



**COMITÉ EXÉCUTIF**  
**Bruxelles, les 13 et 14 octobre 2004**  
**164.EC**

**Point 9 de l'ordre du jour**

**LA CES ET L'ÉVALUATION À MI-PAROURS DE LISBONNE :  
DOCUMENT DE DISCUSSION ET D'INFORMATION**

---

ETUC/EC164/JM/RH/RJ/hr/ip-07/10/2004

**EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION**  
**CONFEDERATION EUROPEENNE DES SYNDICATS**  
John Monks, General Secretary  
Boulevard du Roi Albert II, 5 • B - 1210 Bruxelles • Tel: +32 2 224 04 11  
Fax: +32 2 224 04 54 / 55 • e-mail: [etuc@etuc.org](mailto:etuc@etuc.org) • [www.etuc.org](http://www.etuc.org)

## **SOMMAIRE**

### **I<sup>ère</sup> PARTIE : DOCUMENT DE DISCUSSION POUR LE COMITÉ EXÉCUTIF DE LA CES D'OCTOBRE 2004**

**Introduction**

**Chapitre : Messages clés de la CES pour l'évaluation de Lisbonne**

### **II<sup>e</sup> PARTIE : INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES**

**Chapitre II : Mettre l'Europe sociale au cœur du processus de Lisbonne : concentrons-nous sur les politiques sociales productives**

**A. Réussite économique et cohésion sociale : le tableau de bord en Europe**

**B. Faire de l'Europe sociale une force productive**

**C. Conséquences pour l'évaluation à mi-parcours de Lisbonne**

**Chapitre III : Atteindre les objectifs de Lisbonne en réformant la politique macroéconomique européenne**

**A. L'échec de la politique de stabilisation en Europe**

**B. Pourquoi le cadre macroéconomique européen n'est pas efficace ?**

**C. Les coûts d'une politique non keynésienne : comment la stabilisation à court terme interagit avec le potentiel de croissance à long terme ?**

**D. Reforme du cadre européen de politique macroéconomique : quelques propositions**

## Introduction

La volonté politique qui sous-tend l'agenda de Lisbonne consiste à mettre en œuvre une stratégie ambitieuse : au lieu de rogner sur les salaires et de fonder la compétitivité sur une détérioration des conditions de travail, l'agenda de Lisbonne a opté pour une stratégie basée sur l'innovation et des emplois très productifs et de qualité afin de faire de l'Europe la région la plus compétitive du monde.

La CES a évidemment accueilli favorablement la stratégie de Lisbonne et a demandé avec insistance aux derniers conseils européens de la renforcer :

- en menant des politiques susceptibles de donner une chance à la reprise économique en Europe (cf. résolution du Comité exécutif des 4 et 5 décembre 2003) ;
- en rééquilibrant la stratégie par le renforcement du pilier social (cf. résolution du Comité exécutif des 17 et 18 mars 2004).

La prochaine évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne est vitale pour maintenir et mettre en œuvre l'approche initiale de Lisbonne, qui consiste à poursuivre simultanément une croissance, une cohésion sociale et un développement durable forts.

Concrètement, cette évaluation à mi-parcours est menée par un groupe à haut niveau (GHN), présidé par M. Wim Kok. Ce GHN soumettra son rapport au président de la nouvelle Commission fin octobre. Une première discussion est déjà prévue lors du Conseil européen du 5 novembre. La Commission publiera sa propre communication sur la base de ce rapport du GHN, la discussion finale étant programmée pour le Conseil du printemps 2005.

Pour influencer les conclusions du Conseil de printemps, la CES doit faire entendre son message lors de cette procédure d'évaluation à mi-parcours. Le présent document fournit la première mouture de ce qui pourrait être la contribution de la CES à ce processus. Ce document d'information a été discuté au sein du comité économique et de l'emploi en septembre. Avec la discussion qui aura lieu en octobre au Comité exécutif de la CES, à l'occasion du rapport final du GHN, il nous permettra de rédiger un projet de résolution en vue de la réunion du Comité exécutif en décembre.

Le présent document d'information présente d'abord ce que pourraient être les messages clés de la CES et ses revendications politiques lors de l'évaluation à mi-parcours de Lisbonne. Le deuxième chapitre développe la nécessité d'améliorer les priorités politiques de l'agenda de Lisbonne et, sur la base de comparaisons entre les pays, soutient que nous devons nous focaliser sur une série de politiques qui favorisent à la fois la croissance économique et la cohésion sociale. Le troisième chapitre traite de la nécessité de réformer la politique macroéconomique afin de faire de l'Europe son propre moteur de croissance économique.

# Chapitre I : Messages et propositions clés de la CES

## A. Messages clés

### **Oui à Lisbonne. Non aux stratégies de relance par le haut.**

La philosophie fondamentale de « Lisbonne » consiste à atteindre des objectifs ambitieux sur le plan économique, social et du développement durable en favorisant l'innovation et en investissant dans la société du savoir.

L'évaluation à mi-parcours du processus de Lisbonne devrait perpétuer cette approche et ne devrait certainement pas servir de prétexte pour limiter l'agenda de Lisbonne au seul pilier de la compétitivité. Les stratégies de relance par le haut (« trickle down ») qui ne se soucient que de la compétitivité et négligent la dimension sociale et environnementale seront inefficaces :

- La réussite économique ne va pas nécessairement de pair avec une cohésion sociale forte. Actuellement, plusieurs États membres ont des taux d'emploi élevés tout en souffrant dans le même temps de taux de pauvreté très élevés. Dans ces États, un tiers des enfants vivent dans des familles pauvres, ce qui ne laisse présager rien de bon pour le futur capital humain de ces pays (cf. chapitre I pour plus d'informations).
- Concurrencer les économies émergentes en réduisant les salaires, en augmentant le temps de travail et en détériorant les conditions de travail est une voie sans issue. Il y aura toujours des pays aux salaires plus bas et aux conditions de travail pires. Dans un contexte de mondialisation de l'économie, l'Europe devrait plutôt favoriser la compétitivité en investissant dans l'innovation, la productivité et les compétences des travailleurs.
- Si la stratégie de Lisbonne équivaut à un démantèlement de l'Europe sociale, elle sera rejetée. Les travailleurs et les citoyens européens n'accepteront pas ces politiques, ce qui aura comme conséquence de creuser le « déficit de mise en œuvre ».

Bref, la stratégie de Lisbonne ne doit pas se transformer en une stratégie uniquement axée sur les entreprises ou le marché.

## **Concentrons-nous sur l'agenda politique. Mettons l'Europe sociale au cœur de la stratégie de Lisbonne.**

Ces dernières années, Lisbonne a porté « sur tout, et donc sur rien ». Pour que le processus de Lisbonne fonctionne, il doit se concentrer sur une série de politiques qui sont indispensables à la croissance, à la cohésion sociale et au développement durable.

À cet égard, les stratégies de Lisbonne doivent prendre exemple sur les États membres qui ont réussi à combiner des taux d'emploi élevés avec une cohésion sociale forte. Ces pays qui connaissent à la fois un emploi élevé et une cohésion sociale forte ont tous investi massivement, sans exception, dans des politiques actives de l'emploi (y compris des allocations de chômage élevées), l'enseignement et l'apprentissage tout au long de la vie, des politiques visant à concilier vie professionnelle et vie privée, la participation des travailleurs, et dans la recherche et le développement. Ces pays n'ont pas emprunté la voie « étroite », qui consiste à réduire les salaires aux niveaux de productivité les plus bas de certains travailleurs, mais ont au contraire opté pour la « voie royale » : au lieu d'adapter les salaires à la productivité, ils ont cherché à augmenter la productivité de tous les travailleurs afin d'assurer des salaires (plus) élevés. En d'autres termes, ces États membres ont exploité la force productive des politiques sociales.

En se concentrant sur ce train de politiques sociales, le processus de Lisbonne peut être nettement amélioré. Cette priorité fait défaut dans le processus politique actuel. Par exemple, alors que le nombre de personnes actives concernées par l'apprentissage tout au long de la vie ne présente qu'une modeste augmentation (de 8 à 8,5 % entre 2000 et 2004), une part importante des budgets publics a été affectée à la réduction des coûts salariaux des travailleurs peu qualifiés dans certains pays, ce qui a induit une tendance à la baisse de la productivité. D'autre part, les divers rapports du Conseil sur Lisbonne manquent de transparence, notamment parce qu'ils ne fournissent pas de données chiffrées permettant d'effectuer des comparaisons d'une année à l'autre. On ne s'étonnera donc pas que la pression des pairs est faible sur ces questions.

## **Oui à un marché intérieur européen basé sur des normes sociales minimales. Non à une concurrence débridée.**

La philosophie de la CES a toujours été de soutenir l'idée du marché intérieur européen. Certes, le marché unique a parfois donné lieu à des processus d'adaptation pénibles pour les travailleurs, mais il a

aussi permis d'améliorer la productivité par les économies d'échelle et la réorientation des activités de production. Toutefois, ce soutien au marché intérieur européen s'assortit nécessairement de conditions strictes.

- La première de ces conditions est que les travailleurs nécessitent des politiques sociales bien développées qui leur permettent de mieux affronter les chocs et les changements (« la sécurité dans le changement »). C'est ce que poursuivent les politiques actives de l'emploi, les systèmes d'allocations de chômage bien développés, l'enseignement, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie (cf. point précédent).
- L'autre condition est qu'il doit y avoir une situation comparable sur le plan social. Dans un marché unique, les forces de la concurrence doivent être guidées de manière à éliminer la concurrence « perverse » basée sur les salaires de misère, les emplois de mauvaise qualité, flexibles à outrance, le temps de travail exagérément long et les conditions de travail dangereuses. Ce genre de pratiques peuvent améliorer la compétitivité, mais seulement à très court terme. À moyen terme, elles auront pour effet une main-d'œuvre en mauvaise santé, démotivée, épuisée et insuffisamment qualifiée, et donc une main-d'œuvre non compétitive. Les normes sociales minimales ont un rôle central à jouer à cet égard. Elles garantissent que les entreprises et les travailleurs ne s'enlisent pas dans une concurrence nuisible au développement économique dans le long terme. En outre, ces normes sociales minimales obligent ainsi les entreprises à effectuer un autre choix politique et à faire face à la concurrence acharnée du marché unique sur la base de la productivité et de l'innovation. Bref, si le marché unique veut se concentrer sur une productivité élevée, il a un besoin urgent de normes sociales minimales, qui empêcheront d'opter pour une compétitivité à court terme basée sur des salaires de misère et de mauvaises conditions de travail.

À cet égard, un élément important de l'évaluation actuelle de Lisbonne réside dans la proposition de directive sur les services, qui vise à lancer un marché intérieur des services tout en empêchant dans le même temps de mettre en œuvre et de respecter les normes minimales du travail.

Autre question à ne pas perdre de vue : la mise en œuvre de l'acquis social européen dans les nouveaux États membres, qui doit encore être améliorée. Ainsi, une enquête de la Dublin Foundation

révèle que 40 % des travailleurs dans les nouveaux États membres se plaignent de maladies liées au travail (contre 25 % dans l'UE des 15). Il faut remédier à cette situation si l'on veut maintenir la compétitivité des travailleurs à l'avenir.

### **Atteindre les objectifs de Lisbonne en réformant la politique macroéconomique de l'Europe.**

Si un sentiment d'échec se dégage actuellement de Lisbonne, c'est à cause des résultats médiocres engrangés ces quatre dernières années en matière de croissance et d'emploi. Ces résultats médiocres ne sont aucunement liés aux faiblesses structurelles et aux soi-disant rigidités de l'économie européenne. Les réglementations des marchés de l'emploi et des produits en vigueur actuellement en Europe existaient déjà lorsque la croissance était bonne dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, et qu'elle atteignait de 2,5 à 3 %. Au contraire, la forte baisse de croissance que l'Europe a connue entre 2001 et 2004 se rapporte entièrement à la politique macroéconomique menée actuellement en Europe. Cette politique se concentre exclusivement sur l'objectif de la stabilité macroéconomique et s'en remet, pour stabiliser le cycle économique, aux décideurs politiques du reste du monde (qui sont censés se lancer dans ces politiques que l'Europe tient pour « irresponsables » et qu'elle n'arrive pas à mener, à savoir, réduire radicalement les taux d'intérêt et soulager l'économie par des mesures fiscales). Cette politique de confiance démesurée dans la croissance alimentée par la demande extérieure sape la confiance des consommateurs et des investisseurs et rend l'économie européenne vulnérable et non résistante aux éventuels chocs.

L'importance d'une réforme de la politique macroéconomique européenne ne doit pas être sous-estimée. Si des politiques positives de réforme structurelle (décrites ci-dessus) sont également nécessaires, elles ne se traduisent par une augmentation de l'emploi et de la croissance que si les améliorations du côté de l'offre s'accompagnent d'une évolution similaire du côté de la demande globale. Disons-le sans détours : on peut former autant de travailleurs que l'on veut, mais cela ne sert à rien s'il n'y a pas d'emplois disponibles. En outre, la stabilisation du cycle économique a non seulement des effets statiques et ponctuels sur la production et l'emploi (en réduisant l'écart de production négatif), mais aussi des effets dynamiques (en augmentant le taux potentiel de croissance et en déclenchant des processus d'innovation). En un mot, une politique macroéconomique favorable à la croissance est le chaînon manquant de la stratégie de Lisbonne !



L'évaluation à mi-parcours devrait souligner clairement la nécessité de remettre des politiques adéquates de soutien de la demande globale au centre de la politique européenne, de manière à ce que l'Europe puisse devenir son propre moteur de croissance. L'évaluation devrait aussi esquisser les grandes lignes d'une réforme (cf. chapitre III pour d'autres propositions).

### **Une approche proactive du développement durable.**

Tout comme l'Europe sociale, le développement durable apporte d'importants avantages à la compétitivité de l'Europe et à son potentiel de croissance. En investissant dans le développement durable :

- nous réduirons la dépendance de l'Europe vis-à-vis des ressources énergétiques qu'elle doit importer (pétrole et gaz). Selon certaines prévisions, la dépendance de l'Europe à l'égard de ces sources d'énergie devrait augmenter pour passer de 50 % actuellement à 70 % en 2030 dans l'UE des 25. Avec la libéralisation du marché de l'énergie, cette dépendance augmente le risque d'une volatilité élevée des prix du pétrole, qui incitera les négociateurs salariaux à modérer les salaires afin d'éviter les spirales inflationnistes des salaires et des prix ;
- nous améliorerons la compétitivité européenne par les économies réalisées sur les facteurs de production chers (énergie et matières premières) ;
- nous créerons des emplois supplémentaires dans des secteurs tels que les énergies renouvelables et le développement de technologies propres ;
- nous prendrons une longueur d'avance. Le développement durable sera, dans un avenir proche, le secteur dans lequel la demande mondiale augmentera le plus. L'industrie européenne doit pouvoir fournir les réponses technologiques aux problèmes de pollution et de déchets occasionnés par le développement industriel intense des économies de marché émergentes. Il est toutefois nécessaire de corriger l'évolution actuelle. Aujourd'hui, l'Europe est la plus compétitive dans les technologies « en aval », qui apportent une solution après que les dégâts ont été occasionnés à l'environnement. Il faudrait investir davantage dans les technologies préventives, qui limitent la production de déchets et la pollution.

Le développement durable n'est pas seulement bon pour la croissance et l'emploi, mais aussi pour la cohésion sociale :

- La découverte d'alternatives durables au pétrole et au gaz d'importation réduira aussi le phénomène de « pauvreté énergétique ». Le nombre de ménages qui doivent consacrer plus de 10 % de leur revenu aux dépenses de chauffage augmente également en Europe.
- Les risques environnementaux sont souvent liés aux risques pour la santé des travailleurs. Il en va de même de l'inégalité écologique et de l'inégalité sociale. Ces travailleurs qui ont des emplois précaires et flexibles sont aussi exposés à la pollution dans leur vie quotidienne et à des conditions de logement médiocres. La législation visant à protéger et à améliorer l'environnement et les investissements dans le logement social réduira les inégalités sociales et écologiques.

### **Simplifions Lisbonne. Impliquons les partenaires sociaux.**

Avec 12 différentes procédures de coordination ouverte et quelque 100 critères de référence, le processus de Lisbonne est « lourd » et enclin au « picorage ». Au niveau européen, les stratégies politiques peuvent utiliser Lisbonne (ou en abuser) comme un moyen pratique pour propager tout message politique en vogue à un moment donné, ce qui peut donner lieu à des changements abrupts de priorités politiques d'une année à l'autre. Au niveau national, les gouvernements peuvent parfaitement choisir le type de priorités politiques de la stratégie de Lisbonne qu'ils veulent poursuivre. Un suivi rigoureux, nécessaire à la mise en œuvre d'un contrôle par les pairs, est dès lors peu probable.

La simplification du processus de Lisbonne et la mise en œuvre nationale de l'agenda de Lisbonne peuvent être encouragées de plusieurs manières :

- Le Conseil européen de 2005 pourrait adopter un « plan politique de Lisbonne à mi-parcours » qui définirait les séries de priorités politiques indispensables à l'agenda de Lisbonne et à ses trois piliers. À notre sens, cela impliquerait de se focaliser sur l'Europe sociale et sur une politique macroéconomique favorable à la croissance.
- De leur côté, les gouvernements nationaux devront produire un seul plan d'action national décrivant la manière dont ils emprunteront l'orientation générale du Conseil (quels seront

les objectifs nationaux, quelles mesures devraient être prises ?). **Les partenaires sociaux et les parlements nationaux devraient être associés étroitement à l'élaboration de ce plan.** Les plans d'action nationaux doivent aussi respecter un équilibre entre les trois piliers de Lisbonne.

- En guise de suivi, la Commission devrait réaliser une évaluation, à discuter avec les gouvernements nationaux, les partenaires sociaux et les parlements nationaux.

Cette proposition renforcerait la transparence et l'appropriation nationale de l'agenda politique de Lisbonne, et favoriserait par conséquent une mise en œuvre effective de Lisbonne. En outre, l'implication du dialogue social européen dans ce processus (par la tenue de consultations dans le cadre du dialogue social européen, avant le rapport sur les priorités de Lisbonne que la Commission publiera en vue du Conseil européen de printemps) renforcera également l'appropriation et l'implication des différents acteurs politiques.

## **B. Propositions clés : une première récapitulation**

- Un plan européen d'investissement dans les infrastructures sociales (apprentissage tout au long de la vie, services d'emploi efficaces qui orientent, conseillent et forment les chômeurs, garderies et aide aux personnes âgées, plan d'action spéciale en matière d'égalité des sexes). Un plan d'action spéciale et une attention particulière doivent aussi être consacrés aux besoins urgents des nouveaux États membres.
- Un plan d'action en faveur de normes sociales minimales et d'une cohésion sociale renforcée dans le marché unique européen (adoption d'un revenu minimum adéquat garanti et/ou d'un salaire minimal relatif par voie législative ou de conventions collectives ; renforcement plutôt qu'affaiblissement de la directive sur le temps de travail/suppression sans équivoque de l'opt-out).
- Une réforme de la politique macroéconomique en Europe en la rendant plus propice à la croissance économique.
- Un plan d'action visant à accroître la participation des travailleurs afin de soutenir l'innovation et les entreprises très performantes.
- Une réorientation des politiques fiscales en faisant glisser la charge fiscale du travail vers le capital et les taxes environnementales. À cet égard, il est essentiel de lutter contre la concurrence fiscale nuisible entre les États membres, par exemple en instaurant une taxe minimale sur les bénéficiaires.

(La suite du document n'existe qu'en anglais)

**Chapter II:**  
**Putting Social Europe at the heart of the Lisbon**  
**process:**  
**Focusing on social policies that are a productive**  
**force**

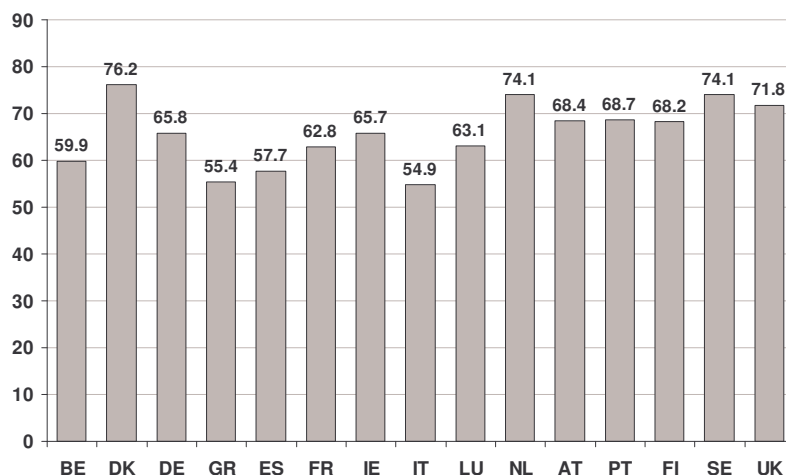
'Growth and competitiveness first, and social cohesion/sustainability policies only afterwards' seems to become a popular theme in certain policy cycles in Europe. In resorting to such 'trickle down' strategies, the original idea of Lisbon (which is that economic, social and environmental policies can and should be mutually reinforcing) tend to be neglected. However, experience to date in several Member States of the European Union clearly points to the fact that economic success and social cohesion can go hand in hand, and that social policies can contribute to growth and competitiveness in a decisive way. In other words, the links between competitiveness and social cohesion are not 'one-way traffic'.

**A. Economic success and social cohesion: the scoreboard inside Europe**

**Economic success measured as a high employment rate**

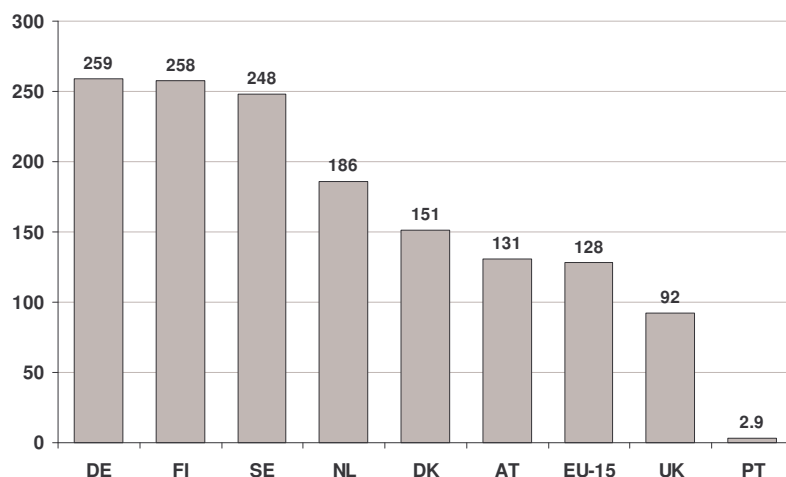
If economic success and competitiveness can be measured by a simple indicator such as employment rates, then Europe does have its national championships, setting records that are comparable or even better than the US. The UK, Denmark, Sweden and the Netherlands all have employment rates over 70%, whereas Austria, Portugal and Finland follow closely with an employment rate of around 68%.

## Employment rates 2001



The major part (but not all) of these economies can also be described as being 'innovative'. The Scandinavian countries and the Netherlands in particular are leading the way towards the 'knowledge economy', when judged by the number of patents introduced at the European Patent Office, whereas the UK performance is below the EU-15 average.

## Patent Application at EPA, per million population, 2000

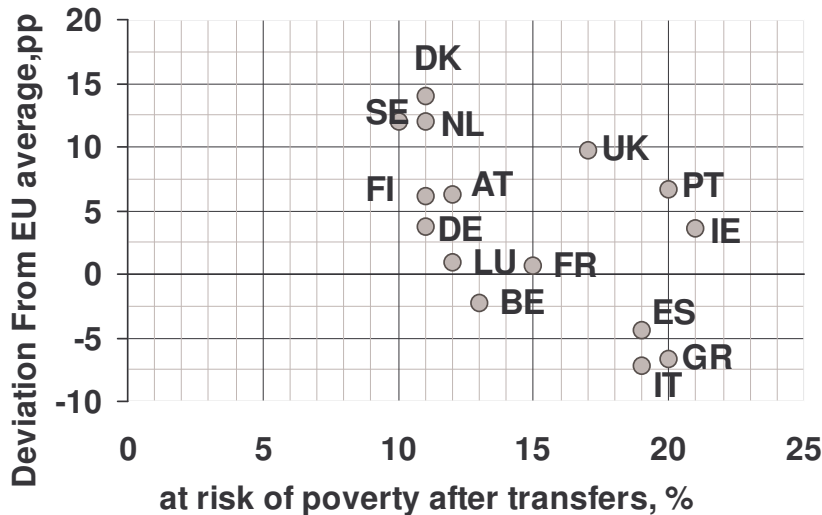


## Economic performance and social cohesion

The following graph compares the deviation from the EU average employment rate (which was 62.1% in 2001) with national poverty rates. Several countries are able to combine above average and high employment rates with relatively low poverty rates

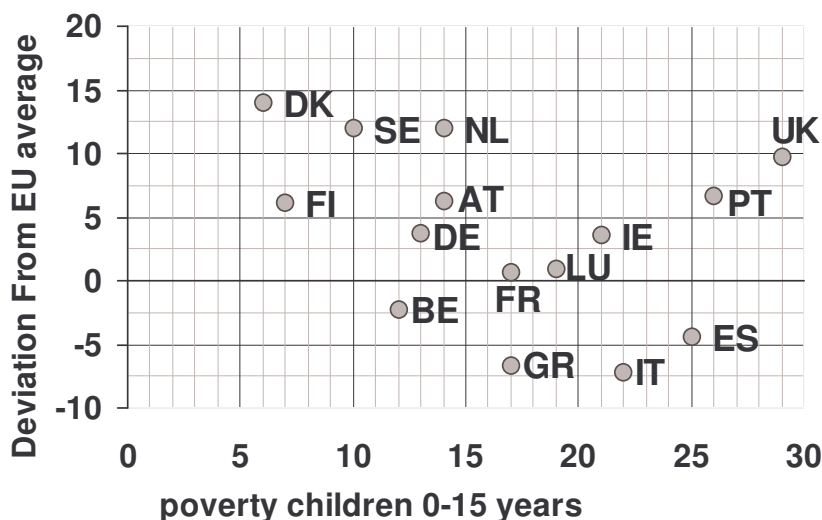
(Scandinavian countries but also Netherlands, Austria). On the other hand, economic success does not always guarantee high social cohesion: countries such as the UK and Ireland have a poor record on poverty rates.

**Employment and poverty rates, 2001**



A further comparison can be made by looking at the links between (high) employment performance and child poverty. Again, economic/employment success does not guarantee low poverty for children aged between 0 and 15 years. Moreover, high children's poverty rates in the Anglo-Saxon as well as Southern European economies raise questions to these economies' future potential for productivity growth.

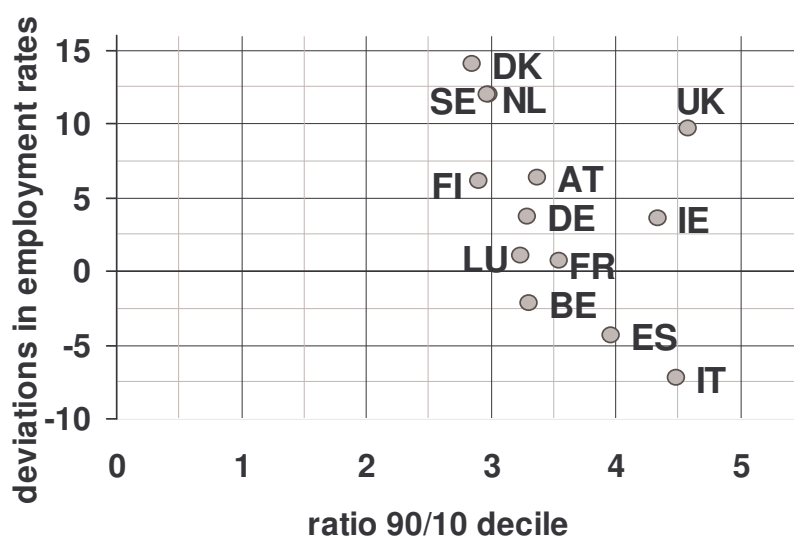
**Employment and child poverty rates**



A final look exercise can be made by looking at inequality rates. The next graph links the deviations in employment rates from the

EU average (in percentage points) with the ratio of the average income of the decile richest workers over the decile lowest paid workers. Again, the same cluster of countries that is extremely successful on the employment front (Nordic countries plus Netherlands and Austria) is at the same time being characterised by low income inequalities.

### Employment performance and ratio 90/10 decile



### Two conclusions

From these comparisons, two conclusions should be drawn:

- Economic success (high employment rates) does not automatically mean social success implying that 'trickle down' strategies do not work. It is not sufficient to get job creation going; specific social policies to improve social cohesion are needed. Economies such as the UK and Portugal have high employment but poor performance regarding poverty and inequality.
- Trade offs between competitiveness and social cohesion need not exist. Instead, social cohesion policies can act as a major force for productivity. The high employment/innovation performance of the Scandinavian countries and the Netherlands, together with the existence of a well developed welfare state with a low incidence of poverty and inequality point in that direction.



## **B. Making social Europe work as a productive force**

What is the secret of these countries? How do they manage to combine high employment rates with high wages, adequate welfare provisions and high protection of labour?

Looking closer at the kind of structural policies that this cluster of countries have pursued, reveals that all of these countries, with no single exception, have invested massively in active labour market policies, education and lifelong learning policies, workers' participation, research and development and policies to reconcile working and family life..

### **Active labour market policies**

Scandinavian countries and the Netherlands combine high benefit replacement ratios and high benefit duration (labeled as 'passive' labour market policies) with active labour market policies providing training, job counseling and direct job creation for the unemployed.

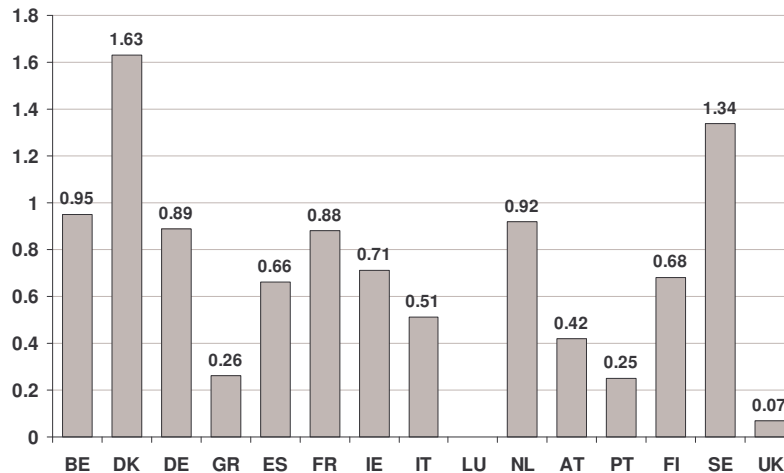
In doing so, they pick out 'the best of both worlds'. On the one hand, generous benefit systems provide an important sense of security to workers, thereby making it possible for them to accept 'change' and the risks involved with it. It is not a coincidence that the Scandinavian countries are the most advanced in terms of product market flexibility, the existence of a well developed unemployment benefit system has allowed them to do so.

On the other hand, combining generous unemployment benefit systems with active labour market policies has proven to be an important countervailing power against possible disincentive effects that might arise from generous benefit systems, as well as an instrument to protect and upgrade the skills of the unemployed, which is in itself extremely important to control rising income inequality and to strengthen the innovative capacity of an economy (see further below).

The next graph illustrates that all of the identified 'success' countries invest heavily and substantially more than the EU average in these active labour market policies (sum of training, employment incentives, integration of disabled and direct job creation). The UK (despite the 'New Deal approach', activation of the UK unemployed does not seem to focus to take the same character as in the Nordic countries, cfr the low amounts spend on training and other active labour market measures) and Southern European countries do not

seem to follow this road to the same extent as the Scandinavian countries.

### Investing in active labour market policies, 2001 in % of GDP

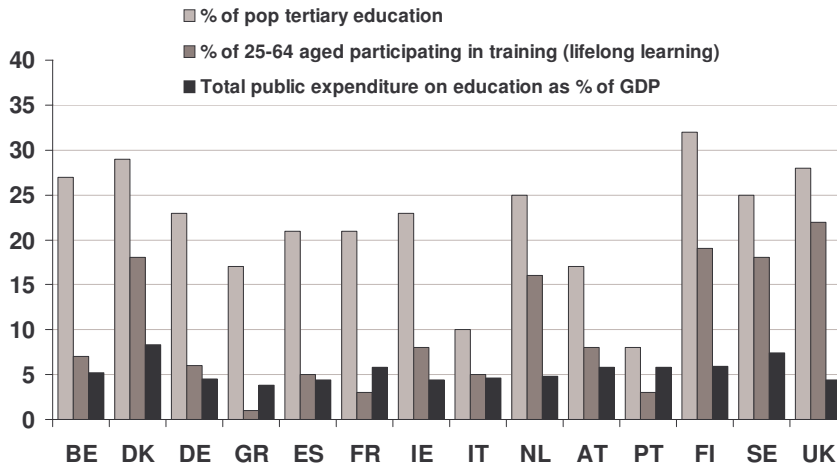


### Investing in education and lifelong learning

The educational attainment of Scandinavian countries and the Netherlands populations is markedly higher than the EU-average. Moreover, a higher part of the population is involved in lifelong learning in these countries. With many workers having higher skills and having their skills upgraded, these countries are able to innovate their economy and to address the skill bias in technological progress while keeping wage inequalities low. In other words, they are winning the education race against globalisation and technological progress.

In this area, the UK is also performing well and this begs the question why an economy with a highly educated population (in terms of share of population having finished at least upper secondary education) is not able to record satisfying innovation and equality outcomes. The answer may lie in the fact that, in terms of share of GDP, the UK is investing much less in (public) expenditure on education.

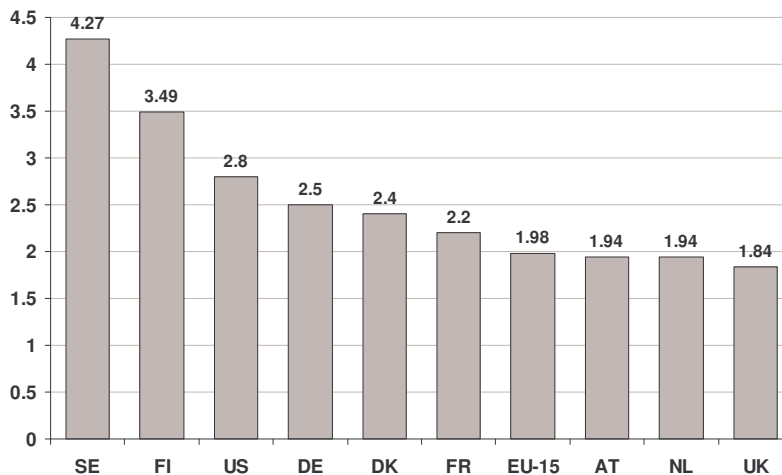
## Investing in education



## Research and Development

The Scandinavian performance is again outstanding (Sweden: 4.27% of GDP, Finland 3.49% of GDP), with Germany and France above EU-15 average performance. Neither the UK, nor the Netherlands is able to follow suit.

### R and D Investments as % of GDP



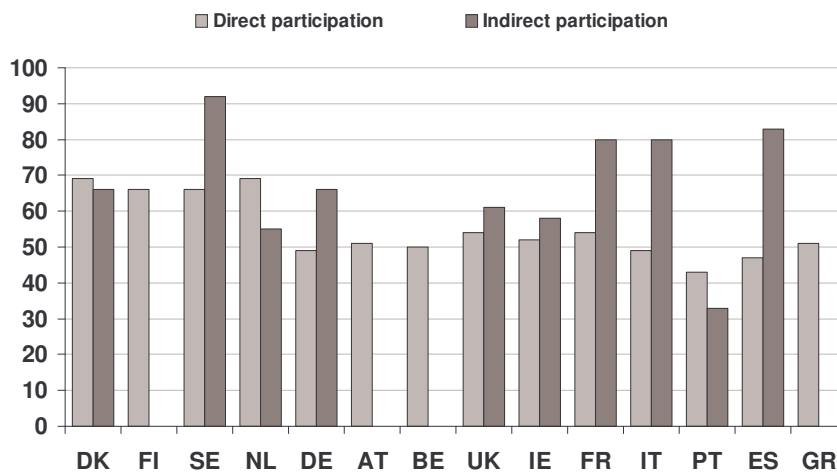
## Workers' participation

Innovation is not only a question of inventing new products and processes, innovation also needs to be implemented. We have already argued that labour market policies (both active and passive) that provide security to workers reduce resistance to change. Another policy that reduces such resistance to implementing change

is workers' participation. Both indirect (workers' councils for example) as direct participation (direct involvement of workers on the work floor) allow for an increased awareness of the necessity to change, reducing distrust between management and workers and making it possible to modulate the introduction of innovation so that workers' problems are addressed.

This is confirmed by the next graph, which confirms that the employment/innovation champions are again the ones that have the highest share of employees involved in direct (at the shop floor) and indirect participation (through workers' councils).

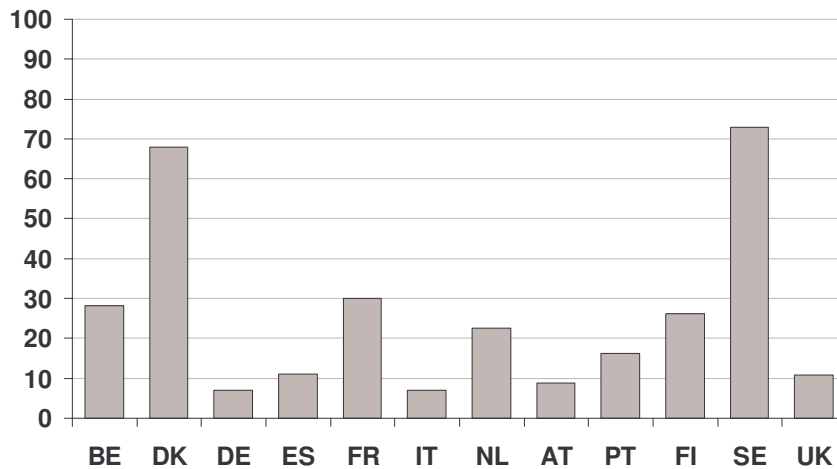
### Worker's participation



### Policies to reconcile working and family life

Finally, another area of social policy being crucial for high employment performance concerns measures to reconcile work and family life. Childcare policies for example (along with elderly care policies) allow female workers to combine a working career while raising children. Again, the statistics show Sweden and Denmark, and to a lesser extent Finland and the Netherlands, as having extremely high childcare coverage rates in the 0-3 age category.

### Childcare coverage rates 0-3 years



## C. Implications for the Lisbon mid-term review

Based on the experience of the Scandinavian and some other continental European countries, a particular set of social policies appears to be crucial for the Lisbon philosophy of synergy effects between economic and social policies and concerns. This policy set concerns active labour market policies, in combination with well developed systems of unemployment benefits, investing in research and development, supporting systems of lifelong learning, promoting workers' participation and developing childcare policies

However, experience with the actual Lisbon process does not testify to the fact that these policies have thus far received particular attention. Instead, they have been drowned in lots of other policies and benchmarking processes. In fact, data limitations (data on active labour market measures for example were only available for the year 2000 at the time of the 2004 Lisbon Spring Council) make it practically impossible to conduct a real peer review, let alone 'peer pressure'.

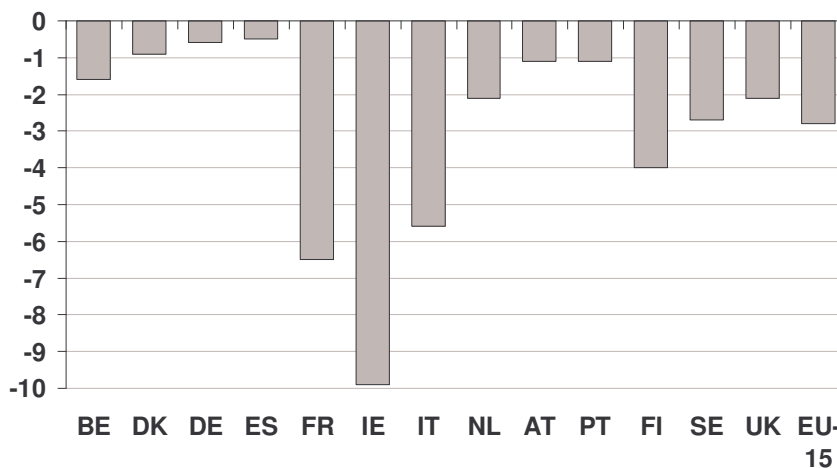
Even worse, from the scarce data that does seem available, it appears that active labour market expenditure and spending on training has not seen much of an effective increase in policy efforts. For example, the share of workers involved in lifelong learning has barely increased at the EU-15 level (from 8 to 8.5% of population aged between 25-64) and has stayed at extremely low levels in the three major economies of the euro area (see table). Indicators on activation of young, adult and long term unemployed now even appear to be missing from the latest 'joint employment reports' (with the exception of three or four countries).

**Participation in education and training, in % of 25 -64 age population**

	BE	DK	DE	GR	ES	FR	IT	NL	AT	PT	FI	SE	UK
2000	6.8	20.8	5	1.1	4.9	2.8	5.2	15.6		3.3	19.6	18.6	20.3
2002	6.5	18.4	5.8	1.2	5	2.7	4.6	16.4	7.5	2.9	18.9	18.4	22.3

In contrast to this, governments have devoted important resources and financial means on reducing the tax burdens and social security contributions for the low skilled workers. While this does preserve social cohesion (low paid workers do not suffer in terms of net wages), it does mean that in practice policy making in several European countries has tended to take the 'low' road. Instead of increasing skills and the productivity of lower skilled workers, the cost of low paid work has been reduced. The question is which consequences this might have in the longer run (such as acting as a disincentive for engaging in training and education).

**Change 2002 -1995 in tax wedge as % of labour costs for low wage earners**



There is one main conclusion from this for the Lisbon mid-term review. If Europe wants to be serious about the Lisbon goal of high employment/high productivity and social cohesion, then policy makers need to focus the Lisbon process on the 'synergy' policies described in this text.

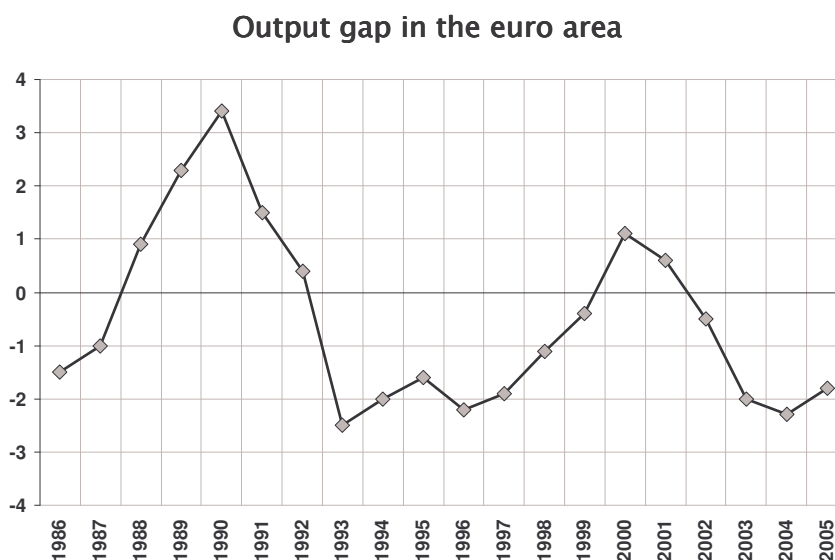
## Chapter III: Delivering the Lisbon results by reforming the European macro-economic policy regime

Using Social Europe as a force for productivity and innovation will enhance Europe's potential growth rate (see previous chapter). However, whether the improvement in the potential growth rate will also result in growth rates that are effectively higher, depends on the interplay between aggregate supply and aggregate demand. It is here that macro-economic stabilisation policies come into the picture. Macro stabilisation policies have the essential role of matching (enhanced) aggregate supply with higher aggregate demand, and thereby delivering effectively high(er) growth.

### A. The failure of stabilisation policy in Europe

The 'track record' of stabilisation policies in Europe, particular the euro area, is disappointing. Graph I illustrates, on the basis of OECD's estimates of the output gap, the lackluster performance of the euro area in getting aggregate output back to its potential level after having been hit by a crisis. Starting from the beginning of the nineties, i.e. over a time span of more than ten years, the European economy has always operated below potential. Only in 2000 (and 2001) was effective production slightly above potential.

**Graph I : Output gap in the euro area**



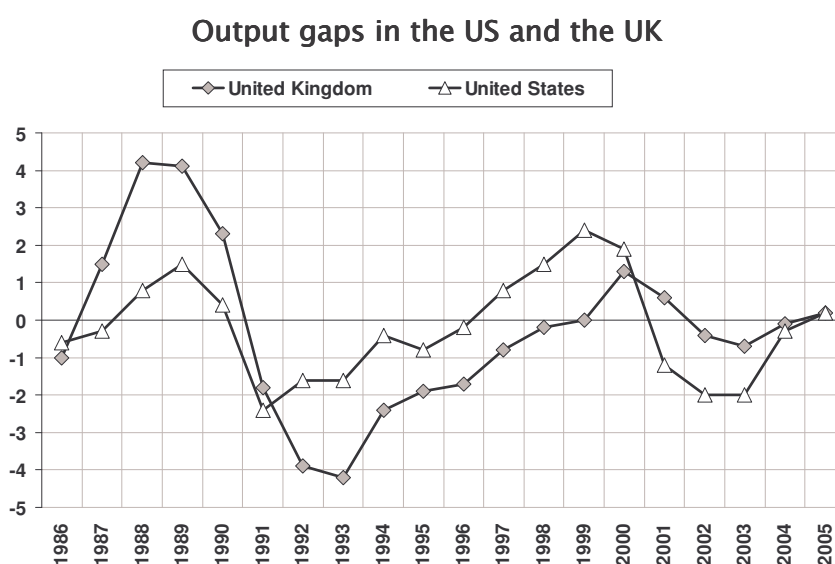
Source : OECD, June 2004 Economic Outlook

In other words, the European economy has problems in dealing with a downturn in the business cycle. Once hit by a shock it remains in a situation of major under-utilisation of productive resources for

several years. In terms of the post-recession growth pattern, this translates into growth rates that are only at or even below potential for a number of years instead of a (temporarily) higher than potential growth rate in order to eliminate existing slack. For example, if the potential growth rate is 2% and the output gap is -3%, the economy would be able to grow at 3% for three consecutive years without triggering renewed inflationary pressures.

The European experience is in sharp contrast with other regions and countries which do succeed in reducing slack in the economy in a more rapid way. The US economy has always done a much better job in recovering from economic slack, whereas economies such as the UK as well as Scandinavian countries have recently succeeded in steering away from the slump altogether (see graph II).

### Graph II : Output gaps in the US and the UK



Source : OECD, June 2004 Economic Outlook

Comparing the two previous graphs allows us to see the difference between the different regions. Whereas the US is able to eliminate the negative output gap of the beginning of the nineties in three years time, it takes the euro area five years to start reducing the amount of slack in the economy and another two years to bring output close to potential.

In the present cycle, an identical scenario is unfolding itself. Whereas the US economy is leaving the situation of general economic slack rapidly behind it, the recovery in the Euro area remains weak with growth below or at potential and hence not strong enough to get the output gap closing. Over the 2001- 2003 period, average annual growth in the euro area has been limited to



a mere 1.1%, which is far below the estimated potential growth rate (around 2 to 2.5%). According to OECD estimates, production in the euro area is now 2.4% below potential. In the US on the other hand, average annual growth has been 2.5% and the negative output gap has now almost completely disappeared.

## **B. Why Europe's macro-economic framework is not delivering**

Since the Maastricht Treaty on EMU, both principal macro policy actors (monetary and fiscal policy) are focused primarily on the objective of stability. The ECB has its price stability objective whereas fiscal policy is expected to eliminate public deficits over the medium run in the context of the Stability and Growth Pact. This raises the question which other policy actor in the euro area will/can take up responsibility for stabilizing aggregate demand in the economy.

Instead, the task of managing aggregate demand is in practice being delegated to macro policy actors outside the euro area. A recovery from an acute shortage of aggregate demand is always expected to come from a revival in world demand, in particular from the US economy. However, with the share of extra-European exports in GDP limited to 12–15%, this strategy of 'recovery by exports' is risky, especially when it is accompanied by a too extreme wage moderation strategy which in turn weighs negatively on domestic demand (which vice versa supports 80 to 90% of European GDP). In practice, the strategy works when the US economy is doing extremely well, but if the US is growing only moderately, then the European economy is only muddling through.

This overdependence on the rest of the world also raises an awkward paradox. While both monetary and (most) fiscal policy actors in Europe condemn or abstain from using active macro policies, they implicitly count on the Federal Reserve and the US budget to engage in exactly the same irresponsible kind of policy making in order to have world and US exports dragging the European economy out of the slump.

In turn, this kind of 'begging to the US' poses dangers for the world economy as a whole. The system whereby the US is leading world demand and the euro area the laggard in demand results in disequilibria that are hardly sustainable. The combination of the high level of debt of US consumers with the twin deficits (high public and external US deficit) may burst sooner or later, throwing

the world economy in the inverse spiral where the US will be leading the world downturn.

### **The price of a too low inflation target**

No one can seriously argue that price stability is unnecessary and forget about the ravages that hyper-inflation produced in the previous decades. In fact this insistence on the need for controlling inflation is indeed one of the ECB's strengths. Anyone raising any alternative view is immediately rubber-stamped as being irresponsible and supposedly arguing for a return to the inflationary mistakes of the past. In this way, the debate on monetary policy making is transformed into 'un débat interdit' (Jean-Paul Fitoussi). It is therefore imperative to get the framework of this discussion right.

In fact, the ECB takes a giant step when it states that price stability is not only *necessary* but also *sufficient* in order to deliver high economic growth. In doing so, it tends to overlook the fact that price stability can be obtained in two different ways.

- One way to guarantee low inflation is to keep the economy operating at a level that is below its potential. This implies the use of so-called asymmetric (monetary) policy making. When there's an economic upturn, monetary policy making is very active and is effectively limiting and leveling out the upturn. In the other phase of the business cycle however, monetary policy making takes a passive and hesitating stance, thereby prolonging or even intensifying downturns. This kind of business cycle pattern, where the economy is almost continually characterised by slack and too high productive capacity is indeed observed for the euro area (see part A. of this chapter). This however comes at the expense of economic growth, not only effective but also potential growth. Potential output growth suffers because a systematic negative output gap sends the wrong signals to investors. Indeed, the investments of today are the productive capacity of tomorrow (see part B. of this chapter).
- However, it is also possible to follow the alternative scenario in which price stability and high growth go hand in hand. A central bank that is actively stabilising the business cycle in a symmetric way (so being as active in downturns as in upturns) will keep effective output as close as possible to potential output and, in doing so, will reassure investors by providing sufficient demand prospects. Again, with increasing

investments, productive capacity is raised making it possible to enjoy higher economic growth without renewed inflationary pressures. Indeed, with demand (growth) and supply (investments, productive capacity) rising at the same time, firms do not find themselves in a market position to raise prices and profit margins.

Implicitly, the European Treaty recognizes the difference between these two scenarios. Indeed, the Treaty does not give the ECB the mandate to defend price stability and only price stability. Instead, the ECB's mandate is to pursue price stability as a primary goal and, in the case when there is no danger to price stability, to support the other goals of the European Treaty (such as high growth, high employment and social cohesion). In doing so, the Treaty chooses for the latter scenario where high growth and price stability are being combined.

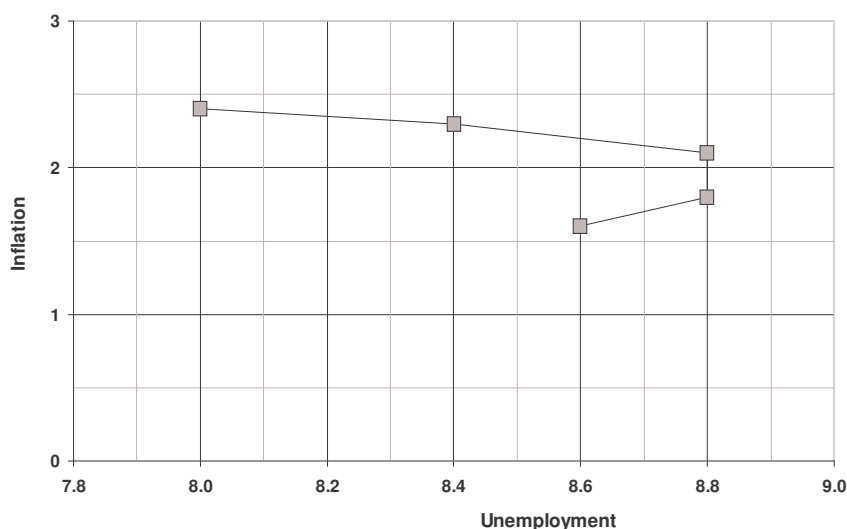
In practice, the choice of a price stability target is extremely important in directing monetary policy in the direction of this second scenario. The reason is that falling inflation will signal the ECB that there are unused capacities in the economy and that there exists a window of opportunity to stimulate the economy. In this way, giving the central bank a floor (and not only a ceiling) in the price stability target to target is providing the monetary policy making with a tool to engage in output stabilisation.

However, when the floor in the inflation target is set too low, this approach no longer holds. The lower the range of the zero inflation, the less likely it is that there will be an actual (big) fall in inflation. This will distort the signal that economic slack normally provides to the ECB. In this way, a policy trap is set by which a stable inflation rate goes hand in hand with an intensifying economic crisis. The ECB will observe rather stable inflation, while at the same time the economy is collapsing. In fact, the complaints the ECB is making about the 'stubbornness' of inflation in latest years can be understood in a radically different way. If the economy keeps on recording an inflation around 2% while at the same time other indicators (such as the percentage of firms reporting difficulties in recruiting staff) point to a serious crisis, then the conclusion should instead be that, although inflation is slightly higher than the 2% target the ECB has set for itself, there is room to reduce unemployment while at the same time keeping existing inflation stable.

Technically, all of this translates into a Philips curb that becomes horizontal at lower bounds of inflation. In fact, when looking at the combinations of inflation and unemployment in the last couple of

years, one can observe that, although unemployment has increased steadily, inflation is remaining around the same level of 2 to 2,5%. Since the same low inflation rate delivers combinations with different unemployment rates, it is possible to reduce unemployment without transiting to a higher inflation level (see graph). There is also another important element and that is fiscal/tax policy that has been increasing indirect taxes and indirect wage costs in order to abide somehow to the SGP. In doing so, inflation is artificially being pushed up and kept above 2%. However, when correcting overhead inflation figures for this, it appears that corrected core inflation has gone down seriously to 1,4% in mid 2004. This fall in inflation indeed points to substantial slack but is apparently hardly noticed by the ECB which keeps on warning for high inflation, thereby basing itself on the overhead inflation figure of 2,5%.

### Inflation and unemployment starting from 2001



Of course, if on the contrary the ECB does not exploit this policy margin and lets the economic crisis deepening, the specific structures and mechanisms that provide a floor in inflation (such as wage formation or unemployment benefits) will collapse and the real, ugly face of the crisis may then suddenly appear in the form of a rapid fall in inflation, possibly turning low inflation into deflation and thereby destroying the efficacy of monetary policy making.

### The price of zero deficits

With a monetary policy framework in the euro area that is primarily focused on (a too low definition of) price stability, it would be up to the fiscal policies to provide a macro cushion when the economy

turns down. But here, the Stability and Growth Pact, although not respected to the letter by all Member States, is acting as a barrier.

Again, the need to reduce public deficits cannot be denied. Arguments such as preparing the ageing society, and crowding in investment are valid. But wise economic policy making is not about applying rigid rules in any economic situation. In applying the Pact and in particular in setting the road and time framework to arrive at lower deficits, the economic situation of the euro area as a whole as well as the economic situation of individual member states should be taken into account.

In short, more flexibility in applying the Pact needs to be inserted. The recent Commission proposals are one step in this direction, but need further improving, whereas the negative reaction by the ECB is problematic.

### **C. The costs of non-Keynesian policy: How short run stabilisation interacts with long run growth potential**

#### **Driving down existing potential growth**

Output gaps can be eliminated in two very different ways. The positive way is to increase effective growth and production through demand led action. The other option is to let the crisis situation drag on long enough so that eventually the level of potential output itself falls and adapts itself to the lower level of effective economic activity.

This latter effect operates through two different channels:

- Unused production facilities will eventually close down. In this way, capital and investments are being lost. The consequence is that available capital (machinery, production facilities) may well prove to be insufficient when a strong surge in demand eventually does appear. This shortage of capital places producers in a position to increase prices, resulting in accelerating inflation, even when unemployment is still high.
- Another channel is 'hysteresis' on the labour market. A prolonged slump will result in increasing long term unemployment, with people losing the skills, professional capabilities and motivation to continue to participate effectively in the labour market.

The fact that the tension between potential and effective production can be resolved in two, very different ways, has important implications for the design and making of monetary policies (see further below).

### **Pushing up the potential growth rate**

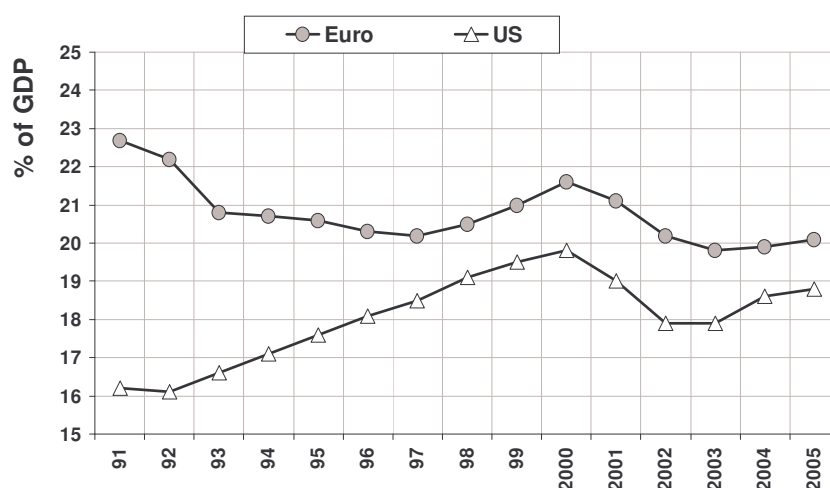
Just as the lack of macro stabilisation policies can drive down growth potential in case prolonged slack is allowed to continue, active use of such policies can push up an economy's growth potential, especially when active stabilisation takes place in the context of a sound macro-economic policy mix.

Investments are the key in this scenario. If a big increase in investments can be triggered, this will add to productive capacity. And this increase in productive capacity makes it possible to keep the economy growing at a higher rate without rekindling inflationary pressures coming from firms that find themselves in a 'seller's' market characterized by insufficient production capacity. Stabilisation policies are important here to provide the right incentives to investments. In times of economic slack, investors need reassurance on sufficient demand prospects so that they will not remain stuck with overproduction nobody wants when they do decide to invest. Inversely, in times of a possible overheating of the economy, investors know they can count on stabilisation policies to prevent a boom that would entail high long term interest rates, making investment in fixed assets less profitable.

This reasoning was at the basis of the macro-economic strategy that was pursued in the nineties in the run up to EMU. It was argued (and effectively subscribed to in several joint opinions of European Social Partners) that the fiscal consolidation efforts implied by the Maastricht Treaty would push down long term interest rates, making access to capital cheaper for investors. Moreover, wage moderation would increase investor's profitability. If at the same time, monetary policy would score up demand (in order to provide potential investors with sufficient market prospects), all conditions for having higher growth without inflation would have been combined. However, in a monetary Europe torn apart under the old Exchange Rate Mechanism and dominated by the Bundesbank, this 'two handed' approach (lower public deficits and wage moderation on the one hand, active demand support from monetary policy on the other hand) did not work. Investments (as a % of GDP) only picked up in Europe at the end of the nineties, when there was indeed a boost in demand coming from low interest rates and a competitive exchange rate. In the US on the other

hand, the experiment with the macro-economic policy mix did work out well. Fiscal policy remained somewhat restrictive, thereby driving down long term interest rates and providing a boom to the equity market (which was in turn important to keep health care premiums in wages down). On the other hand, the Federal Reserve supported this process actively by keeping interest rates low, even though unemployment fell substantially below the level that was considered as 'structural' unemployment (unemployment fell as low as 4%, while the 'structural' unemployment threshold was considered to be around 6%). The US finally saw a major increase in the share of investment in GDP, in other words a massive increase in the available capital stock which allowed having extremely high growth and high productivity increases without any sign of accelerating inflation.

**Investment as a share of GDP**



## Disincentives for innovation

Inaction on the demand side resulting in protracted economic slack will also impact on the innovation performance of an economy:

- Weak investment performance implies that new investments, which incorporate the latest innovations, are not added in a substantial way to the existing capital stock. This tends to restrain the innovation quality of the average capital stock, thereby missing out on the possibility of accelerating productivity growth (which in itself supports higher non - inflationary growth).
- While product innovation tends to increase growth, it is also true that corporations will not invest in product innovation and

related research when the economy is gloomy and when households' psychology is fixated on precautionary savings instead of spending money and buying new consumer products.

- Stabilisation policy can also be looked upon as insurance. In deciding on investment and innovation, companies ask themselves whether governmental policy will provide a cushion if and when a shock appears. If agents are confident that macro policy will take (positive) action in such a case, they will be more willing to take on extra risk and invest in innovative projects.
- Firms may also find themselves constrained to introduce process innovation in an economic downturn, since this will imply retrenchment of a major part of their staff. In contrast, when the economy and demand is growing, innovation can result in higher production while retaining the existing amount of staff.
- Economic crisis goes hand in hand with wage moderation. If wage moderation hits the poorer paid workers foremost, then inequality rises. However, an unequal income (wage) distribution does not provide a sound basis for widespread demand for new innovative products.

#### **D. Reforming Europe's macro-economic policy framework: Some proposals**

Making Europe 'master of its own macro-economic destiny' involves the following:

- Reform of the SGP so that coordinated action to support the European economy in an economic downturn becomes possible by investing in public investment expenditure, with particular attention to innovation, research and development (and with special attention to the area of sustainable development).
- Focus the SGP on the overall euro area deficit.
- In evaluating national deficits, take indicators such as inflation and overall private savings surplus into account.
- Reform of the monetary policy regime in order to have the ECB take the situation of the real economy into account



instead of practically only focusing on price stability. This implies a broader price stability target (2 to 3%), an explicit commitment by the ECB to have a symmetric approach and support growth as much as defending price stability, and a broad and regular consultation with the actors from the 'real' economy, social partners in particular (installing a 'conseil de régents' at the ECB).

- Strengthening the existing Macro-economic Dialogue (so called Cologne process) by increasing its visibility, intensify its working/meeting rhythm and by introducing national pillars to this process.

\*\*\*\*\*