

LA STRATEGIE DE LISBONNE :
AMBITIONS ET DECEPTIONS
DE LA POLITIQUE DE L'UNION CONTRE LA PAUVRETE

Note de réflexion

*Février 2010
D. Chassard
Etudes et Recherches Internationales*

Notes de réflexion disponibles sur le thème européen :

Note 08-01 : La présidence française de l'Union Européenne
Note 08-06 : Les frontières de l'Europe, faux problème et vrai enjeu.
Note 09-02 : La présidence française de l'Union Européenne : un bilan en demi-teinte.
Note 09-05 : Les élections au Parlement européen. Une échéance incontournable.
Note 09-06 : La partenariat oriental, nouvelle incarnation de la politique de voisinage.
Note 09-08 : Le partenariat euro-méditerranéen.
Note 10-02 : Le traité de Lisbonne : un nouveau départ pour l'Union Européenne ?
Note 10-03 : La stratégie de Lisbonne : ambitions et déceptions...
Dossier : Les Balkans occidentaux. Février 2008.

Notes de réflexion disponibles sur le thème de la migration :

Note 08-02 : Les transferts de fonds des migrants
Note 08-03 : Le visa, verrou illusoire et sésame inutile ?
Note 08-07 : Co-développement et migrations : un amalgame regrettable.
Note 09-01 : La France, pays d'émigration.
Note 09-03 : Migrations et changement climatique.

Autres notes de réflexion :

Note 08-04 : Le Livre blanc de la Défense
Note 08-05 : La situation de l'Eglise catholique en Chine
Note 08-08 : L'orthodoxie et les Droits de l'Homme dans la grande Europe.
Note 09-04 : La France et l'OTAN, une relation compliquée.
Note 09-07 : Condition féminine et pauvreté.
Note 10-01 : Images et représentations du monde actuel.

Cette note a été préparée par Dominique Chassard.
Etudes et Recherches Internationales.

Les opinions émises dans ce dossier ne reflètent pas nécessairement celles du Secours Catholique.

Cette Note peut être reproduite, à condition de mentionner la source et d'envoyer un exemplaire à (antoine-sondag@secours-catholique.asso.fr) :

Antoine Sondag, *Etudes et Recherches Internationales*,
Secours Catholique, 106 rue du Bac 75007 Paris

Paris, janvier 2010.

Résumé de la note

La **stratégie de Lisbonne** se présente comme une sorte de programme d'intentions et d'actions que les membres de l'Union décident de se fixer en mars 2000 pour la première décennie du siècle. L'objectif affiché, un peu arrogant, est de construire dans l'Union « **l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique**, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». On y repère la conviction, très influencée par le néo libéralisme ambiant, que la clé de la prospérité réside dans la **création d'emplois très qualifiés**, source et fruit d'un développement économique assurant de lui-même progrès et cohésion sociale. Une fois tout le monde au travail, les inégalités et les situations de marginalisation s'estomperont peu à peu. C'est l'image du « trickle down » : la prospérité des prospères profite de proche en proche à tout le monde.

Le social n'est pas oublié et les pays membres déclarent vouloir « moderniser le modèle social européen en luttant contre l'exclusion sociale... l'émergence de cette nouvelle économie ne doit pas avoir pour effet d'aggraver les problèmes sociaux actuels que sont le chômage, l'exclusion sociale et la pauvreté ». La formulation est révélatrice : il ne s'agit pas tant de combattre les conséquences de la pauvreté ou de l'exclusion que de veiller à ne pas accroître les inégalités et surtout de miser sur la croissance économique pour corriger les déséquilibres.

La stratégie de Lisbonne s'est accompagnée de la mise en œuvre d'une méthode nouvelle : la **MOC, méthode ouverte de coordination**. Cette dénomination alambiquée recouvre en fait un constat d'évidence : beaucoup des actions envisagées ne relèvent pas de la procédure communautaire régie par les traités (Rome, Maastricht, Amsterdam...). Elles ne peuvent reposer que sur la coopération volontaire des Etats, privilégiant une coordination des politiques nationales et ne comportant pas d'obligations légales imposées depuis Bruxelles.

Les **critiques** de cette stratégie de Lisbonne n'ont pas manqué. Le fossé est considérable entre l'ambition des objectifs et la réalité en matière de croissance et d'emplois. On doit constater un échec patent en terme de lutte contre la pauvreté : le nombre des laissés pour compte et des exclus de la société a plutôt tendance à augmenter. D'autres, enfin, s'en prennent à la MOC qui laisse à chaque partenaire le soin d'agir selon ses propres intérêts et priorités et illustre l'incapacité des Européens à s'entendre sur des approches communes en matière sociale.

En 2010, l'Union doit se doter d'une **nouvelle stratégie pour la prochaine décennie**. Beaucoup de retard a été pris et la consultation publique est déjà close le 15 janvier 2010. « Avoir un emploi est probablement le meilleur rempart contre la pauvreté et l'exclusion mais cela ne suffit pas à garantir une baisse de la pauvreté ou l'intégration sociale ». Cette constatation aurait dû depuis longtemps animer les milieux intéressés.

De toutes manières, l'agenda ne sera qu'une énumération d'objectifs. La politique sociale reste une compétence essentiellement nationale et le rôle des instances communautaires ne peut aller au-delà de l'incitation et de la préconisation. Ce serait une illusion de croire que Bruxelles va faire le travail qui incombe aux autorités nationales, régionales et locales mais aussi à la société civile et aux organisations qui sont sur le terrain.

La stratégie de Lisbonne. Ambitions et déceptions.

La stratégie de Lisbonne, parfois connue sous l'appellation d' « agenda » ou de « processus », est un des grands projets européens de la première décennie du XXIème siècle. Il ne faut évidemment pas la confondre avec le traité du même nom sur le fonctionnement de l'Union signé en 2004 dans la capitale portugaise et qui vient d'entrer en vigueur après sa ratification laborieuse par les 27. La stratégie de Lisbonne se présente comme une sorte de programme d'intentions et d'actions que les membres de l'Union (ils ne sont alors que 15) décident de se fixer en mars 2000 pour la première décennie du siècle. L'objectif affiché et que l'on propose du même coup aux futurs entrants est de faire de l'UE, face aux défis de la mondialisation, « **l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique**, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Qui ne souscrirait à cette ambition ? L'accent est mis sur l'innovation, la recherche et le développement, la capacité d'adaptation aux contraintes de la mondialisation. On y ajoutera, un an plus tard, la protection de l'environnement. Deux préoccupations majeures animent alors les 15 partenaires. D'abord, la conscience d'un **retard** qui risque encore de se creuser face au dynamisme qui se manifeste dans d'autres régions du monde et se traduit par une croissance plus rapide. Ensuite, la conviction, très influencée par le néo libéralisme ambiant, que la clé de la prospérité réside dans la **création d'emplois**, génératrice et garante d'un développement économique assurant de lui-même progrès et cohésion sociale. Une fois tout le monde au travail d'une manière correspondant aux qualifications de chacun, les inégalités et les situations de marginalisation s'estomperont peu à peu. Emulation, compétitivité, stimulation de l'esprit d'entreprise sont censées donner l'impulsion nécessaire. Investir dans les **ressources humaines** est présenté comme la priorité absolue.

Le social, dans cette optique, n'est pourtant pas oublié et les pays membres déclarent vouloir « moderniser le modèle social européen en luttant contre l'exclusion sociale » Ils se prononcent pour un « Etat social actif » qui fasse en

sorte que « l'émergence de cette nouvelle économie n'ait pas pour effet d'aggraver les problèmes sociaux actuels que sont le chômage, l'exclusion sociale et la pauvreté » mais cette formulation contient en elle-même ses limites : il ne s'agit pas tant de combattre de manière spécifique les conséquences de la pauvreté, de la précarité ou de l'exclusion que de veiller à ne pas accroître les inégalités que génère la société de consommation et surtout de miser sur la croissance économique pour corriger les déséquilibres. Il est certes jugé « inacceptable que tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté » et un groupe dit « à haut niveau sur la protection sociale » va se pencher sur la question mais on affirme en même temps que « l'emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale ».

Dans la foulée, Bruxelles, peut être pour se donner bonne conscience, va cependant élaborer pour les cinq prochaines années un « **agenda social** » (remis à jour en 2005) s'appuyant sur trois sources de financement : le Fonds social européen, doté de moyens importants (10% du budget de l'UE) et venant à l'appui de programmes nationaux qu'il cofinance, le fonds PROGRESS axé sur l'aide à l'emploi et le FME, fonds d'ajustement à la mondialisation, destiné surtout à intervenir en cas de licenciements dus à une réduction d'activité de l'entreprise. Les sommes à engager sont loin d'être négligeables mais la visibilité européenne est faible puisque ce sont les gouvernements eux-mêmes qui, en général, en sont les bénéficiaires et les distributeurs.

La stratégie de Lisbonne va s'accompagner de la mise en œuvre d'un nouvel instrument au service de ses objectifs : la **MOC, méthode ouverte de coordination**. Cette dénomination quelque peu alambiquée recouvre en fait une constatation d'évidence : beaucoup des actions envisagées ne relèvent pas de la procédure communautaire régie par les traités (Rome, Maastricht, Amsterdam...). Elles ne peuvent reposer que sur la coopération volontaire des Etats et leur adhésion à une démarche privilégiant une coordination des politiques nationales et ne comportant pas d'obligations légales imposées depuis Bruxelles. C'est le cas notamment des politiques de l'emploi, de l'enseignement ou de la recherche, points forts de l'agenda de Lisbonne mais aussi celui des politiques de protection sociale qui entreront dans le champ de la MOC en 2001 à la suite du sommet de Göteborg. La Commission, cherchant à exercer son influence et son pouvoir d'initiative dans des domaines où les textes ne lui reconnaissent que des compétences réduites, s'est efforcée de développer une théorie reposant sur une démarche en quatre étapes :

- Définition par l'Union de lignes directrices et d'objectifs à moyen et long terme assortis d'un calendrier.
- Etablissement d'indicateurs de performance et de critères d'évaluation permettant de déterminer les meilleures pratiques.
- Traduction des lignes directrices en politiques nationales et régionales intégrant les spécificités propres de chaque Etat membre.
- Mise en place d'une procédure de suivi et d'évaluation des résultats.

La MOC fait depuis lors partie du paysage communautaire et légitime aux yeux de la Commission et du Conseil, qui l'a entérinée, l'intervention de l'Union dans pratiquement tous les domaines dont elle décide de s'emparer...

Cinq ans après l'adoption de la stratégie de Lisbonne, en 2005, les pays membres de l'Union, ils sont désormais 27, vont se pencher sur un premier bilan établi par la Commission Barroso. Il est sans complaisance, qualifié « au mieux de mitigé ». Entre temps, les **critiques** n'ont pas manqué. Les unes portent sur le fond même du projet : le fossé est apparu considérable entre l'ambition des objectifs et la réalité en matière de croissance et d'emplois. L'Europe est de plus en plus confrontée à la concurrence des pays émergents et ne retrouve pas le ressort et l'efficacité annoncée. Les autres s'appuient sur l'échec jugé patent en terme de lutte contre la pauvreté : loin de diminuer, le nombre des laissés pour compte et des exclus de la société de consommation a plutôt tendance à augmenter. Ceux qui tombent en dessous d'un certain seuil sont entraînés dans une spirale dont ils sont dans l'incapacité de sortir, perdant définitivement pied. D'autres, enfin, s'en prennent à la MOC qui, par définition, laisse à chaque partenaire le soin d'agir librement selon ses propres intérêts et priorités et illustre, selon eux, l'incapacité des Européens à s'entendre sur des approches communes. Elle présente de surcroît le grave défaut de ne faire intervenir que très marginalement les élus européens ou nationaux et de se dérouler dans une grande opacité, ce déficit démocratique contribuant à donner l'impression que les organes bruxellois qui pilotent la procédure sont déconnectés des réalités.

L'Union européenne sera ainsi amenée à réunir dès 2004 un groupe de réflexion animé par le néerlandais Wim Kok qui débouchera le 2 février 2005 sur une communication de la Commission. Le texte est censé rectifier et refixer le cap mais l'accent est mis, plus encore qu'en 2000, sur la croissance et

l'emploi et la nécessité de faire jouer à plein la concurrence et la carte de la mondialisation pour donner un nouvel élan à l'Europe des 27. L'obsession d'un rattrapage par rapport au reste du monde conduit à reléguer le social au second plan parmi les objectifs. Cette mise à jour, en tout cas présentée comme telle, de la stratégie de Lisbonne a consisté en fait plus en un exercice sémantique de présentation qu'en un changement de trajectoire.

Aujourd'hui, dix ans après, l'Union doit se doter d'une **nouvelle stratégie pour la prochaine décennie**. Beaucoup de retard a été pris et la consultation publique, une initiative bienvenue, lancée par la Commission sur la base d'un document d'orientation, n'a été lancée que le 24 novembre 2009 et a été déjà close le 15 janvier 2010. Le Conseil ordinaire de printemps, le premier à être présidé par le nouveau Président de l'Union, sera-t-il en mesure d'approuver l'agenda 2010-2020 ? Ce que l'on peut savoir des intentions de la Commission laisse a priori penser, crise financière et économique oblige, que les préoccupations de nature sociale seront mieux prises en compte. « Avoir un emploi est probablement le meilleur rempart contre la pauvreté et l'exclusion mais cela ne suffit pas à garantir une baisse de la pauvreté ou l'intégration sociale » Cette constatation, tirée du document de novembre 2009, témoigne d'une certaine inflexion dans l'approche bruxelloise et paraît annoncer une politique plus volontariste d'autant plus qu'elle s'accompagne de remarques pertinentes sur la « modernisation des systèmes de sécurité sociale et de pensions adaptée à la crise et au vieillissement ».

Il faut de toute façon garder à l'esprit que l'agenda ne sera qu'une énumération d'objectifs qu'il appartiendra à chaque pays membre de mettre en œuvre à son rythme et en fonction de ce qu'il estime être ses propres particularités. La politique sociale reste de plus une compétence essentiellement nationale et le rôle des instances communautaires ne peut guère aller au-delà de l'incitation et de la préconisation à moyen et long terme.

C'est la raison pour laquelle Bruxelles recourt régulièrement à la formule des « années européennes » dans le but de donner une traduction plus immédiate à ce qui apparaîtrait autrement comme une perspective plus ou moins utopique ou platonique. 2010 a ainsi été déclaré « **année de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale** ». Relevant que 23,5 millions d'Européens vivent avec 10€ par jour et 7 avec moins de 5€ que 17% d'Européens, soit 80 millions (dont 19 millions d'enfants), ne peuvent couvrir leurs besoins élémentaires, le Conseil et le Parlement européen ont lancé une campagne destinée à renforcer une prise de

conscience et à renouveler l'engagement politique des 27 partenaires à combattre la pauvreté. L'initiative comporte la mise en place d'un budget de 17 millions d'euros sur deux ans avec une liste d'événements plus ou moins médiatiques. On ne peut que s'en féliciter mais ce serait une illusion de croire que Bruxelles va ainsi faire le travail qui incombe certes aux autorités nationales, régionales et locales mais aussi à la société civile et aux organisations qui sont sur le terrain. Quel que soit le contenu de la nouvelle stratégie de Lisbonne et de son agenda, il rendra tout aussi nécessaire la démultiplication des efforts et l'action de tous à la rencontre et au service des plus démunis.

Dominique Chassard