d'inscription posent un problème d'équité : pour ne pas aboutir à un phénomène d'éviction des étudiants modestes encore plus marqué qu'aujourd'hui, leur renchérissement doit s'accompagner d'un développement corrélatif des bourses et prêts étudiants. Aux Etats-Unis, économie de la connaissance la plus avancée, l'Etat se porte garant des prêts-étudiants en cas de non-remboursement. Ce dispositif permet ainsi à tout étudiant qui le souhaite de poursuivre ses études. Il a un coût limité, avec 1 % de défauts de paiement et 10 % d'incidents de paiements.

Ce système pourrait avantageusement être transposé en Europe. Les Etats membres pourraient naturellement le mettre en œuvre à leur niveau. Mais il pourrait être plus efficacement encore être porté au niveau de l'Union européenne dans le cadre d'une initiative « *tous étudiants* », afin notamment de mutualiser les efforts que certains pays européens en transition n'ont sans doute pas les moyens financiers de mener en priorité. La Banque européenne d'investissement (BEI) a la possibilité de garantir les crédits bancaires et pourrait, le cas échéant, garantir les portefeuilles de prêts étudiants accordés par les banques européennes.

Une telle initiative communautaire permettrait de faciliter le financement de l'enseignement supérieur via la hausse des droits d'inscription tout en garantissant l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, voire en la renforçant : les obstacles à la poursuite des études universitaires par les étudiants modestes ne se limitent pas, en effet, aux droits de

scolarité mais renvoient aussi au coût de la vie étudiante – coût que les prêts étudiants garantis pourraient également couvrir.

c) **Promouvoir la mise en œuvre volontariste de l'Agenda social européen**

Dans la logique même de la vision sociale élargie de la Stratégie de Lisbonne, qui incarne un modèle de développement européen où la cohésion sociale est un objectif en soi, la présidence française pourrait se déployer sur trois axes :

• **Renforcer le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)**

Le FEM a été créé le 1^{er} janvier 2007. Il vise à fournir une assistance financière aux travailleurs qui perdent leur emploi du fait de la mondialisation, notamment en finançant des politiques actives sur le marché du travail. Il a été utilisé en France pour des cas de licenciement dans le secteur automobile, chez des fournisseurs de Peugeot et Renault, en octobre 2007.

Un réexamen est prévu au second semestre 2008. La présidence française pourrait saisir cette opportunité pour étendre le dispositif sur trois points :

- *champ d'application* : le fonds étant limité aux plans de licenciement de plus de 1 000 salariés, ce seuil pourrait être abaissé, car les PME sont aussi fortement exposées à la mondialisation ;
- *les modalités d'application* : elles sont limitées à une intervention en aval, lorsque les salariés ont été licenciés. Elles pourraient être étendues à un dispositif préventif sur le modèle du *Trade Adjustment Act* (TAA) américain, qui aide en amont les entreprises subissant une concurrence internationale particulièrement intense ;
- *la dotation financière* : le FEM est doté de 500 millions d'Euros. Son budget pourrait être doublé sans renégociation des perspectives financières afin de couvrir l'extension proposée du champ d'intervention du FEM.

• **Développer le marché émergent du travail européen**

Il y a en Europe un marché intérieur des biens déjà solide, un marché intérieur des services en cours de constitution. Il n'y a pas, en revanche, de marché intérieur des travailleurs. La mobilité professionnelle en Europe demeure faible : moins de 2 % des actifs européens travaillent dans un autre Etat de l'Union.

Les principaux obstacles à la mobilité concernent la portabilité des droits sociaux (santé, retraite). Il s'agit là d'une œuvre de longue haleine.

A court terme, des progrès peuvent cependant être réalisés en matière de détachement.

Beaucoup de détachements sont aujourd'hui illégaux et peinent à être régulés en raison des difficultés liées à la mise en place d'innombrables coopérations bilatérales entre inspections du travail nationales. C'est pourquoi la présidence française pourrait proposer de renforcer la coopération entre des corps d'inspection du travail aux moyens renforcés et de créer un système centralisé de notification des détachements, ouvrant la voie à la création d'un corps de contrôle européen des détachements.

La France renforcerait son influence sur ce sujet si elle levait complètement les restrictions à la mobilité des travailleurs qu'elle impose aux ressortissants des nouveaux Etats membres avant l'échéance prévue. Symboliquement, afin de dépasser le « syndrome du plombier polonais », la France devrait aussi s'attacher à transposer la Directive Services avant la fin de sa présidence.

- **Développer la dimension externe du Marché intérieur en matière de normes sociales.**

Maintenir des standards sociaux élevés en Europe nécessite aussi d'élever le niveau des normes sociales internationales : c'est la logique du *level playing field*, défendue depuis longtemps par la France et qui commence peu à peu à se faire entendre.

Après avoir évalué leur impact économique potentiel, la présidence française pourrait proposer deux initiatives en ce sens :

- *intégrer les normes fondamentales du travail dans les négociations d'accords bilatéraux menées par l'Union.*

Les « droits internationalement reconnus de la personne humaine au travail » (OIT) pourraient être invoqués de manière plus active dans le cadre des négociations commerciales européennes.

L'Union européenne subordonne déjà certaines de ses concessions commerciales au respect des normes fondamentales du travail. C'est le cas des accords SPG+, qui accordent un accès préférentiel élargi aux marchés européens aux pays qui mettent en œuvre les principales conventions OIT¹¹.

L'Union européenne a du mal à avancer sur ce point dans les négociations multilatérales (OMC). Mais le Paquet Lisbonne III prévoit un recours accru aux accords bilatéraux pour contourner le blocage des négociations à l'OMC. L'Union pourrait donc intégrer cette conditionnalité dans ses futurs accords commerciaux bilatéraux et régionaux : soit en reconduisant une politique d'incitation fondée sur des mesures positives de type SPG+, soit en adoptant une approche plus contraignante sur le modèle utilisé par les Etats-Unis dans NAFTA (accord de coopération dans le domaine du travail, avec surveillance mutuelle et sanctions).

La Commission s'est engagée en ce sens dans diverses déclarations d'intention. La présidence française pourrait proposer d'en faire une condition de la signature des futurs accords négociés par l'Union.

- *intégrer le thème de la « responsabilité sociale des entreprises »¹² dans les négociations internationales menées par l'Union.*

Ce serait aller un pas plus loin par rapport aux normes sociales fondamentales. L'Union est exemplaire sur le sujet en son sein ; elle a tout intérêt à promouvoir ses normes sur la scène internationale.

¹¹ L'Union a suspendu l'accord SPG+ avec le Bélarus pour non-respect de ces normes fondamentales, après condamnation par l'OIT.

¹² La responsabilité sociale des entreprises est « un concept qui désigne l'intégration volontaire, par les entreprises, de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes » (définition de la Commission Européenne).

La France a réussi une percée en ce sens au G8, dans le cadre du processus de Heiligendamm. Elle a en particulier obtenu de nos partenaires du G8 qu'ils s'engagent à inviter leurs entreprises cotées à publier dans leurs rapports annuels un volet « responsabilité sociale des entreprises ».

L'Union doit relayer cette première avancée dans les négociations internationales qu'elle mène. La période paraît propice : la responsabilité sociale des entreprises est un thème qui suscite un intérêt croissant au niveau international, comme en témoigne le rapport que l'ONU a confié à John Ruggi pour juin 2008.

d) Progresser en direction d'un marché financier européen intégré

La constitution d'un marché financier intégré de dimension européenne apporterait une triple valeur ajoutée à la croissance. Des gains économiques liés aux économies d'échelle du Marché unique : la liquidité d'un grand marché financier intégré permettrait un financement de l'économie et des entreprises à la fois plus large (développement du capital-risque, des fonds de pension – secteurs très faiblement développés en Europe par rapport aux Etats-Unis) et à moindre prix (baisse du coût des capitaux). Une sécurité juridique accrue : il y a aujourd'hui un déséquilibre inadapté entre des règles prudentielles et des administrations de surveillance (superviseurs) nationales face au développement d'acteurs et de risques transnationaux. Le développement de nouveaux services : ces services ne sont pas solvables dans des marchés nationaux étroits, ils le deviendraient avec la profondeur d'un marché européen intégré.

Grâce à l'euro, nous avons aujourd'hui l'opportunité de réaliser ce grand marché. Le marché de l'euro s'est considérablement développé et constitue aujourd'hui, pour l'ensemble des sociétés et des gouvernements du monde, une source de fonds sûre et liquide, d'une taille désormais supérieure à celle du dollar. Dans le cadre de ce nouvel espace monétaire, les marchés financiers européens ont progressé, avec la mise en œuvre du plan d'action des services financiers et du « processus Lamfalussy ». Les marchés de capitaux européens ont fortement évolué. Les émissions obligataires ont plus que doublé. La capitalisation boursière a quasiment triplé. La valeur des introductions en bourse a été supérieure en 2005 à celle observée aux Etats-Unis. Le marché des swaps de taux d'intérêt en euros occupe la première place dans le monde. Enfin, depuis 2004, l'Euro a pris la place du dollar comme principale monnaie de libellé des émissions obligataires internationales.

Mais ces progrès demeurent limités au regard des potentialités qu'offre la monnaie unique. Les institutions financières sont toujours contraintes de s'installer dans chacun des Etats membres pour accéder à leur marché, ce qui les prive, ainsi que leurs clients, des simplifications et des économies d'échelle qu'offrirait un marché intégré caractérisé notamment par des infrastructures et des normes communes pour les paiements, les titres et les OPCVM. Elles constatent en réalité qu'il n'est guère plus aisé de se développer dans un autre pays européen qu'ailleurs dans le monde.

Par ailleurs, la fragmentation de la réglementation prudentielle et des pratiques de surveillance ne permet pas une appréciation d'ensemble par les différents superviseurs des risques réels pris par chaque groupe financier transfrontalier. Elle entraîne une superposition d'exigences prudentielles qui pèse sur les prix des services offerts aux citoyens européens et, de ce fait, altère la compétitivité des institutions financières.

L'hétérogénéité dans les transpositions de ces textes européens, les multiples options nationales autorisées par ces législations, le manque de réactivité du cadre législatif européen face à l'innovation des marchés sont à l'origine de ces insuffisances.

Des progrès décisifs peuvent maintenant être accomplis. La présidence française pourrait en être à l'origine. Les réformes nécessaires sont connues.

- **Des normes et des infrastructures communes pour bénéficier des économies d'échelle du Marché intérieur**

- *Accélérer l'harmonisation réglementaire européenne*

Les normes réglementaires restent largement nationales. Lorsque des textes européens existent, ils laissent ouverte la possibilité de multiples exceptions nationales, limitant d'autant l'harmonisation réelle (le cas le plus spectaculaire était la directive « OPA », dont les exceptions permettent à des systèmes nationaux pourtant opposés de subsister). La présidence française aura pour tâche de réussir l'adoption des textes européens qui sont à l'agenda du second semestre 2008 (directive « Solvabilité 2 », révision des directives OPCVM). La Mission suggère que la présidence française lance également une réflexion pour limiter le champ des exceptions nationales : elle pourrait par exemple proposer une règle horizontale *de minimis*, stipulant que seuls les acteurs nationaux peuvent utiliser les exceptions nationales, à la différence des acteurs de taille européenne.

- *Promouvoir des infrastructures de règlement-livraison unifiées*

Ces infrastructures sont aujourd'hui éclatées au plan national, ce qui renchérit fortement les coûts de transaction européens. Elles posent aussi un problème de principe : il s'agit de réseaux qui constituent des monopoles naturels, or ils sont privés et mélangés avec des services concurrentiels. Dans les autres secteurs en réseaux, l'Union a mis en œuvre une politique de séparation entre les fournisseurs de service, mis en concurrence, et le gestionnaire des infrastructures, monopole public. Pourquoi ce qui a été appliqué dans le gaz, l'électricité, le transport ferroviaire, ne le serait pas aussi dans les services financiers ? Aux Etats-Unis, par exemple, les infrastructures de règlement-livraison constituent un service public national. A cet égard, l'initiative de la BCE de développer d'ici 2013 une plateforme commune de règlement-livraison dans la zone Euro (initiative baptisée *Target 2 Securities*) répond à ces enjeux. La Mission suggère que la présidence française lui donne une forte impulsion politique.

- **Une supervision prudentielle intégrée pour garantir la sécurité financière face au développement des groupes transfrontaliers**

C'est une question technique complexe et pourtant essentielle. La fragmentation nationale des règles prudentielles coûte cher : les établissements financiers doivent mettre en œuvre des expertises et des procédures différentes dans chaque Etat membre. L'absence de supervision intégrée est dangereuse : des contrôles nationaux sont inefficaces face à des opérateurs transnationaux. La présidence française pourrait accélérer les travaux en cours qui doivent mener à une supervision prudentielle intégrée.

- **Le développement du microcrédit comme nouveau service financier**

Le microcrédit constitue un instrument de cohésion sociale : il permet de transformer les exclus en créateurs de richesse. C'est aussi une niche économique créatrice de croissance et d'emplois : il offre des financements de type bancaire à des projets qui n'y avaient pas accès. Il est peu développé aujourd'hui en Europe. La Commission européenne vient de rendre publique, en novembre 2007, une communication pour une « initiative européenne pour un développement du microcrédit ». Cette initiative est intégrée au volet communautaire de Lisbonne III. La présidence française pourrait en faire une de ses priorités politiques, au moment où le gouvernement français en fait un élément de relance de sa croissance nationale (cf. préconisations de la Commission Attali et du rapport Hurel sur le travail indépendant).

- e) **Nourrir le débat sur la révision du cadre financier de l'Union européenne**

La France aurait intérêt à lancer sous sa présidence la révision du budget de l'Union européenne, prévue « en 2008-2009 » par les conclusions du Conseil européen de décembre 2005. De premiers travaux de la Commission sur ce sujet seront rendus publics au printemps 2008.

Il est peu réaliste de penser que ces négociations pourraient permettre de financer des initiatives prises pour Lisbonne III : les perspectives financières 2007-2013 seront en effet très difficiles à rouvrir. Les récentes décisions sur Galileo ont toutefois montré que c'était possible à la marge. En tout état de cause, ces négociations porteront sur les perspectives financières suivantes (2014-2020) et seront à ce titre essentielles pour l'élaboration de l'agenda « post-2010 ». Les deux exercices, en réalité, doivent être menés en parallèle : si le passage à l'économie de la connaissance et le modèle de développement socio-environnemental décrit par la Stratégie de Lisbonne constituent réellement la priorité politique principale au niveau de l'Union, ils devront se refléter pleinement dans le futur budget communautaire.

La décision de la France sur ce sujet est très attendue. Les négociations ayant abouti en décembre 2005 à l'adoption du « cadre financier de l'Union européenne pour la période 2007-2013 » avaient montré, déjà, la volonté d'utiliser davantage le budget communautaire au service des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Or elles avaient été marquées par une opposition apparente de la France, soucieuse de privilégier la préservation du niveau de crédits communautaires accordés à l'agriculture.

La France aurait intérêt à s'approprier, plutôt qu'à différer, le rendez-vous de 2008-2009.

Ce rendez-vous offre en effet l'occasion d'aborder de manière coordonnée des sujets interdépendants : budget de l'Union, évolution de la Stratégie de Lisbonne, politique agricole commune (elle aussi réexaminée à l'occasion du « bilan de santé de la PAC » programmé sur cette période). Une telle négociation générale permettrait des compromis globaux, que des négociations séquencées « en tranches » interdisent.

Ce rendez-vous serait aussi l'occasion de sortir de la posture défensive qui est trop souvent la nôtre sur les enjeux budgétaires européens et de peser sur les débats positivement. Sur le fond, par exemple, la France pourrait promouvoir une vision des dépenses publiques européennes, non plus institutionnelle (budget de l'Union et budgets nationaux), mais consolidée (ensemble des dépenses communautaires et nationales). Une

telle vision agrégée relativiserait les critiques sur la politique agricole, en faisant apparaître que les autorités publiques européennes ne dépensent pas plus d'argent pour leur agriculture que les Etats-Unis ou le Japon (de l'ordre de 0,5 % du PIB), et qu'elles dépensent naturellement moins pour l'agriculture que pour l'éducation (5,2 % du PIB) ou la R&D (0,7 %). Elle permettrait de prendre des décisions politiques fondées sur la réalité financière, au-delà des questions de compétences et du « qui fait quoi ? ».

La période est également favorable à un apaisement sur la question agricole. La hausse des cours mondiaux des matières premières agricoles tend en effet à la fois à justifier le maintien d'une agriculture européenne forte et à réduire les soutiens financiers qui lui sont nécessaires.

C'est pourquoi la Mission invite la France à annoncer sa volonté d'ouvrir la révision du budget européen sous sa présidence et à préparer dès à présent les arbitrages internes requis.

f) Lancer la réflexion sur la stratégie économique extérieure de l'Union au-delà de 2010

La dimension internationale est indispensable pour bâtir une stratégie économique européenne cohérente dans la mondialisation. Mais, ainsi que la Mission l'a déjà souligné, il serait erroné de fondre cette dimension externe au sein du processus de Lisbonne. La Stratégie de Lisbonne vise en effet essentiellement les réformes de structures internes à l'Union et fonctionne sur une procédure de coordination intergouvernementale souple (MOC), qui ne trouve sa légitimité que dans l'impossibilité de progresser autrement dans des domaines relevant pour l'essentiel de la compétence nationale.

Or les politiques économiques externes relèvent par nature de domaines qui sont déjà de compétence communautaire (politique monétaire, politique commerciale commune, dimension internationale du Marché intérieur) ou qui ont vocation à le devenir (immigration, énergie, environnement). Elles doivent relever de politiques intégrées, condition de leur capacité d'influence dans la sphère internationale, à l'image de la politique de la concurrence, de la politique commerciale et de la politique monétaire européennes. Les intégrer au processus de Lisbonne est à cet égard un contre-sens.

C'est pourquoi la Mission préconise de dissocier ces politiques économiques externes de la Stratégie de Lisbonne. Elle proposera au contraire, dans son rapport final, de les renforcer en tant que politiques communes autonomes au sein d'une stratégie économique globale de l'Europe pour la mondialisation, dont le processus de Lisbonne révisé ne sera que le volet interne.

III – LE VOLET NATIONAL : PRIORITES FRANCAISES POUR 2008-2010

C'est au niveau national que la France pourra peser le plus fortement sur la réussite de la Stratégie de Lisbonne pour la période 2008-2010, en ce conformant davantage à ses orientations et en obtenant de meilleurs résultats au regard de ses objectifs.

III.1 Bilan de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne en France

La Commission européenne dresse un bilan mitigé de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne en France, en identifiant une série de réformes prioritaires que la Mission approuve très largement.

III.1.1. Evaluation par la Commission de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne en France

Dans ses conclusions sur le rapport d'exécution français 2007, la Commission européenne estime que les mesures prises par la France pour répondre aux recommandations spécifiques adoptées par le Conseil sont restées limitées. Elle confirme donc l'essentiel de ses recommandations (voir Annexe 10), et souligne des « points à surveiller ».

La Commission a néanmoins relevé certains progrès par rapport à certains des engagements arrêtés lors du Conseil européen du printemps 2006, assortis d'une échéance fixée fin 2007 : dans les domaines des investissements dans la connaissance et l'innovation, la libération du potentiel des PME et l'énergie, même si elle émet encore de fortes réserves sur ce dernier point. Si les progrès en matière de viabilité de finances publiques sont assez limités, le cadre de leur contrôle a en revanche été nettement amélioré par l'application de la LOLF.

a) Aspects macroéconomiques

Sur le plan macroéconomique, la Commission souligne la baisse du déficit public structurel, qui est passé de 3,5 % en 2005 à 2,5 % en 2007. La Commission souligne que toutes les réformes structurelles engagées entraîneront des coûts budgétaires à court terme, et n'auront d'impact positif qu'à moyen ou long terme. Les réductions d'impôts et les mesures prévues dans le projet de budget laissent supposer que les progrès ne seront pas visibles en 2008.

b) Aspects microéconomiques

Quant aux politiques microéconomiques, le Conseil avait recommandé que la France améliore le cadre régissant la concurrence dans les secteurs du gaz, de l'électricité et du fret ferroviaire. Même si sont intervenues certaines mesures positives en la matière, la Commission remarque que le degré réel de libéralisation dans le secteur de l'énergie reste limité, notamment par le maintien du système des tarifs réglementés et de fait, des prix inférieurs à ceux du marché. Elle souligne les carences existant dans le secteur des professions réglementées, où notre législation maintient d'importantes restrictions. Enfin, la réglementation devrait être améliorée, avec comme objectif une réduction de 20 % de la charge administrative pesant sur les entreprises. Par ailleurs, la stratégie mise en œuvre en matière de R&D (incitations, conditions fiscales) a connu un succès certain. A également été soulignée l'action de la France en faveur du développement de l'esprit d'entreprise et des PME.

c) Emploi

En ce qui concerne la politique de l'emploi, la Commission estime que la France n'est pas parvenue à réduire la segmentation de son marché du travail, ni à améliorer son système de formation tout au long de la vie. Néanmoins, elle observe que la France s'engage dans la voie de la flexicurité, et estime que des réformes ambitieuses du marché du travail ont été lancées, afin de répondre aux objectifs de plein emploi et d'inclusion sociale fixés pour 2012.

III.1.2. Appréciation sur l'évaluation formulée par la Commission

La Mission observe que la quasi-totalité des réformes engagées en France depuis 2005 au regard des Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008 (voir Annexe 11) ont été prises en compte dans l'évaluation établie par la Commission européenne en décembre 2007.

Au regard des nombreux contacts qu'elle a été amenée à prendre en France et en Europe et des auditions et lectures auxquelles elle a procédé, la Mission approuve de manière générale les observations formulées par la Commission sur l'état d'avancement des réformes en France.

Ce diagnostic largement partagé a cependant conduit la Mission à privilégier quelques axes de réformes qui lui paraissent prioritaires pour les années 2008-2010 aux fins de la Stratégie de Lisbonne.

III.2 Les axes prioritaires de réforme en France pour 2008-2010

Depuis le lancement de la Stratégie de Lisbonne en 2000, les principales réformes nécessaires pour sauvegarder la compétitivité de la France dans le nouvel environnement économique sont connues. Des réformes ont été mises en œuvre en France mais, ainsi que l'indique la Commission dans ses analyses, elles ont été trop peu nombreuses, trop approximatives, trop timides. Elles ont parfois été menées à reculons. En réalité, la France a manqué d'une volonté politique forte pour une mise en œuvre réelle de l'Agenda de Lisbonne.

Le temps paraît venu de changer de rythme. Autant la période 2008-2010 laisse peu de marges de manœuvre pour avancer au niveau européen, autant elle représente une période d'action critique pour la France, avec un pouvoir politique ayant la capacité et la légitimité pour agir.

En 2000, le risque était le décrochage par rapport aux pays les plus avancés, Etats-Unis en tête. Aujourd'hui, ce risque est renforcé par le rattrapage rapide opéré par les pays émergents, Chine et Inde notamment. Face à cet effet de ciseaux, la compétitivité de la France est en déclin :

- les entreprises françaises ont perdu 35 % de parts de marché mondial en 15 ans (contre 20 % en moyenne pour les pays de l'OCDE et seulement 10 % pour l'Allemagne). Ce recul est reflété dans l'effondrement de notre balance commerciale. Le commerce extérieur français était structurellement excédentaire, de l'ordre de + 2 points de PIB, jusqu'au début des années 2000. Il a plongé depuis pour devenir structurellement déficitaire, au-delà de - 2 points de PIB en 2007. La contribution du commerce

extérieur à la croissance s'est donc dégradée en quelques années de plus 4 points de PIB, soit 70 Mds € par an ;

- les autorités françaises mettent régulièrement en avant le niveau des investissements directs étrangers (IDE) en France: nous nous classons en moyenne ces dernières années au 4^{ème} rang mondial pour les investissements étrangers investis dans le pays¹³. En réalité, les IDE intègrent pour l'essentiel des opérations financières qui ne créent pas de richesse en France : en simplifiant grossièrement, il s'agit du rachat de nos entreprises cotées par les fonds de pension américains, et désormais par les investisseurs des pays émergents. Le niveau des IDE *greenfield*, c'est-à-dire des investissements productifs sur notre sol, est nettement moins reluisant : le montant des entrées d'IDE sous forme de capital social hors fusion et acquisitions et investissements immobiliers ne représente plus que 6 Mds€ en 2006 contre près de 9 Mds€ en 2000.

La Mission appelle aussi l'attention du gouvernement et des partenaires sociaux sur le rôle essentiel du volontarisme politique. Il n'y a plus, en effet, de réelles forces de rappel « automatiques ». Dans le passé, les déséquilibres aboutissaient à des dévaluations : les réalignements monétaires restauraient la compétitivité du pays. Aujourd'hui, la suppression de la contrainte monétaire extérieure que procure l'euro ne permet plus la correction de ces déséquilibres.

La Mission a privilégié trois séries de réformes au cœur de la Stratégie de Lisbonne : celles portant sur le « triangle de la connaissance », l'environnement des entreprises et le paquet « énergie et climat ».

a) Priorité n°1 : combler le retard français dans le « triangle de la connaissance » (recherche, enseignement supérieur, innovation)

La Stratégie de Lisbonne vise à faire passer les économies européennes d'un modèle d'imitation autour de l'économie industrielle traditionnelle à un modèle d'innovation centré sur l'économie de la connaissance. Comment franchir cette frontière technologique permettant le basculement dans l'économie de la connaissance ? En investissant dans les dépenses d'avenir : enseignement supérieur, recherche, innovation. La France n'a progressé sur aucune de ces dépenses d'avenir. Elle a même régressé dans la recherche.

L'investissement requis est d'abord quantitatif, et massif : pour nous mettre à niveau des meilleures pratiques de l'OCDE (3 % de la richesse nationale investie dans la recherche, 3 % dans l'enseignement supérieur, 1 % dans le financement de l'innovation), la France doit faire un effort majeur de l'ordre de 3 points de PIB, soit près de 50 Mds Euros par an¹⁴.

L'investissement requis est aussi qualitatif. Des réformes de grande ampleur sont nécessaires, notamment dans la recherche et l'enseignement supérieur. La teneur en est connue. Le nouveau gouvernement a commencé de les mettre en œuvre, il faut accélérer le rythme, sur la base de deux grandes orientations :

- renforcer l'efficacité des dépenses publiques en matière d'économie de la connaissance ;

¹³ Derrière la Chine et les Etats-Unis, au même niveau que le Royaume-Uni.

¹⁴ 1 point de PIB supplémentaire dans la recherche, 1.5 point de PIB dans l'enseignement supérieur, 0.5 point dans l'innovation.

- favoriser la hausse des dépenses privées dans ce même secteur.

- **Sur la recherche**

L'effort global de R&D en France est en baisse : 2,13 % du PIB en 2006 contre 2,3 % en 1997, avec même un creux à 1,9 % en 2004.

La Mission suggère trois pistes pour relancer la recherche en France et se rapprocher de l'objectif de 3 % du PIB fixé par la Stratégie de Lisbonne :

- *combler le déficit de financement de la recherche privée*

Le retard français s'explique dans sa totalité par le sous-investissement du secteur privé : 1,1 % du PIB, contre 1,7 % Etats-Unis, 2,35 % Japon et un objectif de 2 % fixé par la Stratégie de Lisbonne. La Mission préconise de continuer à améliorer l'environnement économique, scientifique et réglementaire des entreprises innovantes – par exemple en renforçant la politique de « pôles de compétitivité ». Elle préconise aussi d'améliorer encore le crédit impôt- recherche, en l'alignant sur les pratiques les plus dynamiques de l'OCDE.

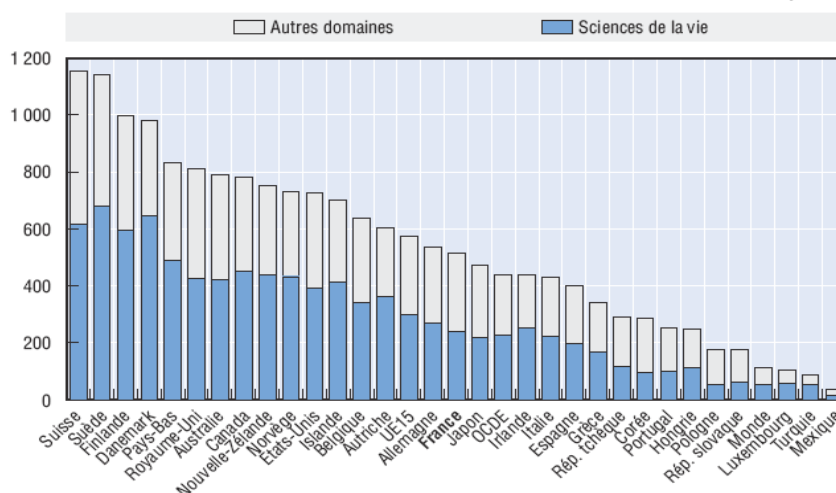
- *renforcer la recherche publique*

Certes, la France ne souffre pas d'un déficit de financement public. Mais la prépondérance de la sphère publique dans la recherche est une tradition française. Et l'influence d'une décision gouvernementale y est directe, contrairement à la recherche privée. La Mission préconise d'augmenter de 10 % le budget public de R&D, en se concentrant sur la recherche appliquée, et dans les domaines permettant l'effet de *spill over* le plus important sur la recherche privée

- *améliorer l'efficacité de la recherche publique*

Bien qu'importante en volume, la recherche publique française apparaît moins efficace que celle des autres pays industriels. Le nombre d'articles scientifiques publiés en témoigne.

Graphique 6.3. **Nombre d'articles scientifiques par million d'habitants (2003)**



Sources : OCDE (2007), Principaux indicateurs de la science et de la technologie, mai; National Science Foundation (2006), Science and Engineering Indicators.

Il est désormais nécessaire de s'attaquer à la réforme, toujours repoussée, de la gouvernance de la recherche. Les principaux éléments en sont connus : subordonner davantage le financement public aux résultats (via l'ANR, qui devrait se substituer aux différentes entités de financement de la recherche et distribuer des fonds sur la base de l'évaluation des projets) ; améliorer la valorisation de la recherche publique en créant des plateformes laboratoires publics / universités / entreprises ; améliorer le statut du chercheur. Il convient également d'offrir aux chercheurs étrangers et aux chercheurs français expatriés un cadre incitatif pour les attirer en France.

- **Sur l'enseignement supérieur**

L'économie de la connaissance nécessite d'investir massivement dans l'enseignement supérieur : notre système éducatif doit fournir les cadres, les ingénieurs, les techniciens qualifiés de l'économie de la connaissance.

Niveau scolaire atteint par la population active (25-64 ans)¹⁵

Niveau scolaire (% population)	Arrêté avant le secondaire supérieur	Secondaire supérieur	Diplôme universitaire
Etats-Unis	13	49	37
Corée	25	44	32
Japon	Nd	60	40
Suède	17	48	30
France	33	42	24

Source : OCDE, "Education at a glance" (2007).

Si la France est parvenue à démocratiser l'enseignement secondaire, il lui faut maintenant s'attacher à une démocratisation de l'enseignement supérieur indispensable à la transition vers un modèle d'économie de la connaissance et de l'innovation. Sur ce point, l'écart avec les pays les plus avancés est critique : en proportion, les Etats-Unis comptent 50% de diplômés universitaires de plus que la France.

La Mission rappelle plusieurs pistes :

- *accroître massivement le financement de l'enseignement supérieur en diversifiant ses sources.*

Le retard français trouve avant tout son origine dans l'écart des efforts financiers consacrés à l'enseignement supérieur : les Etats-Unis investissent 3 % de leur richesse nationale dans leurs universités, contre 1,4 % en France. Si le financement public est supérieur aux Etats-Unis : 1,4 % contre 1,1 % du PIB), c'est surtout sur le plan des dépenses privées que l'écart est le plus important.

La Mission préconise un investissement massif et diversifié : renforcement de l'investissement public, mais aussi ouverture à l'investissement privé d'entreprise (sur le modèle des chaires financées par les groupes privés dans les grandes écoles) et augmentation des droits d'inscription (en parallèle au développement du système des bourses et des prêts garantis, afin de faciliter l'accès à l'université aux étudiants les moins favorisés).

¹⁵ NB : à la différence du tableau en Annexe 1, le présent tableau intègre la population de 25 à 64 ans (et non pas entre 15 et 64 ans)

- *utiliser ces nouvelles ressources pour améliorer, moderniser et internationaliser le contenu des enseignements et accroître sensiblement la qualité des infrastructures et les moyens matériels des universités ;*
- *mener à son terme l'autonomie des universités, engagée par la loi « Pécresse » : en l'assortissant de mesures atténuant les risques de « localisme » (exemple du recrutement obligatoire dans une autre université).*

A cet égard, la Mission appelle l'attention du gouvernement sur la principale cause systémique d'échec universitaire : l'accaparement par les bacheliers généralistes de l'enseignement professionnel supérieur (IUT, BTS – sous numerus clausus), renvoyant la quasi-totalité des bacheliers professionnels vers les filières généralistes où ils sont inadaptes (94 % d'échec sur les deux premières années). La Mission préconise de réserver 50 % des places de l'enseignement professionnel supérieur aux bacheliers professionnels.

- *lutter contre l'échec universitaire par une meilleure orientation et mieux adapter les filières universitaires aux besoins des entreprises.*

Il y a l'échec universitaire. Il y a aussi les diplômés qui ne débouchent sur aucun emploi, alors qu'à l'inverse il manque 100 000 diplômés universitaires pour répondre aux besoins des entreprises¹⁶. Cela implique de mieux calibrer les filières universitaires en fonction des besoins de l'économie.

- *à plus long terme, repenser nos cursus universitaires afin de faire précéder les spécialisations professionnelles (droit, médecine, écoles de commerce...) d'une formation généraliste de deux à trois ans, permettant aux étudiants de s'orienter professionnellement dotés d'une plus grande maturité et de se préparer à une économie de la mobilité professionnelle.*

• **Sur l'innovation**

Une autre faiblesse de la France est sa difficulté à traduire sa recherche en innovation industrielle appliquée. La création des pôles de compétitivité répond à cette préoccupation. Sur le modèle de la *Silicon Valley*, les pôles de compétitivité regroupent entreprises, centres de recherche publics et privés, institutions universitaires et de formation, sur un espace géographique donné. L'unité de lieu (« *cluster* ») permet de profiter des effets de réseau : obtention d'une masse critique, présence de toutes les compétences nécessaires à un projet, diffusion des connaissances, accroissement de la collaboration entre le public et le privé...

71 pôles de compétitivité ont été labellisés par l'Etat. Ils bénéficient de financements importants (1,4 Md€ sur la période 2006-2008).

Tels qu'ils ont été créés, les pôles de compétitivité posent un problème de saupoudrage. Le nombre total de pôles de compétitivité est plus de quatre fois supérieur à ce que prévoyait le projet initial du gouvernement. Dans les autres pays où l'expérience des « *clusters* » a été menée, c'est la concentration et la masse critique qui priment. Par exemple, le *Council of Competitiveness* américain a rendu une proposition de création de dix pôles pour l'ensemble du territoire des Etats-Unis, sur les cinq années à venir.

¹⁶ Estimation OCDE.

L'Etat a distingué deux catégories de pôles de compétitivité : les pôles mondiaux (7) et les pôles nationaux (54). La Mission suggère de partir de cette catégorisation pour renforcer la politique des pôles de compétitivité en la concentrant :

- les pôles mondiaux ressortissent de la compétitivité de la France dans l'économie de la connaissance : les moyens supplémentaires doivent être ciblés sur eux exclusivement ;
- les pôles nationaux ont principalement une vocation d'aménagement du territoire : il revient aux collectivités locales de les faire prospérer.

L'expérience américaine pose aussi la question de la création de pôles de compétitivité au niveau européen. Une mise en cohérence accrue, voire un pilotage plus direct à l'échelon communautaire rendrait la masse critique de ces pôles apte à faire face à la concurrence mondiale et éviterait de coûteuses « courses à l'attractivité » entre Etats membres.

b) Priorité n° 2 : dynamiser l'environnement des entreprises et de leurs salariés

Il s'agit d'un vaste champ de réformes. La Stratégie de Lisbonne l'a abordé jusqu'ici, notamment sous l'angle de la finalisation du Marché intérieur à travers la libéralisation des économies nationales, et notamment la libéralisation des secteurs en réseaux. Cette approche s'est essouffée, au plan politique comme économique. Le Paquet Lisbonne III renouvelle en partie cette approche, en donnant une plus grande priorité à d'autres réformes, notamment l'amélioration de l'environnement des PME à travers un *Small Business Act* Européen.

Le gouvernement français a également renouvelé ce thème en adoptant une perspective très large à travers le mandat donné à la Commission Attali.

La Mission soutient ces démarches. Elle approuve l'esprit et les principales propositions de la Commission Attali. Elle souhaite toutefois insister sur deux points particuliers : l'environnement du marché du travail avec la flexicurité et le développement des micro-entreprises.

• Sur la flexicurité

La Mission a pu constater, lors de ses auditions, les craintes croisées d'un déséquilibre sur ce sujet : d'un côté, les syndicats déplorent que rien n'avance sur le volet « sécurité » ; de l'autre, les entreprises et le patronat déclarent ne rien voir venir sur le volet « flexibilité ». Le paradoxe n'est qu'apparent : hormis quelques réformes marginales, la flexicurité n'a pas été mise en œuvre – ni dans son volet « sécurité », ni dans son volet « flexibilité ».

La volonté d'avancer est désormais là, toutefois. Les partenaires sociaux viennent d'aboutir à un accord. Les réformes négociées progressent vers un modèle de flexicurité : allongement de la période d'essai, ruptures facilitées du CDI (« rupture amiable »), création d'un nouveau CDD (« CDD à objet défini ») pour le volet « flexibilité » ; portabilité de certains droits sociaux de l'emploi vers le chômage (droit individuel à la formation et, pour partie, complémentaire santé) pour le volet « sécurité ». Ces progrès doivent maintenant être relayés par l'Etat : une partie importante des réformes et de leur financement relève de sa compétence, notamment sur le volet « sécurité ».

La flexicurité, dont l' « européanisation » doit énormément à la Stratégie de Lisbonne, est la grande réforme nécessaire pour dynamiser le marché du travail. Il s'agit d'une rupture fondamentale, qui convertirait le droit du travail d'une protection des postes de travail à une protection des parcours professionnels. Elle est nécessaire dans une économie post-industrielle où le modèle de la carrière à vie dans la grande entreprise a laissé la place à un modèle de carrière multiple : chaque individu est amené à connaître plusieurs entreprises et à changer de métier tout au long de sa vie professionnelle.

Les deux volets sont connus :

- *la sécurisation des parcours professionnels*

Puisqu'il y a désormais changement d'entreprises et de métiers, la gestion de ce changement, la transition d'une entreprise à une autre, d'un métier à un autre, devient cruciale. Cela passe par une réforme fondamentale du service public de l'emploi, qui doit devenir capable d'accompagner efficacement ces transitions d'emploi, et non plus seulement, comme dans le passé, indemniser passivement les périodes de chômage. « L'activation » du service public de l'emploi passe par trois axes : donner des moyens logistiques et humains importants aux demandeurs d'emploi avec, notamment, un suivi personnalisé ; refondre la formation professionnelle qui doit fournir des formations diplômantes reconnues par les entreprises ; offrir des garanties de revenus avec le maintien d'une indemnisation élevée¹⁷.

- *l'assouplissement de la protection des postes de travail*

En France, l'emploi est très protégé. Un indicateur global de protection élaboré par l'OCDE place la France au 6^{ème} rang des pays occidentaux les plus protecteurs¹⁸. À cet indicateur qui reflète la législation, s'ajoutent en France les effets de la jurisprudence. Une partie significative du coût imposé aux entreprises par le système français tient en effet à la judiciarisation du licenciement, à la longueur des procédures et à l'incertitude de leur dénouement. Ces coûts sont sans contrepartie pour le salarié, qui pourrait bénéficier d'une protection plus automatique, plus rapide et plus certaine.

Il conviendrait pour cela de rééquilibrer les coûts administratifs et juridiques du licenciement, d'une part, et ses coûts économiques pour l'entreprise, de l'autre. Un assouplissement des critères de licenciement économique et un allègement des obligations de reclassement des entreprises, éventuellement assorti d'une contribution de leur part au service de l'emploi, y contribueraient. À l'instar du modèle danois, il est fondamental que ce type de réforme soit couplé à un volet « sécurisation des parcours professionnels ». C'est en France une condition préalable impérative à la faisabilité de toute réforme visant à assouplir les conditions de licenciement, non seulement d'un point de vue politique, étant donné sa très forte sensibilité, mais aussi économique.

- **Sur les micro-entreprises**

C'est un gisement important d'emplois et de croissance pour la France. En 2007, il s'est créé 300 000 entreprises en France : pour l'immense majorité, il s'agit de micro-entreprises faisant travailler un seul fondateur. François Hurel vient de remettre en ce sens, le 10 janvier dernier, un « rapport en faveur d'une meilleure reconnaissance du travail indépendant » au Secrétaire d'Etat chargé des entreprises et du commerce extérieur.

¹⁷ Le taux de remplacement est de 90% du dernier salaire au Danemark.

¹⁸ Dépassée seulement par la Grèce, l'Espagne, le Portugal, le Mexique et la Turquie.

Les pistes pour faire tomber les obstacles auxquels doivent faire face les micro-entreprises sont également connues :

- *supprimer les professions réglementées inutiles* : il faut avoir un diplôme de carrossier pour avoir le droit de réparer des vélos en tant que travailleur indépendant, un diplôme de paysager pour tondre une pelouse ! L'application rapide et énergique de la Directive « Services » est un élément clé de succès ;
- *alléger la réglementation d'exercice* : le rapport Hurel souligne à juste titre les coûts sociaux et fiscaux, la complexité, l'imprévisibilité qui s'attachent à l'activité des micro-entreprises ;
- *faciliter le financement des micro-entreprises*. En dépit d'améliorations importantes, le droit du micro-crédit reste encore restrictif¹⁹.

c) Priorité n° 3 : faire des politiques climatique et énergétique un nouveau moteur de la croissance

Les politiques de développement durable ont un impact fort sur la croissance. Mal conçues, elles pèseront négativement : des dispositifs réglementaires ou fiscaux erronés constitueront un frein aux activités productives et affaibliront la compétitivité économique de nos entreprises. Bien conçues, elles créeront des opportunités nombreuses pour l'économie.

A cet égard, le secteur français des éco-entreprises bénéficie d'ores et déjà d'une assise forte dans des secteurs stratégiques aussi divers que l'eau et l'assainissement, le traitement des déchets, la dépollution des sols, l'acoustique, l'efficacité énergétique ou encore les énergies renouvelables. Le secteur représente déjà 8 000 entreprises, 250 000 emplois, 25 Md€ de chiffre d'affaires. Les éco-entreprises françaises disposent d'avantages comparatifs appréciables pour se positionner sur les nouveaux marchés de l'environnement qui devraient se développer avec la généralisation des politiques environnementales.

Quelles orientations devrait prendre une politique de développement durable pro-compétitive ?

• Sur la politique environnementale

La priorité centrale est naturellement d'atteindre les objectifs fixés au Conseil européen de mars 2007, soit une baisse de 20 % des émissions de carbone d'ici 2020. La Mission suggère deux pistes :

- *développer une fiscalité environnementale adaptée, avec une proposition phare : la substitution d'une taxe carbone à la taxe professionnelle*

Le marché européen de quotas en vigueur en Europe en 2005 a permis de donner un prix au carbone, mais son champ reste relativement restreint, en tout cas en France, où seuls 25 % des émissions de CO₂ sont couvertes (production d'énergie, gros industriels). Pour faire décroître les 75 % d'émissions restantes, nous aurons besoin d'allouer un prix au carbone dans le secteur des transports, du bâtiment, de l'agriculture... C'est pourquoi la Mission

¹⁹ Notamment : le droit d'emprunter pour prêter pour les établissements de micro-crédit est limité à des cas étroits (chômeurs, Rmistes) ; l'accès aux fichiers Banque de France n'est pas autorisé.

préconise de poursuivre la réflexion sur la création d'une taxe carbone sur les consommations d'énergie fossile qui ne sont pas couvertes par le marché européen des quotas.

La création d'une taxe carbone offre l'opportunité d'une restructuration du système de prélèvements obligatoires. La taxe professionnelle est une imposition assise sur les investissements : sa philosophie est contraire à la volonté de développer l'économie de la connaissance. Sa substitution par une taxe carbone assise sur les émissions polluantes apporterait un « triple dividende » :

. un dividende environnemental : la baisse des émissions polluantes, pour atteindre l'objectif fixé à Kyoto d'une diminution de 20 % des émissions de CO₂ d'ici 2020 ;

. un dividende économique pour l'éco-industrie : l'incitation à acquérir des technologies non-polluantes ;

. un dividende fiscal pour l'économie de la connaissance : les investissements « propres » seraient intégralement détaxés (pas de taxe carbone, plus de taxe professionnelle).

- *mieux articuler le « triangle de la connaissance » sur les politiques environnementales.* La recherche, l'innovation, les filières d'enseignement supérieur doivent refléter la priorité nouvelle donnée aux politiques environnementales

• **Sur la politique énergétique**

La politique énergétique nationale a été dominée, par le passé, par les hydrocarbures. A chaque période de doute sur la sécurité d'approvisionnement et d'envolée des prix, des politiques volontaristes étaient mises en place. La détermination à les poursuivre s'estompait lorsque les risques et les prix baissaient.

Le prix du pétrole va-t-il durablement s'établir à 100 \$ le baril ou plus ? Y a-t-il des risques de voir les réserves pétrolières se tarir à moyen terme, et la production atteindre le *peak oil*²⁰ ? Les intérêts de puissance géostratégiques mettent-ils en danger la sécurité de nos approvisionnements ? Ces questions sont importantes. Mais elles sont désormais secondaires : à l'avenir, la politique énergétique de la France ne sera plus dominée par les hydrocarbures mais par la lutte contre le réchauffement climatique. Même si la question de l'accès à un pétrole peu cher se réglait positivement, il faudrait en réduire très fortement l'utilisation afin de limiter l'émission de gaz à effet de serre²¹.

Cette politique énergétique nouvelle est à bâtir. Ses objectifs sont fixés. Pour 2020, conformément aux conclusions du Conseil européen de mars dernier : économiser 20 % de la consommation énergétique par rapport aux projections de 2020 ; atteindre une proportion de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale ; atteindre une proportion de 10 % de biocarburants dans la consommation totale d'essence et de gazole pour le transport. Et pour 2050, selon la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations

²⁰ Le moment où l'offre de pétrole va commencer à décliner.

²¹ Les hydrocarbures en sont responsables à 75%.

de la politique énergétique : le « facteur 4 » européen, c'est-à-dire la division par quatre des émissions européennes de gaz à effet de serre²².

La France a les moyens d'atteindre ces objectifs : elle possède les technologies et les entreprises pour progresser rapidement. Elle y a aussi un fort intérêt économique : son savoir-faire pourra s'exporter en Europe et dans le monde.

Quel contenu donner à cette politique énergétique nouvelle, en rupture avec le passé ? Le rapport du Centre d'analyse stratégique, intitulé « Les perspectives énergétiques de la France 2020-2050 », et réalisé par une commission d'experts présidé par Jean Syrota, fournit les éléments détaillés de cette politique. La Mission préconise la mise en œuvre des recommandations de ce rapport, dans le cadre d'un « plan énergie » porté par l'Etat et les collectivités locales. Ce « plan énergie » se structurerait autour de quatre axes :

- un soutien public ambitieux à la recherche sur les « énergies propres », autour de quatre axes : captage et stockage du CO₂, conception de bâtiments à « énergie positive », production de biocarburants 2^{ème} génération, nucléaire 4^{ème} génération ;
- la réduction de la consommation énergétique dans les transports : mesures fiscales désincitatives (augmentation de la TIPP au titre du changement climatique, rétablissement d'une vignette selon les émissions des véhicules...), développement de véhicules plus propres, développement du covoiturage et des transports en commun, planification de l'usage de l'espace... ;
- l'amélioration du bilan énergétique de l'habitat, domaine où la France est très en retard : obligations réglementaires renforcées pour tout nouveau bâti, incitations à la « rénovation énergétique » - voire obligation de « ravalement thermique » - pour le bâti existant ;
- le développement de la production d'énergies renouvelables, à travers des incitations financières et réglementaires fortes.

d) Une condition préalable : une réorientation budgétaire massive

Cette réorientation est double : elle concerne à la fois les budgets nationaux et européens.

• Réorienter massivement le budget national

Les préconisations de la Stratégie de Lisbonne font l'objet d'un relatif consensus en Europe et en France, au moins pour la partie « programme de croissance ». Elles n'ont pourtant pas été mises en œuvre en France.

L'une des raisons de cet état de fait est la contrainte financière : les gouvernements successifs n'ont pas été en mesure de dégager les marges de manœuvre financières pour investir dans les réformes de Lisbonne. Il faut dire que l'effort financier à accomplir, si l'on veut appliquer Lisbonne avec succès, est massif : trois points de PIB pour le « triangle de la

²² Cela correspond à une division par « seulement » 2.5 des émissions de CO₂ en France si on se fixe comme objectif la convergence européenne vers objectif d'émission/PIB identique dans chaque Etat membre : la France a en effet pris une importante avance en matière de limitation d'émissions de CO₂ en « décarbonant » presque totalement sa production d'électricité, grâce au développement de la production nucléaire et hydraulique.

connaissance », jusqu'à deux points de PIB pour la flexicurité et les autres mesures « dépenses » -soit un total de près de 90 Md€ par an !

Cela nécessite une réorientation sans précédent de la politique budgétaire :

- consacrer la majeure partie des marges budgétaires dégagées par la croissance aux politiques de Lisbonne ;
 - dégager des marges de manœuvre volontaristes dans les dépenses publiques existantes de l'Etat. Par exemple, dans un rapport de janvier 2007 sur les aides publiques aux entreprises, l'Inspection des finances avait évalué à 65 Md€ le volume global des aides françaises. Elle avait estimé qu'il était possible de supprimer immédiatement 4 Md€ d'aides devenues obsolètes, et qu'un tri exhaustif devrait permettre de dégager 10 à 15 Md€ supplémentaires sans perte d'efficacité. Elle avait enfin souligné que nombre de ces aides visaient à une baisse des coûts des entreprises dans une logique de compétitivité-prix : leur extinction au profit d'un soutien à l'économie de la connaissance (compétitivité-qualité) se posait. Rien n'a été fait depuis la publication de ce rapport ;
 - ne plus diminuer les recettes publiques : les politiques de réduction fiscale ne sont financièrement pas compatibles avec un tel effort budgétaire.
- **Orienter les fonds structurels versés à la France vers des « projets Lisbonne »**

Pour illustrer sa volonté de mieux mettre en œuvre la Stratégie de Lisbonne au niveau national, la France se doit d'utiliser les fonds structurels qui lui sont attribués au bénéfice de projets répondant aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne.

L'accord sur le « cadre financier européen » intervenu en décembre 2005 prévoit que l'intervention des fonds structurels sera désormais « ciblée sur les priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois »²³, c'est-à-dire sur des dépenses conformes aux « lignes directrices 2005-2008 adoptées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne »²⁴ :

- les dépenses structurelles ont ainsi vocation à recueillir au moins 60 % des financements prévus au titre de l'objectif « convergence » et 75 % des financements prévus au titre de l'objectif « compétitivité »²⁵ (contre environ la moitié pour la période 2000-2006) ;
- les financements alloués au « FEADER » (aménagement rural) devront quant à eux bénéficier pour « au moins 10 % » (au mieux 60 %) à des mesures améliorant la compétitivité des secteurs agricole et forestier : ces mesures viseront notamment à « améliorer les connaissances et à renforcer le capital humain » et « à restructurer et à développer le capital physique et l'innovation »²⁶.

Si ces orientations ne constituent pas une obligation juridique contraignante, la Commission européenne vient de rappeler qu'elle suivrait leur mise en œuvre de manière

²³ Voir article 9.3 du nouveau Règlement général sur les Fonds structurels - JOUnion Européenne du 31.07.06.

²⁴ Ces dépenses concerneront principalement la R&D, l'innovation, l'esprit d'entreprise ; la société de l'information ; le transport et l'énergie ; la formation, l'adaptation et l'insertion des ressources humaines (voir annexe 4 du nouveau Règlement général sur les Fonds structurels).

²⁵ Ces objectifs chiffrés ne concernent cependant pas les nouveaux pays adhérents, qui vont recevoir la moitié des Fonds structurels.

²⁶ Pour une liste complète de ces mesures, voir le Titre IV du Règlement portant création du FEADER – *op. cit.*

attentive, en publiant dans le cadre du Paquet Lisbonne III une communication sur le sujet. La France aurait dès lors tout avantage à se conformer à ces orientations, non seulement parce qu'elles sont pertinentes sur le fond, mais aussi parce que la France montrera ainsi que le budget communautaire peut bel et bien contribuer à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne nonobstant le maintien d'un niveau élevé de dépenses agricoles. Les premières orientations annoncées par le « Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) et citées dans le « rapport de suivi Lisbonne » 2007 transmis par la France à la Commission européenne, indiquent qu'il n'est pas garanti à ce stade que la France se conformera aux objectifs européens, notamment s'agissant des dépenses allouées aux objectifs « convergence » des fonds structurels et au FEADER.

III.3 Améliorer l'appropriation nationale de la Stratégie de Lisbonne

Le décalage de perception entre la France et ses partenaires européens quant à l'utilité et l'efficacité de la Stratégie de Lisbonne, mais aussi sans doute les moindres performances françaises en la matière, tiennent en partie au déficit d'appropriation nationale de la démarche de Lisbonne en France. Ce déficit est lui-même attribuable à un certain nombre de facteurs politiques, culturels et institutionnels :

- perception initiale de la Stratégie de Lisbonne comme une démarche d'inspiration « libérale » visant à faire prévaloir la vision britannique d'une Europe « réduite à une zone de libre-échange » opposée à la vision française traditionnelle de l' « Europe politique ». La réalité est beaucoup plus complexe, car Lisbonne est tout autant le produit des théories continentales, notamment françaises, de la régulation ;
- absence de référence explicite à l'Europe et à la Stratégie de Lisbonne par les gouvernements français successifs dans la mise en œuvre de réformes qui s'y inscrivent pourtant pleinement (voir Annexe 11) ;
- décalage idéologique et culturel français par rapport à un certain nombre de concepts centraux de la Stratégie de Lisbonne (économie de la connaissance, flexicurité...) et à une démarche faisant intervenir les partenaires sociaux et les acteurs de la société civile tout autant que la puissance publique ;
- caractérisation du processus comme un échec, elle-même facilitée par les carences propres de la MOC.

Dès lors que le processus de Lisbonne fait peser la responsabilité essentielle des réformes sur les Etats membres, une meilleure appropriation nationale paraît toutefois essentielle pour améliorer les performances françaises. Cette amélioration devrait être recherchée dans trois directions.

a) Incrire plus explicitement le discours politique national et sur la réforme et l'adaptation à la mondialisation dans un cadre européen

Après avoir pendant des années fait porter à Bruxelles la responsabilité de réformes indispensables et librement assumées, les gouvernements français successifs ont eu tendance à déconnecter largement leurs programmes de réforme de toute perspective européenne, tendance qui s'est accentuée après l'échec du référendum du 29 mai 2005 sur le Traité constitutionnel européen.

Cette déconnexion apparaît aujourd'hui contre-productive : l'acceptabilité sociale et la lisibilité de l'ambitieux programme de réformes mis en chantier par le gouvernement serait sans doute facilitées si les réformes étaient mises en cohérence au sein d'une stratégie globale de dimension européenne, en vue de l'économie de la connaissance, à laquelle participent l'ensemble des Etats membres de l'Union et produisant chez plusieurs d'entre eux des résultats très positifs.

Qui plus est, la référence explicite à la stratégie européenne contribuerait à valoriser davantage les réformes françaises aux yeux de Bruxelles (exemple récent de la flexicurité).

b) Sortir la mise en œuvre nationale de la Stratégie de Lisbonne de l'ornière bureaucratique

Conséquence du déficit d'appropriation nationale, le caractère essentiellement bureaucratique de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne dans certains Etats membres, dont la France, contribue en retour à aggraver le mal. Malgré les améliorations apportées à cet égard à la préparation et au suivi des programmes nationaux de réforme, ceux-ci demeurent essentiellement des exercices formels, consommateurs de temps et d'énergie, visant à faire entrer des agendas nationaux largement déconnectés de l'agenda européen dans les cadres préétablis de la Stratégie de Lisbonne. Il n'est dès lors pas surprenant que de tels exercices ne suscitent qu'un intérêt limité auprès des administrations chargées de les mettre en œuvre.

Débureaucratiser la mise en œuvre nationale de l'Agenda de Lisbonne requiert, d'un côté, la prise en charge politique évoquée précédemment, de l'autre, une décentralisation du processus en direction des partenaires sociaux, des collectivités locales, et plus généralement des acteurs de la société civile.

Sur le terrain politique, le caractère transversal et interministériel des problématiques de Lisbonne soulève une difficulté institutionnelle en France, dès lors que notre pays n'a pas fait le choix de confier le pilotage de la Stratégie de Lisbonne au Premier ministre ou à un ministre qui lui est rattaché, comme c'est le cas dans une douzaine de pays de l'Union européenne. Dans ce contexte, le fait que la présente mission a fait l'objet d'une commande conjointe du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi et du ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité Nationale semble indiquer une volonté bienvenue de généraliser une démarche transversale et collective qu'il est souhaitable de confirmer tout au long du cycle 2008-2010.

Une implication plus forte du Parlement apparaît également souhaitable pour renforcer la prise en charge politique de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne. La Mission suggère de mettre en place un débat parlementaire annuel autour de la Stratégie de Lisbonne, à l'occasion de l'élaboration du PNR français, avant sa remise à la Commission européenne.

Sans nécessairement aller jusqu'à la mise en œuvre de programmes de réforme régionaux comme en Espagne, la France gagnerait à associer davantage les régions à la mise en œuvre des Programmes nationaux de réforme.

L'implication de la société civile est, quant à elle, d'autant plus importante que l'économie de la connaissance et le modèle social qui la sous-tend reposent sur une dynamisation de l'initiative individuelle et collective en-dehors de la sphère étatique, dont la faiblesse caractérise depuis des décennies le « mal français ». Il est révélateur à cet égard que les pays qui réussissent le mieux dans l'économie de la connaissance (pays scandinaves,

Royaume-Uni, Pays-Bas mais aussi et surtout Etats-Unis) se distinguent par des mentalités entrepreneuriales et des sociétés civiles fortes et autonomes par rapport à l'Etat.

Il va de soi, enfin, qu'une implication accrue des partenaires sociaux pourrait également favoriser l'appropriation nationale de la Stratégie de Lisbonne : outre les réunions du Comité pour le dialogue social européen et international, cette implication pourra par exemple donner lieu à des réunions spécifiques entre ministres concernés et représentants syndicaux.

c) Promouvoir une vision française plus positive de la mondialisation et une meilleure convergence franco-européenne

En troisième lieu, l'appropriation nationale de la démarche de Lisbonne se heurte à une certaine exception française au niveau des mentalités et du vocabulaire, eu égard à l'esprit des réformes à mettre en œuvre.

Cette exception se marque d'abord dans une attitude excessivement défensive à l'égard de la mondialisation²⁷ (et, à l'échelle européenne, de l'élargissement vers l'Est), perçus surtout comme une menace, et beaucoup moins comme une opportunité, et rendus largement responsables du chômage à travers le thème des délocalisations. Cette attitude, si elle n'est pas isolée en Europe, est particulièrement accentuée en France selon les études disponibles (voir Annexe 6), et ce, bien que le rôle marginal joué par la mondialisation dans la persistance d'un chômage important en France fasse consensus parmi les économistes.

Cette attitude négative a tendance à occulter les opportunités économiques offertes par la mondialisation, par exemple en termes de gains de parts de marché et de croissance (exportations vers les pays en forte croissance) et de gains de pouvoir d'achat (importations de produits moins chers), alors même que l'économie française est dotée de nombreux atouts pour y réussir²⁸.

Sur le plan politique, cette attitude induit un discours national plongeant ses racines dans la demande générale de protection traditionnellement formulée par les Français à l'égard de la puissance publique, et souvent mal reçue en Europe. **La promotion d'une Europe « protectrice face à la mondialisation » est à cet égard ambiguë**, en ce qu'elle fait sienne la perception de la mondialisation comme une menace au lieu de la combattre, et **risque de susciter des attentes excessives qui se retourneront en définitive contre la France et contre l'Europe**. A ce discours fait écho l'accent mis sur la **préservation** de normes et pratiques sociales héritées de l'après-guerre, alors même que la mondialisation, l'économie de la connaissance et le vieillissement de la population semblent nécessiter d'importants ajustements **afin de préserver leur efficacité et leur équité**. La thématique de l'ajustement et de la modernisation est souvent dévalorisée dans le discours français, à travers notamment une forte dénonciation de la précarité, à laquelle fait pendant l'accusation, insuffisamment différenciée, de « dumping social » vis-à-vis de l'extérieur.

Il y a donc un véritable **travail de convergence culturelle et sémantique** à accomplir pour faire évoluer les mentalités et les discours nationaux vers une attitude plus positive à

²⁷ Voir par exemple Morand P. « Mondialisation : changeons de posture », Rapport au Ministre délégué au commerce extérieur, La documentation française, Avril 2007.

²⁸ Voir Aghion P. et alii, « Mondialisation : les atouts de la France » Rapport du Conseil d'analyse économique Décembre 2007

l'égard de l'Europe et de la mondialisation, afin que les intérêts français puissent être exprimés et défendus de manière plus efficace.

L'appropriation progressive du terme « politique industrielle » dans le vocabulaire européen, avec un sens modernisé par rapport à celui de la France pompidolienne, démontre d'ores et déjà l'impact positif d'une telle convergence franco-européenne. Il en va de même de la promotion d'une vision renouvelée des enjeux sociaux évoquée dès l'introduction du présent rapport : elle conduira à souligner que le désir de protection exprimé par les Français n'est pas incompatible avec les grandes orientations européennes, puisqu'il est d'ores et déjà pris en compte par nombre des volets de la Stratégie de Lisbonne, tout en délimitant clairement le périmètre de consensus que ce désir protection peut susciter au niveau européen.

Il va de soi que la modernisation conceptuelle et culturelle dont la France a besoin sera facilitée par l'amélioration de la situation économique et sociale de notre pays, qui conduira les Français à envisager l'avenir de manière plus confiante.

Il faut enfin souligner qu'adapter la vision idéologique française à l'Europe et à la mondialisation n'induit aucun alignement automatique sur tel ou tel modèle économique ou social. Pour s'en convaincre, rappelons que les pays européens paraissant les plus à l'aise dans la mondialisation et affichant de bonnes performances au regard des objectifs de la Stratégie de Lisbonne présentent des caractéristiques assez différentes (exemple du Royaume-Uni et de la Suède).

La France peut tout à la fois s'inspirer des uns et des autres afin de tirer le meilleur parti de ses ressources et de ses traditions économiques et sociales. La Stratégie de Lisbonne n'exige pas de la France qu'elle « change de modèle social » : elle l'incite simplement à conduire les adaptations qui permettront de mettre en cohérence les finalités positives de ce modèle et les réalités économiques et sociales françaises et européennes dans l'économie mondialisée du XXIème siècle.

CONCLUSION

1. La Stratégie de Lisbonne continue de faire l'objet d'un consensus au sein de l'Union européenne en raison de la pertinence de ses objectifs de long terme. Elle a cependant produit des résultats contrastés selon les États membres, les pays scandinaves et autres États du nord de l'Europe ayant le mieux réussi leur transition vers l'économie de la connaissance.
2. Sa méthode non contraignante de mise en œuvre - la « méthode ouverte de coordination » -, qui a eu l'immense mérite d'introduire la dimension européenne dans des domaines de compétence principalement nationaux, n'en est pas moins à l'origine de nombreuses déficiences et fait l'objet de critiques.
3. La France est en décalage par rapport à la Stratégie de Lisbonne, qui y est perçue à tort comme un « échec ». Les performances françaises au regard des objectifs de Lisbonne, moyennes ou médiocres jusqu'ici, et le faible degré d'appropriation nationale de l'Agenda européen, contribuent sans doute à entretenir cette perception.
4. Le « Paquet Lisbonne III », c'est-à-dire les propositions de la Commission européenne pour le dernier cycle (2008-2010) de l'Agenda de Lisbonne, qui devraient être arrêtées sans bouleversement majeur au Conseil européen de mars 2008, s'inscrit dans la continuité du cycle précédent. Ce choix reflète le consensus européen en faveur du statu quo et d'une concentration sur la mise en œuvre, ainsi que la fin prochaine de la présente législature communautaire. L'écho rencontré par certaines préoccupations françaises sur les aspects sociaux et de « compétitivité externe » devrait conduire la France à le soutenir.
5. Si les marges de manœuvre françaises pour infléchir le contenu de ce dernier cycle paraissent limitées, la présidence française de l'Union européenne fournit l'occasion de promouvoir certains objectifs prioritaires tels que la dynamisation du « triangle de la connaissance » (enseignement supérieur, recherche et innovation), l'Agenda social européen, l'intégration des marchés financiers et de l'actualisation de la stratégie européenne pour la mondialisation.
6. La France a de plus beaucoup à faire pour améliorer ses performances nationales et accroître du même coup sa crédibilité au regard de l'Agenda de Lisbonne : c'est particulièrement le cas en ce qui concerne la réforme du marché du travail (flexicurité), les politiques de la connaissance, la politique énergétique et environnementale et l'appropriation nationale de la stratégie européenne. Les réformes engagées depuis l'automne 2007 vont en ce sens.
7. Le caractère consensuel en Europe de la Stratégie de Lisbonne ne doit pas occulter les insuffisances du processus lancé en 2000 face aux nouveaux défis, internes et externes, auxquels l'Union européenne se trouve confrontée dans le moyen et long terme.

Ces défis résultent notamment de l'intensification de la mondialisation, du retour des stratégies de puissance dans le champ économique lié à l'essor des grands pays émergents, de la problématique énergétique et environnementale, et de l'impact de l'hétérogénéité croissante et du vieillissement démographique au sein de l'Union européenne.

8. La Stratégie de Lisbonne apparaît ainsi insuffisante à elle seule comme « réponse européenne à la mondialisation », du fait notamment de sa focalisation naturelle sur les réformes structurelles internes aux États membres et de la méthode de mise en œuvre, non intégrée et non contraignante, qui en découle. La tendance actuelle de la Commission et de certains États membres (dont la France) à faire de la stratégie économique extérieure de l'Europe un simple « volet externe » de la Stratégie de Lisbonne apparaît de ce fait contre-productive.
9. La Mission posera dans son rapport final, pour l'après-2010, les bases d'une stratégie européenne pour la mondialisation, dont le processus de Lisbonne recentré et renforcé ne constituera plus que l'un des volets. Sa présidence prochaine de l'Union européenne offre à la France une opportunité unique pour ouvrir la réflexion sur ce sujet crucial pour l'avenir de l'Europe. La Mission suggère que le Conseil européen de printemps invite la prochaine Troïka (présidences française, tchèque et suédoise) à mener à bien cette réflexion.

* * *

Comme il est rappelé en introduction, le présent rapport d'étape est centré sur le court terme : Conseil européen de printemps, présidence française de l'Union européenne et cycle Lisbonne III. A cet horizon temporel, les marges de manœuvre pour influencer sur la Stratégie de Lisbonne sont faibles et l'effort de la France doit surtout porter sur le volet national des réformes.

Le rapport final de la Mission sera au contraire tourné vers le long terme, définira les politiques et les moyens dont l'Europe a besoin à l'horizon 2020 pour compter dans l'économie mondialisée et tirer parti des opportunités qu'elle offre, et indiquera les inflexions de la doctrine européenne qu'appelle cette nouvelle étape. Il suggérera, au-delà de Lisbonne, une stratégie européenne pour la mondialisation.