

QUELQUES REFLEXIONS SUR LA STRATEGIE DE LISBONNE – LE CAS DE LA ROUMANIE

Belaşcu Lucian

Universitatea “Lucian Blaga” Sibiu, Facultatea de Ştiinţe Economice, Calea Dumbrăvii, nr. 17, 2400, Sibiu, lucian_belascu@yahoo.com, 0742 610003

Baltador Lia

Universitatea “Lucian Blaga” Sibiu, Facultatea de Ştiinţe Economice, Calea Dumbrăvii, nr. 17, 2400, Sibiu, lia_baltador@ulbsibiu.ro, 0724 321992

Résumé: La communication porte sur le contenu de la Stratégie de Lisbonne par la présentation de son historique, avec les changements enregistrés au fil du temps. Nous essayons également de sensibiliser sur l'importance du suivi des recommandations de cette démarche européenne, si nécessaire pour la longévité économique de l'Union. Nous nous penchons également sur le cas de la Roumanie en tant que pays membre soumise aux exigences européennes. Une présentation des réussites parsemées par les situations encombrantes ainsi que par les suggestions du Conseil et les engagements de l'administration roumaine vont se constituer dans une deuxième partie de notre article.

Mots-clés: stratégie, Lisbonne, réformes, occupation, innovation

La stratégie de Lisbonne a été décidée dans le cadre du Conseil Européen de Lisbonne, en mars 2000, et se proposait de «soutenir l'occupation, la réforme économique et la cohésion sociale, comme parties d'une économie basée sur la connaissance». On essayait ainsi une «transformation radicale d'une économie européenne»¹¹⁷, qui puisse faire face aux nouvelles enjeux induits par la globalisation, concernant la croissance des interdépendances entre les pays, l'augmentation des pressions concurrentielles, de la révolution technologique des années 1990. On poursuivait, notamment, la croissance de la compétitivité de l'économie européenne par rapport à celle des Etats-Unis.

Les démarches ont démarré avec une analyse de la situation de fait de l'économie européenne pendant cette période-là. Parmi les avantages que l'économie de l'Union Européenne assurait, il faut mentionner: un taux de l'inflation réduit, un taux d'intérêt et des déficits publics faibles, mais aussi une main d'œuvre bien préparée et des systèmes de protection sociale efficaces.

Les points faibles se rapportaient au taux d'occupation (à cette date-là il y avait plus de 15 millions de chômeurs) et au secteur tertiaire, insuffisamment développé, surtout en ce qui concernait les télécommunications et l'Internet.

L'objectif stratégique de l'Union Européenne est mis en valeur par la phrase la plus citée de ce document, c'est-à-dire de devenir, jusqu'en 2010 «l'économie la plus dynamique et compétitive du monde entier basée sur la connaissance, capable d'une croissance économique durable, génératrice de nouveaux emplois, meilleurs, et caractérisée par une plus grande cohésion sociale»¹¹⁸. A partir de cette citation de la stratégie il faut remarquer deux aspects. D'un côté, il ne s'agit pas de partenariat, mais d'un leadership européen qui est envisagé. De l'autre, on vise la croissance économique durable, et les questions d'environnement ne représentent pas de priorité. L'économie basée sur la connaissance allait soutenir la croissance économique et, en même temps, mener à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Le techno-optimisme qui se dégage de ce document stratégique considérait que les instruments des Technologies Informationnelles et de Communications (ITC) peuvent déterminer, directement, la résolution de certains déséquilibres naturels.

Par le biais de la Stratégie de Lisbonne, on a établi l'objectif d'obtenir une croissance économique annuelle de 3 % et de créer 20 millions de nouveaux emplois, jusqu'en 2010. L'agenda Lisbonne envisageait toute une série d'objectifs spécifiques dans des domaines tel que l'innovation, les entreprises (notamment les PME) et la libéralisation des divers marchés. Les objectifs établis en 2000 étaient ambitieuses et couvraient

¹¹⁷ Conclusions de la présidence du Portugal, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000

¹¹⁸ ibidem

toute une série de domaines. En ce qui concerne l'occupation de la main d'œuvre, on visait d'atteindre un taux de l'occupation de 70 % et la croissance du nombre de femmes et de personnes plus âgées qui présents sur le marché du travail. Pour encourager l'innovation, l'objectif était d'accroître le nombre des ménages qui aient accès à l'Internet, ainsi que la croissance des dépenses pour la recherche-développement. Dans le domaine des entreprises, les Etats membres devaient initier plusieurs mesures pour appuyer les petites entreprises, y compris la réduction de la bureaucratie dont elles se confrontaient dans le déroulement de l'activité. La croissance de la concurrence sur le marché des télécommunications et la libéralisation des marchés de gaz et d'électricité étaient également concernées.

Les résultats de la mise en place de cette stratégie ont été en-dessous des attentes. A la moitié de la période de mise en place de la stratégie, dans certains pays européens, la situation économique et sociale semblait s'empirer. Par exemple, en Allemagne et en France, le chômage touchait à peu près les 10 %, et la croissance économique, au niveau européen, se situait en-dessous de 2 % par rapport au Etats-Unis, qui connaissait une croissance de plus de 3 %. Autrement, il ne faut pas non plus nier que, dans certains domaines, pendant la même période, on a enregistré certains progrès, tout comme il s'est passé avec la libéralisation des marchés d'électricité, de télécommunications et de services financiers.

Relance de la Stratégie de Lisbonne

L'évaluation des résultats de mise en place de la Stratégie de Lisbonne, en printemps 2004, est revenu à l'ancien premier-ministre des Pays-Bas, Wim Kok, qui a été désigné à conduire un groupe d'experts et à rédiger un rapport, dans le but de donner une nouvelle impulsion à la Stratégie de Lisbonne. Conformément aux conclusions du «Rapport Kok»¹¹⁹, présenté lors de la réunion d'automne du Conseil de l'Europe de la même année, les résultats obtenus ont été décevants à cause de «l'agenda trop chargé, au manque de coordination et aux priorités conflictuelles». De plus, le rapport suggère que la faute principale revenait aux pays membres, qui n'avaient pas eu suffisamment de volonté politique de mettre en place les réformes nécessaires en vue de réalisation des objectifs de l'Agenda Lisbonne.

Suite à ce rapport, qui faisait référence à la croissance de l'adaptabilité, l'augmentation de l'attractivité du marché du travail européen, l'augmentation des investissements en capital humain (par formation continue, tout au long de la vie), tout comme à la croissance de la mobilité de la main d'œuvre, la Commission Européenne a décidé la relance de la Stratégie de Lisbonne (en la renommant Stratégie Lisbonne pour la croissance et emplois)¹²⁰ en 2005. Cette nouvelle approche visait que l'accent soit mis plutôt sur les actions qui devaient être mis en place, que sur les objectifs qui doivent être réalisés. C'est pourquoi, 2010 et les objectifs concernant d'atteindre un certain taux de l'occupation ou d'un niveau de croissance économique, ne sont plus considérés comme étant toujours des priorités. La Commission Européenne et les Etats membres ont décidé que la nouvelle stratégie, structurée en cycles de trois ans, aie comme fondement un partenariat étroit entre eux, et que sa mise en oeuvre s'appuie sur le Programme Communautaire de Lisbonne (lancé en juillet 2005) et sur des Programmes Nationaux de Réformes, actualisés annuellement.

La stratégie révisée considère la croissance du potentiel et de la productivité comme éléments fondamentaux pour la consolidation de la compétitivité, au centre des préoccupations se situant la connaissance, l'innovation et l'optimisation du capital humain.

De plus, on définit la relation entre Stratégie de Développement Durable de l'UE et la Stratégie de Lisbonne: «la nouvelle stratégie Lisbonne est une composante essentielle de l'objectif dominant du développement durable»¹²¹. La croissance du bien-être et l'amélioration des conditions de vie, d'une manière soutenable, qui soit garantis autant pour la génération actuelle, que pour celles futures. Ces deux stratégies sont ainsi complémentaires, poursuivant des cibles complémentaires, utilisant des instruments différents et dégageant des résultats dans des périodes de temps différents.

La stratégie révisée inclut ainsi la technologie d'environnement et le management durable des ressources naturelles «comme un potentiel moteur de la croissance et de la création de nouveaux emplois», même si la Technologie de l'Information (IT) occupe le rôle central. La confiance dans la capacité du développement du secteur des services, notamment la création d'une «économie virtuelle» a mené à la manifestation d'une

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_de.pdf, le 18.04.2008

¹²⁰ <http://www.strategies.eu.tf>, le 18.04.2008

¹²¹ http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm

attitude post-matérialiste au niveau de l'Union. A cet égard, la technologie de l'information et des communications allait réduire la production de biens matériels et, également, la consommation de ressources naturelles, tout en réalisant, de cette façon, la réalisation d'un objectif de protection de l'environnement. En même temps, l'éco-technologie et l'éco-innovation devaient être encouragées, tout particulièrement dans des domaines tel que l'énergie, le transport et les acquisitions publiques. L'expérience a indiqué ainsi le fait que les effets obtenus étaient, souvent, adverses à ceux suivis. Les nouvelles technologies et l'orientation de la main d'œuvre vers ce domaine a déterminé, suite au feedback positif, que les possibilités de production et la production effective de biens matériels augmente, en contribuant ainsi à la croissance de la pression sur les ressources naturelles.

Dans le premier rapport annuel concernant les progrès enregistrés, depuis janvier 2006, la Commission a défini quatre domaines principaux, qui imposaient des mesures supplémentaires: en plus des investissements encore plus grands en éducation et recherche, plus d'appui pour les PME et pour la création de nouveaux emplois, la Commission a considéré que la définition d'une politique commune dans le domaine de l'énergie doit être partie de la Stratégie de Lisbonne.

Dans le deuxième rapport (de décembre 2006) intitulé «Une année de résultats», la Commission Européenne conclut qu'elle a assuré 75 % des mesures qu'elle considérait comme faisant partie de la Stratégie de Lisbonne, dont on rappelle l'adoption de la Directive concernant les services, l'agrégation du Programme Cadre 7, ainsi que les progrès enregistrés pour ce qui est des services financiers. Dans la liste de questions «inachevées» on inscrit la portabilité intra-communautaire des retraites, la libéralisation incomplète de l'énergie et des transports, ainsi que la réforme du système européen concernant la propriété intellectuelle. A nouveau, la Commission désigne quatre domaines prioritaires d'action: des investissements en connaissance et innovation, la réduction des pressions administratives pour les PME, la modernisation du marché du travail et l'énergie et les changements climatiques.

En décembre 2007, trois ans après la relance de la Stratégie Lisbonne, le rapport stratégique de la Commission conclut que les politiques définies par la Stratégie Lisbonne donnent, finalement, des résultats. Pourtant, le rapport souligne que «tous les pays n'ont pas mis en place des réformes avec la même détermination» et que des réformes dans certains domaines (l'ouverture des marchés d'énergie et de services) ont été mis en oeuvre plus lentement.

Le rapport, présenté au Conseil de printemps des 13-14 mars 2008, considérait que, pour le prochain cycle de trois ans, les réformes doivent continuer à être mis en place, tant au niveau national, que communautaire. Il établit également toute une série de nouvelles initiatives politiques dans les quatre domaines prioritaires, identifiés en printemps 2006: des investissements en capital humain et la modernisation du marché du travail, l'environnement d'affaires, la connaissance, l'énergie et l'environnement¹²².

La Roumanie dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne

La Roumanie a eu droit à une croissance annuelle d'environ 6,5 % depuis 2003 jusqu'en 2007, avec des prévisions assez optimistes pour 2008, 5,9 % (Conseil de l'Europe), mais plus pessimistes 5,4 % (Fonds Monétaire International). Selon le dernier les prévisions sont encore plus sombres en ce qui concerne le déficit de compte courant estimé à 14,5 % du PIB, alors que l'année dernière déjà le déficit de la balance de paiements a touché un maximum historique de 13,9 % du PIB, c'est-à-dire 66,1 % de plus par rapport à 2006, voire 16,87 milliards d'euros. Tel que l'on souligne dans le rapport sur les perspectives économiques mondiales, récemment publié par le FMI, le niveau du déficit de compte courant inclue la Roumanie dans la catégorie des pays européens avec un déséquilibre de la balance de paiements de plus de 10 % du PIB, dans le voisinage de la Bulgarie et des pays baltiques. Pour 2009, le FMI estime pour la Roumanie un déficit de compte courant de 13 % du PIB, alors qu'en 2013 une diminution jusqu'à 8,5% du PIB, voire un niveau similaire à celui de 2004. Les projections du FMI pour le déficit de compte courant de la Roumanie sont plus pessimistes que celles de la Commission Nationale de Prévision – qui estime un déficit extérieur de seulement 13,5 % en 2008 – et plus optimistes que celles de l'agence de rating Fitch, qui voit une accélération massive du déséquilibre de la balance de paiements, jusqu'à 17,5 % du PIB pour cette année. La croissance s'est en grande partie réalisée grâce aux investissements étrangers et à la croissance rapide de la consommation des ménages tout en créant un grand déficit de compte courant et une croissance de

¹²² http://ec.europa.eu/growthandjobs/faqs/developments/index_en.htm

l'inflation. Le Produit Global Brut/habitant reste faible, environ 38 % de la moyenne de l'UE, en 2006. Le taux de chômage a été 7,3 % en 2006 et 7,1 % en 2007. Le taux d'occupation (58,8 %) est bien en-dessous de la cible de Lisbonne (de 70 %) et de la moyenne de l'UE. Le chômage au sein des jeunes de Roumanie a dépassé les 20 % - l'un des plus grands pourcentages de l'UE. Les deux dernières années signalent la continuation de la croissance de la balance de paiements extérieures, de moins en moins de temps effectivement alloué au travail non qualifié, une croissance considérable des crédits de consommation, situations qui ont alimentées la pression inflationniste. L'enjeu pour la Roumanie c'est de diminuer ces vulnérabilités macro-économiques le plus vite possible par des réformes structurelles en vue de la croissance de la compétitivité et en utilisant graduellement les avantages du coût minimal pour diriger l'économie vers des activités innovatrices et de haute valeur. Le Programme National de Réforme de Roumanie réalisé à la fin de juillet 2007 identifiait six enjeux clé qui devraient être suivis de près pour pouvoir bien mettre en place les réformes ultérieures: la croissance de la qualité et l'expansion du management au niveau gouvernemental dans le contexte d'une politique macro-économique prudente, l'amélioration de la fonctionnalité des marchés, l'amélioration de l'environnement d'affaires, la croissance du taux d'occupation et du taux de l'activité sur le marché du travail, management soutenu des ressources, une amélioration de la capacité administrative.

On est tous d'accord, des progrès il y en a, mais le développement socio-économique est encore ralenti par le fonctionnement de l'administration publique. La relance de la capacité administrative est nécessaire le plus vite possible en ce qui concerne la planification et l'exécution du budget, l'application des règles de la compétition, supervision et régularisation, modernisation des services d'administration publique et l'assurance d'un système judiciaire cohérent. Le Programme de Réforme admet le fait qu'il faut améliorer la capacité administrative tant au niveau central que local, mais on considère par contre qu'il propose très peu d'actions concrètes. Un grand problème le constitue toujours la corruption qui altère l'environnement d'affaires ainsi que l'accès à des services publics de qualité. On a bien prévu plusieurs mesures établies par le Conseil de l'Europe en printemps 2006: il y a des priorités dans le domaine de la connaissance-recherche, de l'entrepreneuriat, de l'occupation de la main d'œuvre. Il faut toujours faire un grand effort pour assurer la simplification de l'environnement d'affaires. La Roumanie est éligible pour des fonds en valeur de 19,67 millions d'euros en provenance des Fonds Structurels et de Cohésion pendant la période 2007-2013. Il y a un fort lien entre ces fonds et le Programme National de Réforme de Roumanie. Du montant total des sommes allouées, 56 % est destiné aux objectifs de Lisbonne. Dorénavant, il est très important de s'y mettre tout spécialement au niveau local pour assurer l'utilisation correcte des fonds et leur absorption.

La politique fiscale de Roumanie n'est pas encore suffisamment prévisible. La politique budgétaire s'appuie sur le maintien de la stabilité macro-économique et de la baisse de l'inflation. La réalisation d'un programme à moyen terme pour la gestion des dépenses est un pas important pour l'amélioration de la situation. Le même programme prévoit une amélioration du déficit budgétaire jusqu'à 2 % du PGB pendant la période 2009-2010. Tout de même, le programme ne spécifie pas exactement la façon où le déficit budgétaire sera réduit continuellement, parce qu'il y a des pressions au niveau de la croissance démographique. Par exemple, la façon d'application des réformes pour la santé et des retraites est décrite, mais l'impact à long terme n'est pas analysé.

La restreinte du marché du travail et la limitation de la qualification sont en grande partie dues à la migration de la main d'œuvre, ce qui a contribué à la croissance bien plus rapide des salaires en-dessus du niveau de la croissance de la productivité du travail. En même temps, les salaires du secteur public ont augmenté de 30 % entre 2006 et 2007. Tout cela alimente l'inflation et dénote des dépenses publiques plus grandes, ce qui menace d'éroder rapidement la compétitivité de la Roumanie. Il s'impose alors la mise en place d'une manière urgente de certaines réformes structurelles ambitieuses dans le cadre micro-économique dans toutes les domaines d'activité pour fournir des nouvelles sources et bien plus durables de croissance et pour promouvoir l'innovation. Tout dépend finalement de l'habileté de l'autorité publique d'accroître la qualité de la planification budgétaire et de l'exécution budgétaire, l'habileté de restructurer le contenu et de répartir les dépenses publiques et l'habileté de leur canalisation vers l'agrandissement des niveaux des investissements.

Le même programme identifie la croissance de la compétitivité économique, l'amélioration de l'environnement d'affaires et l'utilisation d'une manière soutenue des ressources renouvelables comme élément primordial dans le développement au niveau micro-économique. On mentionne aussi quelques composantes générales qui seront soutenues par le biais des investissements provenus des fonds structurels:

transports, télécommunications et infrastructure énergétique. Le montant des aides d'Etat est bien en-dessus de la moyenne de l'UE, donc la Roumanie devrait canaliser, réduire et réorienter ces fonds vers d'autres objectifs, comme par exemple vers l'innovation. Les règles alourdissantes, les retards fréquentes et de longue durée pour l'obtention des autorisations et le manque de sécurité légale représentent des obstacles sérieuses pour la croissance et l'innovation, tout particulièrement pour les PME. On reste toujours trop loin de la résolution des problèmes qui pèsent et stoppent la croissance de ces petites compagnies.

Les facteurs qui contraignent la capacité de la Roumanie d'innover incluent: la fragmentation de l'activité de recherche (trop d'établissements qui produisent un résultat d'une qualité faible), des liaisons faibles entre compagnies et établissements de recherche. Au moins, on prévoit une croissance significative des dépenses publiques dans le domaine recherche-développement depuis 0,19 % du PGB en 2005 et 0,5 % en 2007 à 1 % en 2010. Le Programme s'impose une cible dans ce domaine de 3 % du PGB jusqu'en 2015. Pour réaliser cet objectif et pour éviter les problèmes d'absorption, la Roumanie devrait faire davantage dans le but de la croissance du nombre de chercheurs, de consolidation de la capacité managériale et de délimitation des modalités de financement intermédiaires. Pour la période 2007-2013 on prévoit toute une série de mesures pour stimuler l'excellence et la coopération, le transfert de technologie et l'investissement en ressources humaines et fournir une large utilisation des fonds basée sur la compétition. La réponse pour la politique au niveau global pourrait bénéficier d'une identification plus claire des opportunités et des points forts, à une gestion plus ciblée des fonds publics – tout en incluant ceux structurels – pour être utilisés comme mécanisme de liaison entre le secteur privé et les investissements en recherche-développement. Pour faciliter l'orientation vers une société basée sur la connaissance, on recommande de remettre en question aussi le système éducationnel roumain.

L'économie roumaine se confronte avec une crise soutenue du marché du travail, due à la croissance rapide et à la migration agressive de la main d'œuvre. De plus, le taux de l'occupation reste faible et le chômage est en croissance. Contre ce phénomène, le Programme se concentre sur l'attraction et la conservation de la main d'œuvre, par la souplesse des conditions contractuelles, par flexibilité et en promouvant l'éducation par vocation, des formations et l'augmentation de la capacité des services publics de placement du personnel. On a vu ces derniers temps l'organisation dans les pays où on retrouve de nombreux roumains l'organisation des bourses d'emplois en vue de faire rentrer la main d'œuvre dans notre pays. L'activité agricole entraîne presque un tiers du total de la main d'œuvre active, mais contribue pour moins de 10 % du PGB. Il faut des politiques pour la modernisation de la production agricole et l'intégration des fermiers dans d'autres secteurs de l'économie. Le Programme reconnaît que l'éducation et le marché du travail sont superficiellement reliés. On se confronte encore avec la question de l'abandon écolier prématuré à cause des conditions sociales et géographiques défavorables. On se propose toujours la mise en place d'un nouveau cadre pour l'enseignement pré-universitaire mais aussi pour celui universitaire orienté vers la croissance de la qualité de l'éducation. Une des cibles très ambitieuses en ce qui concerne l'entraînement des employés dans des formations (pour l'instant, 1,5 % est le petit de l'UE). Mais ces efforts ne sont pas combinés avec des mesures de modernisation du système d'assistance et de sécurité sociale. L'extension de la vie active et la réduction du passage en retraite anticipée devraient contribuer au soutien à long terme du système de pensions et à la croissance de l'offre d'emploi.

Les recommandations du Conseil de l'Europe seraient: le renforcement d'urgence par le gouvernement de la capacité administrative tant au niveau central que local par la mise en place d'un cadre de réglementation, contrôle et exécution; l'évitement de la politique fiscale pro-cyclique qui mène à la croissance du déficit de compte courant et à la pression inflationniste, garder le niveau des salaires en concordance avec celui de la productivité du travail, la croissance de la qualité des finances publiques par la relance de la manière de gestion et répartition des dépenses, la réduction des aides d'Etat et leur redirection vers des objectifs horizontales, la prise de mesures rapides pour la réduction substantielle des procédures administratives et de la manière difficile d'obtenir d'autorisations, aspect qui va aider aussi pour la lutte anti-corruption, la mise en place d'un système de croissance du taux d'occupation, du taux de l'activité et du niveau de la productivité, tout spécialement par l'accélération de la réforme du système éducationnel pour mieux répondre aux besoins du marché du travail.

Comme on l'a déjà observé, il y a des démarches correspondant aux exigences imposées par les institutions européennes tout comme celles prévues dans les programmes nationaux. Par contre, selon nous, ce qu'il manque le plus c'est de ne pas être conséquent. Il suffit de remarquer l'augmentation du taux de l'inflation, la volatilité du taux de change de la monnaie nationale depuis le début de l'année (tout cela en dépit de

l'intervention répétée de la BNR), les augmentations salariales (un seul exemple: les rémunérations des diplômés roumains se sont doublés à partir du dernier janvier), des différents droits qu'on supprime et ensuite on redonne suite aux pressions sociales (à voir le cas des chèques-cadeau pour les professeurs) etc. Ce ne sont que quelques exemples parmi d'autres puisque, de plus, on est bien en année électorale et on le sera toujours en 2009.

Références bibliographiques:

1. Anghelache, Constantin – Măsurarea și compararea dezvoltării economice, Editura Economică, 1996
2. Becker, Gary S. – Capitalul uman, Editura ALL, 1997
3. Drăgănescu, Mihai – Societatea informațională și a cunoașterii. Vectorii societății cunoașterii, Academia Română, 2001, www.edemocratie.ro
4. Thomas, Vinod; Dailami, Mansoor; Dhareshwar, Ashok; Kaufmann, Daniel; Kishor, Nalin; Lopez, Ramon; Wang, Yan – The Quality of Growth, The World Bank and Oxford University Press, 2000
5. www.dae.gov.ro; www.gov.ro; <http://ec.europa.eu>; <http://www.strategies.eu>