

DE LISBONNE À LISBONNE :

DE LA STRATÉGIE AU TRAITÉ... ET AU-DELÀ

OLIVIER DERRUINE — CSC, SERVICE D'ÉTUDES — JANVIER 2008

RAPPEL CHRONOLOGIQUE

En 1986, le lancement de l'Acte Unique qui donna le coup d'envoi à l'accomplissement du marché intérieur allait déclencher une vague de libéralisations dans le domaine des grands services tels que les chemins de fer, le transport aérien, les télécommunications, la poste. Si l'objectif poursuivi était d'améliorer le service rendu aux consommateurs via une concurrence accrue qui pousserait les opérateurs à rechercher davantage de qualité, ces réformes structurelles provoqueraient des restructurations parfois douloureuses en termes de destruction d'emploi. Forts de l'arrivée de Tony Blair au 10 Downing Street qui suscitait beaucoup d'espoir, notamment parce qu'il permettait l'insertion dans le Traité d'Amsterdam d'un chapitre sur l'emploi¹ et que cela coïncidait avec le moment où pour la première fois dans l'histoire de l'UE, la majorité des gouvernements se réclamaient de la social-démocratie (13 sur 15). La mise au point d'une Stratégie Européenne pour l'Emploi (1997) en fut un résultat concret.²

En 2000, dans le souci de consolider la dimension sociale du projet européen mises à mal par les réformes induites par l'Acte Unique et les efforts budgétaires demandés par l'adoption de la monnaie unique, les Quinze conçurent la Stratégie de Lisbonne qui dressait un agenda progressiste pour l'UE et les Etats membres avec en ligne de mire 2010. L'ambition était de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Une batterie d'objectifs chiffrés³ et un échéancier furent fixés pour évaluer les progrès au fur et à mesure des années et entre les Etats membres.

En juin 2001, un pilier environnemental fut greffé à la Stratégie et une Stratégie de Développement Durable fut adoptée.

Quelques mois plus tard, les attentats du 11 septembre produisirent des répercussions inattendues sur l'avenir de la Stratégie de Lisbonne. Perçus comme plus convaincants par un électorat cherchant davantage de sécurité, les partis de droite perçus reprirent progressivement le pouvoir dans les Etats membres. Rares sont les gouvernements de gauche à résister. Le Conseil balança à nouveau vers les idées conservatrices et libérales. Le retour de la mauvaise conjoncture économique (la croissance diminua de moitié, voire plus entre 1999-2000 et 2001-2005) ressuscita l'ancien paradigme selon lequel il faut d'abord renouer avec la croissance, ensuite, assainir les finances publiques (fragilisées par les cadeaux fiscaux des gouvernements qui surfaient sur la bonne conjoncture à la fin des années 90) et enfin s'il reste des moyens, s'attaquer aux préoccupations sociales.

Les années passèrent et les performances des Etats membres et de l'UE s'éloignèrent de plus en plus des objectifs de Lisbonne. En 2004, le Parlement européen fut renouvelé et la Commission

¹ John Major s'y étant opposé en 1992 lors du Traité de Maastricht.

² Il faut souligner que les questions sociales et d'emploi restent de la compétence des Etats membres. L'UE ne peut qu'encourager la coordination entre eux et l'échange de bonnes pratiques.

³ Parmi ceux-ci, un taux d'emploi global de 70 % et des objectifs spécifiques pour les femmes (60 %) et les âgés (50 %), 3 % du PIB devant être investi en R&D (les deux tiers de l'effort venant du secteur privé), des objectifs en matière d'éducation continue, de disponibilité de structure d'accueil pour les enfants...

présidée par José Manuel Durao Barroso entra en piste. En trois années, l'échiquier politique fut tout à fait bouleversé.

Composition du Collège des Commissaires par famille politique (en % sièges)

	Commission Prodi (sept.1999-nov2004 ; 20 sièges)	Commission Barroso (nov2004-2009 ;25 sièges)
Conservateurs	25	36
Libéraux	5	32
Socialistes	55	24
Ecologistes	5	0
Indépendants	10	8

Composition du Parlement européen par grandes familles (en % sièges)

	1999	2004
Gauche	43,2	38,0
Droite	50,1	53,0
Autres (populistes, euro- et xénophobes)	6,7	9,0

2005 : RECENTRAGE DE LA STRATEGIE SUR « CROISSANCE & EMPLOI »

Une pléthore de rapports émanant des institutions, des Etats membres, des *think tanks*, des cercles académiques, etc. sont produits dans l'objectif de remettre Lisbonne sur les rails à l'occasion de son examen à mi-parcours. En 2005, un consensus émerge sur les quatre questions suivantes. (1) Si Lisbonne a été un échec au cours de sa première mi-temps, c'est parce que trop d'objectifs étaient suivis en parallèle, la Stratégie couvrant trop de domaines (elle était évaluée à travers 49, puis 42 indicateurs couvrant 7 domaines) ; la commission Barroso propose de la recentrer sur le binôme « croissance et emploi ». Au diable la qualité de l'emploi et la cohésion sociale, le lien avec la Stratégie de Développement Durable est rompu tel un élastique trop tendu. (2) Les instruments qui sous-tendent la Stratégie de Lisbonne – les grandes orientations de politique économique et les lignes directrices emploi – sont fusionnés dans le but de maximiser leur synergie et de simplifier les choses. (3) L'ensemble de la société n'avait pas été mobilisé et l'exercice était devenu un exercice bureaucratique confiné à quelques cercles d'experts. Il faut promouvoir l'implication de toutes les parties. (4) La montagne de papiers devant être présentée à la Commission pour assurer le suivi et l'application de la Stratégie au niveau national est remplacée par un document unique, le Programme National de Réforme dans lequel seront consignées les mesures prises ou que comptent prendre les gouvernements pour soutenir la croissance et l'emploi.

Depuis 2005, l'UE a renoué avec la croissance. La croissance moyenne pour 2006 et 2007 de l'UE-25 est proche de 3 % et celle de la zone euro de 2,7 %, ce qui est sensiblement mieux que durant les années 2001-2005 (1,7 et 1,4 %).

De nombreux emplois ont été créés : 13 millions depuis 2000 dont 7 millions depuis 2005. Le taux de chômage a fondu de 8,6 % à 6,9 % entre 2005 et 2007. 20 millions d'emplois devraient encore être créés d'ici 2010 pour respecter l'objectif global de Lisbonne⁴ (5,5 millions étaient annoncés pour 2008 et 5 autres en 2009 avant la prise de conscience de l'ampleur de la crise financière).

Pour la première fois depuis 1997, des créations d'emploi (sauf pour les jeunes qui n'ont pas bénéficié de l'embellie économique, au contraire même dans un certain nombre de pays) et des

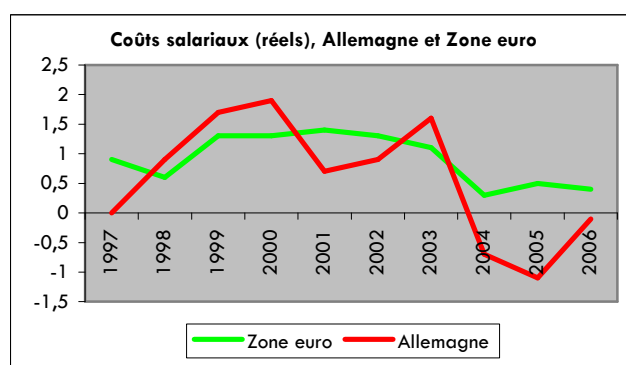
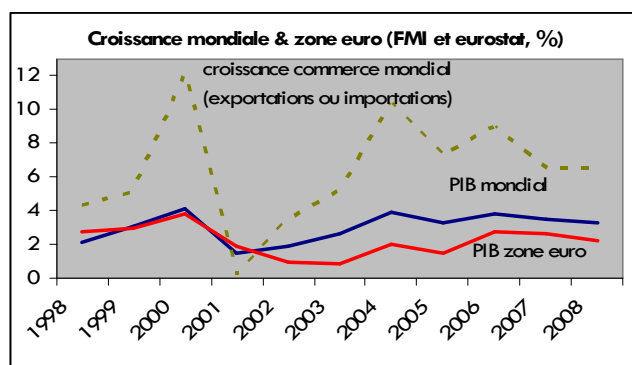
⁴ Cf. note de bas de page 3.

gains de productivité ont été enregistrés simultanément. La productivité a augmenté légèrement, ce qui a mis un terme à la tendance baissière enclenchée au début des années 1990.

Est-ce à dire que l'ajustement de 2005 a fonctionné ?

Pour évaluer la situation, il faut se rappeler que le PIB européen est généré par deux facteurs : la demande intérieure qui intervient pour 70 % et le commerce international (les exportations sur le marché mondial hors UE) pour 30 %. Mais depuis la création de l'UEM et surtout, le retour de la droite au pouvoir, l'aspect « compétitivité internationale » a primé et les Etats membres se sont efforcés de comprimer leurs coûts salariaux ce qui a conduit à un affaiblissement de la demande intérieure. L'Allemagne a été le chef de file de ce mouvement : les salaires réels de certains secteurs y ont même diminué en 2004-5. En raison de son poids dans la zone euro où la monnaie unique permet une comparaison sans difficulté des salaires, elle a été à l'origine d'un dumping salarial qui par effet de contagion a touché l'ensemble des pays.^{5,6}

La stratégie a été inefficace car si le commerce international a rapidement repris après les attentats du 11 septembre et que le PIB mondial l'a suivi, cela n'a pas été le cas dans la zone euro où il a fallu attendre quelques années 2 années pour croître à nouveau, même très modérément.⁷



En ce qui concerne les emplois, l'objectif visant à créer des emplois semble être devenu une lutte pour une hausse de la statistique du taux d'emploi. En d'autres termes, peu importe la qualité des nouveaux emplois pourvu qu'ils gonflent la statistique y afférente de manière à faire bonne figure dans les milieux européens. Or, le croisement de différentes statistiques tend à montrer une tendance à la précarisation de l'emploi dans tous les pays.

Le taux d'emploi (statistique officielle, donnée brute) a augmenté ces dernières années, ce qui est une prouesse en raison du marasme économique des années 2001-2004. En Belgique, il est même à 0,1 point de son niveau historiquement élevé de 1973 et de 2001 (62,3 %). Or, il y a « taux d'emploi » et « taux d'emploi ». En effet, on distingue deux concepts : (1) l'emploi exprimé en donnée brute qui comptabilise pour un emploi chaque emploi indistinctement du nombre d'heures associé à chacun d'eux et (2) l'emploi en équivalent temps plein qui reflète le volume de travail et prend partiellement en considération le type des jobs créés.

Un écart croissant se manifeste entre ces deux concepts depuis plus d'une décennie déjà. Cette tendance qui concerne à peu près tous les pays européens (et sûrement au-delà) signifie que l'on

⁵ En Belgique, le canal de transmission a été la loi de 1996 sur la promotion de l'emploi et la sauvegarde préventive de la compétitivité. Cette loi prévoit que les salaires belges doivent augmenter aux hausses prévues en Allemagne, principalement, en France et dans une moindre mesure aux Pays-Bas

⁶ Pour une discussion plus large, voir Inès Trépart, « Les dessous du cadre macro-économique de l'UE », Ecologie politique, septembre 2007

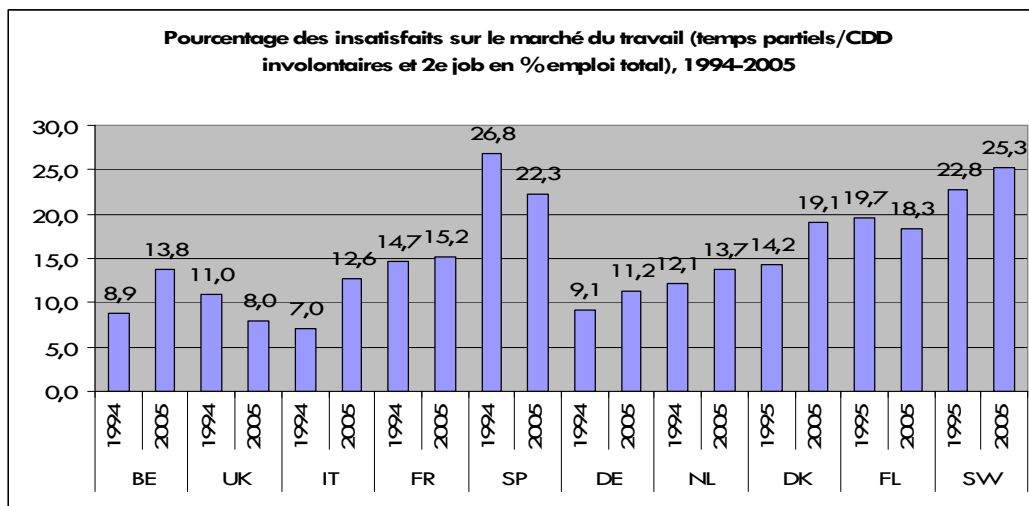
⁷ Il faut aussi se rappeler qu'en 2002-3, l'euro s'est apprécié de 20 % par rapport à un panier de devises. Cela a mis sous pression les exportateurs qui ont dû baisser leur prix. Il en a résulté une contraction de leur marge mais l'ajustement s'est surtout fait sentir sur les salaires et dans une certaine mesure sur l'emploi via les délocalisations. Parallèlement, les salaires dans les branches non exportatrices ont subi un mouvement identique. Augmentation de la durée du travail sans compensation salariale, suppression ou diminution des primes, etc. étaient à l'ordre du jour.

créé des postes de travail, mais une personne peut en occuper plusieurs ou il peut s'agir de poste ne nécessitant que quelques heures de travail par semaine (ces deux situations peuvent d'ailleurs s'expliquer l'une l'autre), etc. Ainsi, en Belgique, le taux d'emploi brut a augmenté depuis 1994 de 4 % plus rapidement que le taux exprimé en équivalent temps plein. Entre 1994 et 2005, 472.000 emplois ont été créés. A priori, c'est un bon résultat mais une fois que l'aspect qualitatif est pris en compte, le tableau s'assombrit quelque peu.

Au cours de cette période, moins d'un nouvel emploi sur 10 a été un emploi à temps plein. Par contre, les contrats à temps partiels et les emplois temporaires ont explosé (croissance de 90 % et de 100 % respectivement)

L'essor des temps partiels peut traduire un progrès s'il répond à une évolution sociétale (meilleure coordination vie familiale-vie professionnelle, insertion ou sortie progressive sur le marché du travail...). D'après les Enquêtes Forces de Travail, 2 personnes sur 3 en étaient ainsi satisfaites en 1994 et davantage encore en 2005 (4 personnes sur 5). La tendance inverse s'observe pour les intérimaires : le secteur croît très vite – il a doublé en 10 années – mais le nombre de personnes qui auraient préféré occuper un emploi permanent pour des motifs strictement pécuniaires ou parce que l'emploi offre un lien social par exemple a augmenté plus rapidement encore : près de 83 % de ces travailleurs se sentent « sous-utilisés » (ils étaient 64 % il y a dix ans).

Au total, cela fait quand même 412.700 (=150.000 temps partiels + 262.400 temporaires) personnes qui expriment clairement le souhait de sauter vers un emploi à temps plein mais qui en sont empêchées. (245.000 personnes insatisfaites en 1994). Si on ajoute à ce groupe, les personnes qui exercent une seconde activité pour pouvoir vivre (soit, 165.000 personnes aujourd'hui contre 85.900 précédemment, un presque doublement !), on grimpe à un total 578.000 travailleurs mécontents de leur sort (13,8 % des travailleurs). Le tableau suivant compare le nombre d'insatisfaits sur le marché du travail en Belgique et dans une série d'autres Etats membres.



Après l'Italie, la Belgique se distingue comme étant le pays où le nombre de mécontents a le plus progressé depuis 1994 (+43 %). Les pays scandinaves habituellement pointés comme l'exemple à suivre par nombre d'observateurs s'illustrent par le pourcentage le plus élevé d'insatisfaits. Cela concerne jusqu'à 1 travailleur sur 4 en Suède.

Si encore, les contrats flexibles servaient de tremplin vers des emplois plus stables, mieux rémunérés et adossés à des droits sociaux plus complets, on pourrait encore admettre ce genre de mauvaise phase transitoire. Mais, ce n'est pas le cas selon une étude de la Commission européenne : les contrats à durée déterminée ne conduisent que dans 33 % à un contrat à durée

indéterminée (contre 22 % à un non-emploi et à 39 % à un autre contrat du même type).⁸ Aussi, à l'heure de la société de la connaissance, les détenteurs de CDD et de contrat intérimaire sont discriminés lorsqu'il s'agit d'accéder à la formation continue (sans parler des éventuelles promotions, voire plus simplement de la rémunération). C'est d'ailleurs tout l'enjeu de la future directive sur les agences de travail intérimaire dont une minorité d'Etats membres bloquent l'adoption. Encore une fois, le fossé entre la rhétorique officielle (adoption d'objectifs d'améliorer la qualité du travail, de promouvoir l'inclusion active, le travail décent, la cohésion sociale...) et la réalité est frappante.

Le recours de plus en plus grand aux contrats flexibles et souvent précaires par les employeurs a été facilité par une série de réforme du marché du travail. Depuis le début des années 90 (soit bien avant le lancement de la Stratégie de Lisbonne), la législation de protection des travailleurs a systématiquement été déforcée ainsi que le montre l'évolution de l'indicateur de référence de l'OCDE.⁹ On observe ainsi une convergence (vers le bas) vers le modèle anglo-saxon. Les lignes directrices « emploi » de la Stratégie de Lisbonne vise à abaisser coûte que coûte cet indicateur. Cependant, comme le révèle une analyse de Ronald Janssen de la Confédération Européenne des Syndicats, la méthodologie même de l'indicateur va à l'encontre du modèle social européen tel qu'il est porté par un certain nombre de directives !¹⁰

Evolution de la législation de la protection du travail par "sous-modèle" social

modèle	pays	1990	2003
anglo-saxon	UK, USA, CAN, AUS	0,63	0,73
scandinave	FI, DK, SV	2,71	1,89
continental	FR, DE, AT, B, NL	2,79	2,30
méditerranéen	IT, SP, EL	3,67	2,61
nouveaux Etats membres*	CZ, HU, PL, SLK	2,75 (1998)	2,72

NB. L'indicateur EPL (*Employment Protection Legislation*) de l'OCDE est un indicateur synthétique qui reflète la protection des travailleurs permanents et temporaires et intègre des données relatives à la période de notification, coûts de licenciement que l'employeur doit supporter... (Une autre version de l'EPL inclut les licenciements collectifs.) Il varie de 0 à 6. Au plus l'indicateur relatif à la protection des travailleurs est proche de 0, au plus la réglementation de la protection des travailleurs est faible.

* En ce qui concerne les nouveaux Etats membres, on ne dispose des données que des quatre pays qui sont déjà membres de l'OCDE. Ils constituent un groupe encore moins homogène que les autres si bien qu'ils ne forment pas un modèle à eux seuls. Chacun de ses pays se raccroche à un sous-modèle.

En dépit de ce diagnostic peu reluisant, les travailleurs pourraient trouver un réconfort dans la pensée qu'au moins, ils tirent un salaire de leur activité professionnelle et que si 11 % des travailleurs européens sont pauvres¹¹ (6% en Belgique), c'est le cas de 1 chômeur sur 2 (4 sur 10 en Belgique). Malgré cela, on est bien loin d'un autre objectif de la Stratégie de Lisbonne, à savoir l'éradication de la pauvreté d'ici 2010.

Si l'on raisonne en valeurs absolues plutôt qu'en pourcentage pour avoir une idée du nombre de personnes que cela concerne, on découvre qu'en Europe, il y a plus de travailleurs pauvres que de chômeurs pauvres : 18,9 millions contre 6,9 millions. Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de travailleurs pauvres pour un chômeur pauvre pour quelques (groupes de) pays depuis 1997 (lancement de la Stratégie Européenne pour l'Emploi).

⁸ COM(2003) 728, « Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis »

⁹ Pour davantage de détails, cf. OCDE, « Perspectives de l'emploi 2004 », chapitre 2

¹⁰ ETUC, « The European strategy for Flexicurity: how the OECD indicator on employment protection legislation will undermine social Europe and transitional security », Collective Bargaining Information Bulletin, 2007/4

¹¹ Le seuil de pauvreté correspond à 60 % de revenu médian national. Il s'agit donc d'une mesure relative, propre à chaque pays.

Estimation du nombre de travailleurs pauvres pour 1 chômeur pauvre

	1997	2000	2005	2006
UE-15	1,95	2,51	2,83	2,73
nouveaux Etats membres			1,75	2,09
zone euro	1,96	2,4	2,56	2,53
Belgique	2,14	2,55	1,45	1,67
Allemagne	0,76	1,06	0,73	1,25
France	0,99	0,88	1,29	1,48

NB. Il faut considérer les chiffres avec grande prudence car pour leur calcul, il faut utiliser les données d'Eurostat qui ne sont que des estimations grossières parce que les pourcentages sont arrondis (par ex. pour l'Allemagne, le pourcentage de chômeurs est de 1 % durant les années 1997-2005 et passe à 2 % en 2006 ce qui laisse penser que leur nombre a fortement augmenté d'une année à l'autre alors qu'en 2005, le taux précis était peut-être de 1,4 et en 2006, de 1,6 %). Pas possible de calculer les données pour les inactifs.
Source des données : Eurostat ; calculs propres

Cela a des implications pour le débat sur la flexicurité qui a été ressuscité¹² en 2005 et qui figure au sommet de l'agenda politique de l'UE et des Etats membres. L'idée est que pour répondre aux défis posés par la mondialisation, il faut aller dans le sens de marché du travail plus flexible mais que cela doit s'accompagner de davantage de sécurité pour les travailleurs. Or, si sur papier, l'idée est séduisante, les recommandations qui en sont tirées ont tendance à privilégier la flexibilité au détriment de la sécurité et éludent la question du financement par les pouvoirs publics (ainsi, le Danemark montré comme exemple à suivre consacre 3,5 % de son PIB à la flexicurité mais tous les Etats membres – en particulier les nouveaux – sont incapables d'y investir une telle somme) et ne soulignent pas suffisamment le rôle des partenaires sociaux pour mettre en œuvre cette tactique (encore une fois, les pratiques différentes d'un Etat membre à l'autre compliquent les choses, d'autant que dans certains leur rôle est relativement limité).

Or, l'un des aspects de la flexicurité concerne la sécurité des revenus ou de protection contre la perte de ceux-ci. L'attention réservée à celui-ci est détournée par les questions portant sur le contrat de travail, les modalités de licenciements/embauches, etc. ce qui est préoccupant étant donné la proportion de travailleurs pauvres..

LE PAQUET DE LISBONNE POUR 2008-2010

En décembre 2007, la Commission a publié son paquet de Lisbonne qui, en plusieurs documents, analyse les développements des dernières années (en se focalisant sur les critères strictement quantitatifs de croissance et d'emploi, contrairement à ce qui vient d'être esquissé ci-dessus), précise les défis pour le futur et sur cette base, formule des propositions de recommandations aux Etats membres qui seront avalisées par le Conseil européen de mars 2008.

Partant d'une approche économiste et de modèles économétriques, la Commission conclut que le recentrage de Lisbonne (qu'elle avait elle-même initié) a porté ses fruits. Par conséquent, il est inutile de changer le cap des lignes directrices intégrées.

Le statu quo est troublant alors qu'il n'y a plus aucun doute aujourd'hui que la crise des *subprime* américains (le segment très risqué du marché hypothécaire) a affecté l'ensemble des marchés financiers mondiaux. Le FMI et l'OCDE ont depuis revu à la baisse leurs perspectives de croissance et il semble qu'il faudra attendre 2009 pour que les marchés recouvrent leur sérénité. La passivité européenne est d'autant plus qu'inquiétante que l'administration Bush a décidé d'un plan de relance d'une centaine de milliards d'euros (inenviable en Europe en raison de l'absence de coordination entre les gouvernements) et qu'elle est soutenue par la FED (tandis que la Banque Centrale Européenne maintient ses taux ce qui tend à l'appréciation de l'euro et nuit à nos exportations). Il est peu vraisemblable que le Conseil européen de mars modifie substantiellement les (non-)propositions de la Commission.

¹² L'idée transparaissait déjà dans le rapport Supiot de 1999 produit pour la Commission européenne

A côté de cela, la situation plaide pour un renforcement de la coordination des autorités nationales de surveillance des marchés financiers qui en dépit de la création de l'euro et de l'unification des marchés sont restées largement fragmentées.

Prévisions de croissance du FMI, janvier 2008, (World Economic Outlook)

	2005	2006	2007	2008	corrections par rapport aux prévisions de juillet 2007	
					2007	2008
Etats-Unis	3,1	2,9	2,2	1,5	0,2	-1,3
Zone euro	1,5	2,8	2,6	1,6	0,0	-0,9

Il faut également souligner qu'alors que l'UE s'échine à lancer sa révolution énergétique, sa révolution industrielle verte¹³, la spéculation financière¹⁴ dans ce secteur est passée sous silence. Le profond malaise social s'enracine dans un problème de pouvoir d'achat lié aux prix des produits pétroliers et alimentaires. S'appuyant sur les évolutions respectives de l'offre et de la demande, les mouvements spéculatifs n'épargnent pas non plus les marchés des céréales (dont le cours est au plus haut depuis 10 ans), du blé, du maïs et du soja.¹⁵ Or, il s'agit de marchés cruciaux pour le secteur agroalimentaire et en définitive pour les consommateurs.¹⁶

Le graphique illustre l'activité sur les marchés à terme (*futures*) des céréales et du blé et montre la forte augmentation des cours depuis 2006 qui ne peut s'expliquer, comme on le prétend parfois, par la demande exprimée par la Chine: en effet, sa croissance à deux chiffres n'est pas récente et aurait dû impacter les marchés beaucoup plus tôt et de manière plus continue. Or, ici, nous avons à faire à une hausse abrupte, récente et motivée par la perspective que les marchés vont encore grimper.

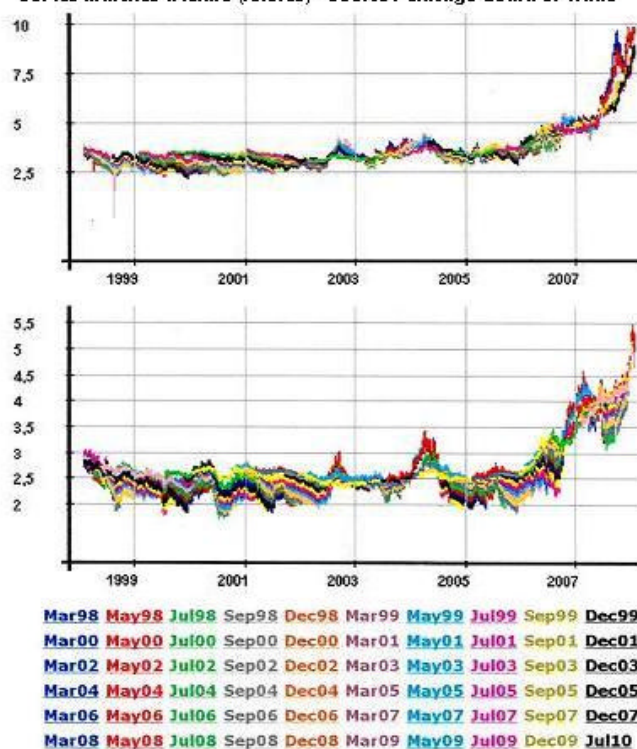
¹³ Cf. la myriade d'initiatives » et de documents liés au paquet énergie/climat, la politique industrielle durable, la promotion de modes de consommation et production durable, le plan d'action sur les technologies énergétiques...

¹⁴ Cf. Financial Times, « Senate report accuses Amaranth of US gas price increases », 25 juin 2007

¹⁵ AFP, « La fièvre des prix n'épargne pas les matières premières agricoles », 3 janvier 2008 ; Commodity Trend Alert, « The commodities super cycle : how to profit in the next megaphase with 3 high-powered investments », 2007

¹⁶ Afin de limiter la tension sur les marchés et les hausses de prix, l'UE a décidé en décembre de suspendre les droits de douanes sur les importations de céréales jusqu'au 30 juin 2008 (fin de la campagne de commercialisation en cours). La Chine y a fait en mettant en place des taxes à l'exportation pour les céréales, le riz et le soja allant de 5 à 25 %, la Russie a augmenté les taxes à l'exportation de céréales de 22 à 105 euros la tonne pour une période de 3 mois et l'Argentine a suspendu ses exportations de blé !

Evolution du prix du blé (graphique supérieur) et des céréales (inférieur) sur les marchés à terme (futures) - source : Chicago Board of Trade



Au niveau de la méthode, il faut reconnaître que la Stratégie n'est pas dissuasive pour les Etats membres. En témoignent le décalage croissant entre les engagements pris par les Etats membres et les progrès concrets réalisés et l'impossibilité pour la Commission de les sanctionner.¹⁷

	Domaines	n ^{bre} pays	BE
1.	R&D et innovation	18	
2.	Formation continue, éducation	17	
3.	Amélioration de l'environnement entrepreneurial / mieux légiférer	15	
4.	Durabilité/qualité des finances publiques	14	X
5.	Emploi et activité	14	
6.	Développement durable / synergie protection environnementale et croissance, énergie et environnement	13	X
7.	Inclusion et cohésion sociales, emploi des femmes, travailleurs âgés et minorités, intégration des minorités	13	
8.	Politiques actives / flexibilisation du marché du travail	12	X
9.	Concurrence accrue (en particulier électricité, commerce de détail et services)	11	
10.	Infrastructures	8	

NB. Priorités établies à partir des Programmes Nationaux de Réforme, 2006. Autres priorités de la Belgique ne figurant pas dans le tableau : renforcement de la protection sociale, réduction/modération des coûts salariaux, s'attaquer aux disparités régionales en matière de taux d'emploi

Le thème de la société de la connaissance offre une merveilleuse illustration de ce hiatus. Bien que cet objectif soit sur toutes les lèvres, les Etats membres n'atteindront pas les 3 % du PIB escomptés en 2010, ni même les 2,6 % annoncés dans les PNR. Cette année-là, l'investissement en R&D de la Chine se chiffrerait à 230 milliards, soit autant que l'effort consolidé des pays européens.

¹⁷ Pour les mettre sous pression de se conformer, il avait été question en 2005 d'établir un classement des pays selon leurs performances relatives. L'idée embarrassante (*namings & shaming*) avait été finalement abandonnée.

De même, malgré les objectifs chiffrés en matière d'éducation et de formation continue, peu de progrès ont été réalisés pour réduire le nombre de jeunes qui abandonnent prématurément les études, pour élever la participation à la formation continue ou les investissements dans le capital humain. Les performances belges sont particulièrement mauvaises. Pas de quoi s'étonner alors que la part des exportations en haute technologie – pourtant vitales pour notre économie - de la Belgique diminue depuis 2000 : de 8,69 % à 6,64 % en 2006¹⁸.

Selon la Commission, le respect des objectifs en matière de R&D et d'élévation des compétences des travailleurs stimulerait le PIB européen de 3,3 % et de 2,1 % dans le long terme. D'où il faut sûrement plus d'Europe que moins d'Europe, chose que les Etats membres continuent à regarder avec méfiance et scepticisme.

BELGIQUE : EVALUATION ET RECOMMANDATIONS

Dans le cadre du suivi de Lisbonne, la Commission a noté la Belgique et ciblé les points positifs et lacunaires. Elle se félicite de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ce qui peut paraître paradoxal dans la mesure où la Belgique est loin de respecter ses objectifs dans le cadre de Kyoto et que ses progrès en matière d'énergie renouvelable sont très lents. Sur le plan social, c'est l'accompagnement-suivi des sans-emploi qui est accueilli très favorablement.

La Belgique est invitée à mettre l'accent sur les points suivants au cours des prochaines années :

1. ramener l'imposition du travail vers la moyenne des pays frontaliers ;
2. renforcer les performances sur le marché du travail et mettre en œuvre la flexicurité afin d'accroître la participation au marché du travail et à la formation continue et de réduire les disparités régionales ;
3. garantir la durabilité de ses finances publiques (réduction des dépenses, surplus fiscaux et diminution de la dette) ;
4. accroître la concurrence sur les marchés énergétiques (gaz et électricité) ;
5. mettre l'accent sur la R&D-innovation à travers un dosage de politiques coordonnées à tous les niveaux ;
6. poursuivre la mise en œuvre des mesures visant à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés et des groupes vulnérables, évaluer leur impact et adopter de nouvelles actions

Ces recommandations ne diffèrent guère des précédentes versions. La Commission donne l'impression qu'elle n'a pas saisi que la Belgique n'était pas restée inactive au cours des dernières années. Si elle pointe l'urgence d'assainir les finances publiques, il ne faut pas oublier qu'en 1993, la dette belge culminait à plus de 130 % du PIB. Aujourd'hui, elle flirte avec les 85 % et se rapproche des 60 % de référence. Cependant, il est vrai qu'au-delà de cette performance, le tandem Verhofstadt-Reynders a de manière persistante nié les recommandations formulées par le Conseil Supérieur des Finances consistant à augmenter graduellement le surplus primaire de 0,3 % du PIB en 2007) 1,3 % en 2012 et 2 % en 2017-2019. Leur procrastination budgétaire implique que les efforts auquel il faudra procéder seront d'autant plus intenses.

Au niveau de l'emploi, deux constatations peuvent être faites. Tout d'abord, le taux d'emploi fin 2007 frise le record du début des années 70 et 2001 (maigre consolation au vu de l'augmentation des travailleurs pauvres et dans un autre registre, du grossissement de la troupe des travailleurs insatisfaits). Aussi, la Commission semble penser que la flexicurité est une terre inconnue pour la Belgique alors qu'on la pratique depuis longtemps, sous diverses formes.

¹⁸ Moyenne UE-15 supérieure à 16 % et par exemple, Hongrie : 20 % et République tchèque : 13 % ! Source : Eurostat, indicateurs structurels de Lisbonne

Bien qu'aucune recommandation explicite ne porte sur les salaires belges, la Commission ne peut s'empêcher d'aborder cette question tenace dans son analyse générale. Après avoir reconnu que « de manière générale, la modération des salaires a continué à soutenir la stabilité des prix entre 2005 et 2007, y compris au cours des 12 derniers mois, malgré un resserrement sur le marché du travail », elle poursuit en rappelant que « au sein des pays, et entre les secteurs et les régions, les progrès pour élargir l'éventail de salaires pour refléter le différentiel de productivité ont été limités ». La Commission y voit la cause de la persistance d'un taux de chômage de long terme élevé et des différences de profil du chômage entre les régions, en particulier en Belgique, Allemagne et Italie.

De manière générale, le sentiment qui se dégage de toutes ces recommandations est que, quelques mois après les perspectives économiques 2007-2012 du Bureau Fédéral du Plan, la Commission apporte de l'eau au moulin de ceux qui souhaiteraient un nouveau Pacte des Générations (cf. points 2, 3 et 6) et anticipe certains aspects de la note de discussion déposée par Guy Verhofstadt en janvier pour alimenter le débat sur les réformes institutionnelles.

TRAITE DE LISBONNE

Déjà durant la Convention européenne, il avait été compliqué de toucher aux questions économiques et sociales du fait des clivages existant. Tout juste, les pays de la zone euro s'étaient vus reconnaître le droit à davantage d'autonomie (création du poste de président anticipé de commun accord par les Ministres et qui a échoué à Jean-Claude Juncker dont le mandat a été reconduit ; seuls les pays votent pour autoriser l'adhésion à la zone d'un autre Etat membre) et le rôle de la Commission avait été légèrement accru en conséquence.

Dans le Traité de Lisbonne, la Banque Centrale Européenne est reprise parmi les institutions (article 9). Cet ajout aux autres n'est pas sans conséquence dans la mesure où il est précisé que (désormais) « les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale ». Cela rééquilibrera l'article 105 qui définit son mandat et qui stipule que l'objectif premier de la Banque est la stabilité des prix et que « sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, [elle] apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs [généraux de l'UE] ». Autrement dit, si son indépendance a été préservée, l'article 9 l'appelle à se montrer moins hautaine, limite son champ d'investigation et l'enjoint implicitement à être – enfin ! – constructive dans le dialogue macroéconomique notamment qui met autour de la table les acteurs de la politique macroéconomique : elle-même (pour la politique monétaire), le Conseil (pour la politique budgétaire) et les partenaires sociaux (pour la politique salariale). Ainsi, il sera possible de réellement se coordonner en échangeant ouvertement les informations privilégiées dont chacun dispose. Exit les situations confuses où d'une part, la BCE s'oppose à une augmentation des salaires et d'autre part, le président de l'Eurogroupe déclare au Parlement européen (juillet 2007) : « Il ne faut pas s'étonner que les salariés européens ne comprennent plus une Europe où les uns gagnent des fortunes sans travailler et les autres doivent se résigner à accepter les appels les encourageants à la modération salariale. (...) Il faut réfléchir à une façon moderne de permettre au plus grand nombre de participer aux fruits de la croissance ».¹⁹ Alors que l'euro est devenu en quelques années à peine une monnaie de réserve et que sa crédibilité est bien établie, la gestion politique de la devise européenne est plus que lacunaire. Contrairement à l'OMC où l'UE est un acteur majeur et incontournable, les pays de la zone euro pèsent peu au FMI ou à la Banque Mondiale. Cela s'explique par le fait que la politique commerciale relève d'une compétence communautaire et que c'est uniquement la Commission qui défend le mandat défini par les Etats membres tandis que pour les questions monétaires,

¹⁹ Pour une discussion approfondie sur cette question complexe, cf. O. Derruine : « Salaires et profits : quelle part et pour qui ? », Démocratie, 15 décembre 2007

chaque pays se cramponne à son siège en contradiction avec des engagements qui remontent à 1974 (Déclaration de Copenhague, bien avant l'euro) et à 1998 (Conseil européen de Vienne) et répétés fréquemment. Le Traité de Lisbonne s'attaque à cette déficience en prévoyant une représentation unifiée dans les institutions financières internationales afin d'établir une « diplomatie de l'euro » pour reprendre les termes du Secrétaire d'Etat français aux Affaires européennes et éviter que les ajustements des grands déséquilibres mondiaux portent essentiellement sur l'euro (ce qui l'apprécierait fortement et pénaliserait nos secteurs exportateurs). Cependant, il ne faut pas tarder à concrétiser cette disposition car les années passant, la zone euro, elle-même, s'élargit car contrairement au Royaume-Uni, à la Suède et au Danemark, les nouveaux Etats membres n'ont pas d'autres choix que de rejoindre le club quand ils respecteront les critères de Maastricht. Déjà la Slovénie (2006) et plus récemment, Chypre et Malte (2007) ont adopté l'euro. Cela complique la capacité de définir une unité de vues car ces pays mais surtout les prochains amèneront davantage de disparités au sein de la zone en raison de leur développement économique inférieur (PIB/tête, niveau des prix) et de l'effet de rattrapage qui y est lié et qui pousse leur inflation à la hausse. De même, au sein de la BCE, les choses risquent d'être moins claires puisque ces pays contribueront à la prise de décision sur les taux. Deux autres dispositions méritent d'être signalées. Tout d'abord, la procédure visant à lancer des coopérations renforcées est simplifiée. 9 pays porteurs d'un certain projet pourront aller de l'avant s'ils estiment que les choses ne vont pas suffisamment vite à leur goût.²⁰ Ensuite, une nouvelle disposition dite de « révision simplifiée » du Traité sur l'UE (article 48 §7) prévoit que si aucun Etat membre ne s'y oppose, ils peuvent faire basculer un domaine régi par la règle paralysante de l'unanimité dans le champ de la majorité qualifiée.²¹ La combinaison de ces deux dispositions permettrait de faire des progrès qualitatifs majeurs dans l'intégration. On pourrait imaginer qu'au moins 9 Etats partageant un même projet fiscal-social, décident de lancer une coopération renforcée (moyennant le respect de la limite énoncée en note de bas de page 19) et d'activer la clause passerelle pour accélérer la prise de décision entre eux.

Finalement, le Traité de Lisbonne innove en intégrant un nouvel objectif qui est la cohésion territoriale aux côtés des cohésions économique et sociale. Contrairement aux Etats-Unis qui peuvent appuyer leur développement sur quatre pôles de développements disséminés sur l'ensemble du territoire, l'UE-15²² concentre dans un territoire de la forme d'un pentagone délimité par Londres, Hambourg, Munich, Milan et Londres (moins de 20 % de son territoire) 50 % de la richesse européenne, 40 % de la population et 9/10^e des centres de décision des entreprises. Les autres régions sont subordonnées à l'activité menée dans ce pentagone. Une étude d'une agence européenne²³ qui établit 3 scénarios pour l'UE d'ici 20230 a récemment fait apparaître que la Stratégie de Lisbonne renforçait encore la prédominance de ce pentagone et dans les Etats membres, les grands centres urbains (souvent limités aux capitales). A ce jour, seulement trois pays (Espagne, Allemagne et Italie) tirent leur dynamisme d'au moins deux grandes régions.

²⁰ Evidemment, « les coopérations renforcées [doivent respecter] les traités et le droit de l'Union. Elles ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale. Elles ne peuvent constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les Etats membres ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci ». (article 280 A du Traité sur le Fonctionnement de l'UE)

²¹ Pour éviter que la machine européenne se grippe avec 27 et davantage d'Etats membres et après d'après négociations, il a été décidé non seulement d'étendre la majorité qualifiée à une cinquantaine de domaines mais aussi de revoir sa formule : alors que précédemment, il fallait réunir 72 % des Etats membres représentant 62 % de la population, les seuils ont été abaissés à 65 % et 55 %. Ceci dit, le gouvernement polonais des frères Kaczynski ont exigé l'insertion d'une dérogation si bien que le système ne s'appliquera intégralement qu'en 2017 au plus tard (soit le moment où selon certaines projections le PIB de la Chine dépassera celui cumulé des trois poids lourds de la zone euro. Le projet de Traité constitutionnel finalement rejeté prévoyait l'entrée en vigueur de ces changements pour la fin de 2009. Que de temps perdu !)

²² La situation n'a pas tellement évolué depuis les élargissements de 2004 et 2007.

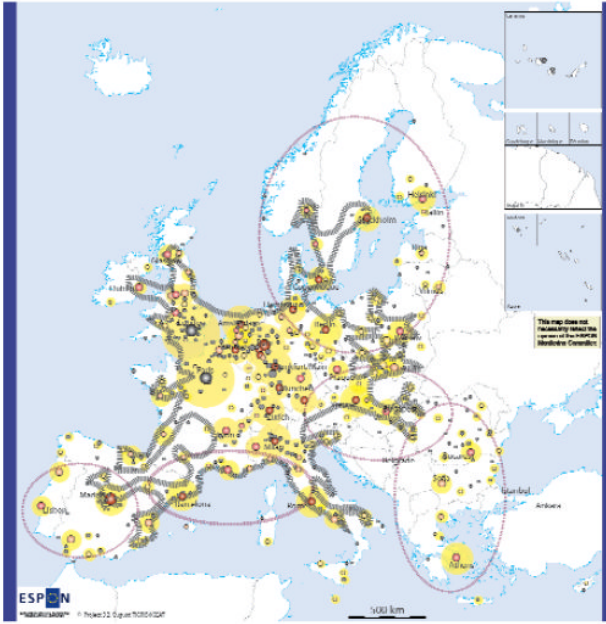
²³ ESPON, « Scenarios on the territorial futures of Europe », juillet 2007

Ce type de développement n'est pas sans poser certaines questions car une concentration accrue mène inévitablement à une explosion des coûts environnementaux (congestion des transports par exemple) et des coûts sociaux (criminalité, difficulté d'accéder à des logements dans les villes et à des prix raisonnables).

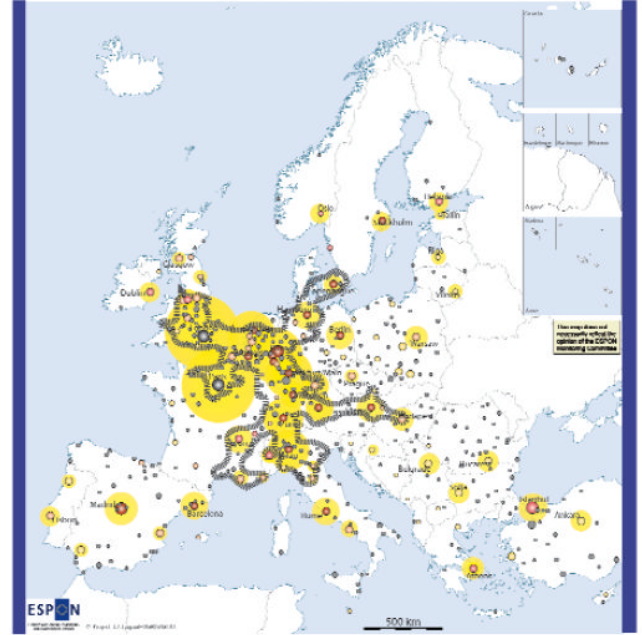
Pour ces raisons et bien d'autres, le Comité Economique et Social européen²⁴ a récemment proposé que les fonds structurels qui sont l'instrument financier de la Stratégie de Lisbonne, soient découplés de celle-ci et mis au service des objectifs de la Stratégie du Développement Durable. Jouer à fond la carte du développement durable ouvrirait la voie à l'émergence de pôle de développements secondaire transnationaux d'envergure internationale grâce à une meilleure diffusion de la richesse, de l'activité et de l'emploi et ce, en respectant l'esprit du Traité qui envisage un développement harmonieux de l'espace européen. Aussi, les liens entre centres urbains et les régions plus périphériques seraient raffermis (à condition que les restrictions budgétaires dictées par l'orthodoxie économique ne détériorent pas la qualité des services publics) Comme le Conseil européen de juin 2005 a précisé que Lisbonne était englobée dans cette Stratégie plus large et de plus long terme et que la lutte contre le changement climatique devient primordiale, le rendez-vous de 2010 offre l'opportunité de décider que la Stratégie de Développement Durable prendra le relais de Lisbonne et sera le programme européenne de référence.

²⁴ CESE, « Quatrième rapport de cohésion », décembre 2007 (rapporteur : O. Derruine)

Cohesion-Oriented Scenario



Competitiveness-Oriented Scenario



Attraction and polarisation potential of metropolitan areas



Area of concentration of flows and activities



Emerging peripheral integrated zone

