

N° 234

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mars 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur la **stratégie de Lisbonne et sur la communication de la Commission du 25 janvier 2006 au Conseil européen de printemps « Passons à la vitesse supérieure : le nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi »**,*

Par M. Jean BIZET,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, président ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, vice-présidents ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Yannick Bodin, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert del Picchia, Marcel Deneux, André Dulait, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Mme Catherine Tasca, MM. Alex Türk, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE CONTENU DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE RÉVISÉE	9
A. LE PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE LISBONNE	9
B. LES PROGRAMMES NATIONAUX DE RÉFORME (PNR)	10
<i>a) Dans le domaine macroéconomique</i>	10
<i>b) Dans le domaine microéconomique</i>	10
<i>c) Dans le domaine de l'emploi</i>	11
C. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME DE LA FRANCE	13
II. LA PERTINENCE DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE RÉVISÉE	17
A. L'AMPLEUR DES DÉFIS ÉCONOMIQUES POSÉS AUX ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE	17
<i>a) Le déficit de croissance et le retard du niveau de vie de l'Europe sur les États-Unis</i>	17
<i>b) La détérioration de la productivité du travail et l'insuffisance des créations d'emplois en Europe</i>	18
<i>c) Le vieillissement de la population européenne</i>	19
<i>d) Le déséquilibre persistant des finances publiques</i>	20
B. LA FAIBLESSE DES RÉPONSES DE L'EUROPE	21
<i>a) L'Europe n'investit pas assez dans la recherche et l'innovation</i>	21
<i>b) Des éléments déterminants de la compétition économique restent absents de l'analyse</i>	22
<i>c) Les actions prioritaires suggérées par la Commission n'emportent pas la conviction</i>	23

CONCLUSION..... 27

EXAMEN EN DÉLÉGATION..... 29

ANNEXES :

- Extraits des conclusions du Conseil sur la stratégie de Lisbonne (*disponible sur le site Internet à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/europe/rapport2006_lisbonne_annexe1.pdf*)
- Comparatif des programmes nationaux des principaux États membres en fonction des lignes directrices de la stratégie de Lisbonne (*disponible sur le site Internet à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/europe/rapport2006_lisbonne_annexe2.pdf*)
- Le programme national de réforme de la France et son analyse en fonction des lignes directrices de la stratégie de Lisbonne (*disponible sur le site Internet à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/europe/rapport2006_lisbonne_annexe3.pdf*)

Les Chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne avaient arrêté, les 23 et 24 mars 2000, à Lisbonne, pour la première fois dans l'histoire de l'Europe, une stratégie économique et sociale globale à dix ans couvrant la période 2000-2010. Cette stratégie était résumée dans un objectif ambitieux : faire de l'Union, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ».

Cette stratégie était mesurée par quatorze indicateurs parmi lesquels la croissance (3 % par an), la part du PIB consacré à la recherche (3 %), le taux d'emploi global de la population (70 %), le taux d'emploi des femmes (60 %), le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans (50 %).

Elle reposait sur trois objectifs principaux :

– la transition vers une société et une économie fondée sur la connaissance ;

– la modernisation du modèle social européen ;

– une évolution saine des équilibres macroéconomiques.

Le Conseil européen de Göteborg avait, en outre, ajouté à ces objectifs, en 2001, une dimension environnementale dans le cadre d'une vaste stratégie pour le développement durable initiée par le Conseil européen de Lisbonne.

La mise en œuvre de cette stratégie de long terme s'appuyait sur une nouvelle procédure communautaire, celle de la méthode ouverte de coordination (MOC), méthode autorisant l'Union à agir dans des domaines dans lesquels elle est dépourvue de compétences grâce à la fixation, par le Conseil, d'objectifs communs dont la mise en œuvre respecte le libre choix, par les États, des moyens les mieux adaptés. Chaque année, le Conseil européen de printemps devait en assurer le suivi.

Le Conseil européen du 5 novembre 2004 avait invité la Commission à lui présenter, avant la fin janvier 2005, des propositions pour procéder à la révision de cette stratégie à mi-parcours en prenant en compte un bilan qui a été réalisé par l'ancien Premier ministre des Pays-Bas, M. Wim Kok.

Il est alors apparu au Conseil européen réuni à Bruxelles, les 22 et 23 mars 2005, que non seulement l'objectif fixé en 2000 ne serait pas atteint en 2010, mais que, en outre, l'Europe risquait d'être écartée de la compétition mondiale pour plusieurs raisons : faible croissance, baisse du niveau des investissements productifs et de la demande, précarisation des emplois,

fermeture de sites européens de production, exode des chercheurs, creusement des déficits publics, coût croissant de la protection sociale liée au vieillissement de la population et au chômage de masse.

C'est pourquoi le Conseil européen a révisé cette stratégie (1), sur la base de la proposition qui lui avait été présentée par la Commission, en la recentrant sur la croissance et l'emploi, tout en préservant l'équilibre entre les trois piliers du processus (économie, social et environnement).

Par ailleurs, pour remédier aux manques de coordination ressentie dans le domaine économique entre l'Union et les États, le Conseil a en outre adopté, en juillet 2005, des lignes directrices intégrées (LDI) qui définissent, pour trois ans, les grandes orientations de l'Union en matière macroéconomique, microéconomique et d'emploi et qui se substituent aux anciennes « Grandes Orientations de Politique Économique (GOPE) » et aux « Lignes Directrices pour l'Emploi (LDE) ».

Le Parlement européen avait organisé les 16 et 17 mars 2005, à Bruxelles, une première conférence réunissant les parlementaires européens et nationaux. Une seconde rencontre parlementaire entre le Parlement européen et les Parlements nationaux s'est déroulée à nouveau à Bruxelles les 31 janvier et 1^{er} février 2006 sur le thème « *les Parlements en route vers Lisbonne* ».

Une communication de la Commission intitulée « *Passons à la vitesse supérieure, le nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi* » publiée le 25 janvier 2006, sera soumise au prochain Conseil européen de printemps des 23 et 24 mars 2006.

Sous le vocable de « stratégie de Lisbonne » se cachent en réalité les principaux enjeux de l'avenir économique et industriel de l'Europe : sa place dans la mondialisation, le choix de ses stratégies de développement, l'avenir de sa jeunesse, la régulation des politiques de l'emploi, le *policy mix* entre les politiques économique et monétaire.

C'est dire l'importance du sujet qui est à la limite des compétences communautaires sans être totalement du ressort des États. C'est en réalité la substance même de la politique économique nationale qui est concernée par cette stratégie. C'est bien la raison pour laquelle la totalité des États membres, à l'exception notable de la France, ont désigné un responsable politique de haut niveau pour coordonner leur stratégie de Lisbonne.

(1) Les différents extraits des conclusions du Conseil consacrées à la stratégie de Lisbonne sont fournis en annexe.

Avant de juger la pertinence de la stratégie de Lisbonne révisée, il convient d'examiner son nouveau contenu dans le cadre du programme communautaire et des programmes nationaux de réforme.

I. LE CONTENU DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE RÉVISÉE

Après les décisions du Conseil européen de mars et juillet 2005, la stratégie de Lisbonne repose désormais sur deux types de programmes :

- d’une part, le programme communautaire de Lisbonne ;
- d’autre part, les programmes nationaux de réforme (PNR) auxquels appartient « *le programme français de réforme pour une croissance sociale* ».

A. LE PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE LISBONNE

Le programme communautaire de Lisbonne, qui vient d’être rendu public par la Commission dans sa communication du 25 janvier 2006, s’appuie essentiellement sur le 7^e programme-cadre pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration et sur le programme-cadre pour l’innovation et la compétitivité.

Le 7^{ème} programme-cadre pour des activités de recherche et de développement technologique introduit un nouveau système d’aide à la recherche : les initiatives technologiques conjointes.

Ces initiatives conjointes prennent la forme de partenariats entre secteur public et secteur privé pour le soutien des recherches engagées dans des domaines nouveaux et prometteurs : par exemple, les piles à hydrogène et à combustible, la nanoélectronique, l’aéronautique et les transports aériens, ou encore, la médecine innovante ou les écotecnologies. Le système de navigation par satellite Galileo et la conception de systèmes de gestion intégrée du trafic ferroviaire et aérien sont d’autres grands exemples de projets industriels précurseurs qui présentent, pour la Commission, une dimension européenne très marquée. Le programme peut être étendu à de nouvelles dispositions en faveur de l’innovation, notamment pour les petites et moyennes entreprises. En outre, l’octroi d’aides d’État à de jeunes sociétés innovantes devrait être rendu plus facile, non seulement par une assistance financière directe, mais aussi par un accès plus aisé aux capitaux à risques.

De son côté, **le programme-cadre pour l’innovation et la compétitivité doit offrir de nouveaux financements communautaires, sous la forme de garanties et d’investissements en capitaux à risques**, notamment pour la mise sur le marché de solutions novatrices dans le secteur des énergies renouvelables et de la demande énergétique.

B. LES PROGRAMMES NATIONAUX DE RÉFORME (PNR)

La définition de programmes nationaux de réforme par les États membres constitue l'essentiel de la nouvelle stratégie de Lisbonne. Moins d'un an après le Conseil de Bruxelles de mars 2005, tous les États membres ont élaboré un tel programme à partir d'un même ensemble de vingt-quatre lignes directrices intégrées (LDI) qui ont été définies par le Conseil en juillet 2005 autour de trois grands secteurs d'intervention : macroéconomie, microéconomie et emploi.

Ces lignes directrices sont les suivantes :

a) Dans le domaine macroéconomique

1. Garantir la stabilité économique ;
2. Assurer la pérennité de l'économie ;
3. Favoriser une affectation efficace des ressources ;
4. Renforcer la cohérence des politiques macroéconomiques et structurelles ;
5. Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance ;
6. Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM ;

b) Dans le domaine microéconomique

7. Accroître et améliorer les investissements dans la recherche-développement, notamment dans le secteur privé, en vue de créer un espace de connaissance européen ;
8. Faciliter l'innovation ;
9. Faciliter la distribution et l'utilisation ciblée des TIC et créer une vaste société d'information ;
10. Renforcer les avantages compétitifs de la base industrielle ;
11. Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer la synergie entre la protection de l'environnement et la croissance ;
12. Développer et approfondir le marché intérieur ;

13. Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés au sein et en dehors de l'Europe et tirer parti des avantages de la mondialisation ;

14. Rendre l'environnement des entreprises plus attrayant et encourager les initiatives privées grâce à de meilleures réglementations ;

15. Encourager une culture plus entrepreneuriale et créer un environnement favorable aux PME ;

16. Étendre et améliorer les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires ;

c) Dans le domaine de l'emploi

17. Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail, et à renforcer la cohésion sociale et territoriale ;

18. Favoriser une approche fondée sur le cycle de la vie à l'égard du travail ;

19. Assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait des emplois et rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et les personnes inactives ;

20. Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail.

21. Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux ;

22. Assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi ;

23. Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain ;

24. Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

À l'exception notable de la France, tous les États membres ont désigné un coordonnateur national pour la stratégie de Lisbonne et ont profité de la circonstance pour améliorer la coordination interne entre leurs différents ministères concernés. La plupart des États membres, à l'exception, là encore, de la France, se sont véritablement efforcés d'associer

leur parlement et les représentants des autorités régionales et locales à la rédaction de leur programme national de réforme.

Comme le souligne la Commission, *« Dès lors que la Stratégie de Lisbonne est un programme à moyen ou long terme requérant une application sur le terrain, il est essentiel que cette association des parlements, des autorités locales, des partenaires sociaux et de la société civile se poursuive. En fait, il est indispensable, pour obtenir l'adhésion du grand public, que les citoyens comme les entrepreneurs comprennent l'utilité de cette réforme et de ses effets bénéfiques sur leur existence ; une telle appropriation ne peut être induite que d'une participation directe ou indirecte (par le truchement d'organisations représentatives) à la conception de ladite réforme ».*

Après l'analyse des PNR des vingt-cinq États membres, les conclusions générales de la Commission sont les suivantes :

1. Les programmes nationaux de réforme sont un bon point de départ pour la poursuite du programme des réformes, même s'ils ne sont pas tous de la même qualité ;

2. L'intégration entre les trois dimensions (macroéconomie, microéconomie et emploi) peut être renforcée ;

3. Si environ la moitié des États membres désignent l'élimination des obstacles à l'accès aux marchés (et, en particulier, à celui des services) comme un problème, **seuls quelques programmes nationaux de réforme prévoient des mesures efficaces en faveur du renforcement de la concurrence ;**

4. Une bonne partie d'entre eux doivent aussi veiller à ce que les dépenses communautaires consacrées à la cohésion et au développement rural contribuent à l'application de la Stratégie de Lisbonne dans son ensemble. C'est pourquoi **les États devraient établir une programmation des fonds communautaires pour soutenir directement les programmes nationaux de réforme ;**

5. L'appropriation de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi par l'opinion publique est insuffisante, à quelques exceptions près ; les partenaires sociaux – qui sont appelés à jouer un rôle important, puisqu'ils sont parties prenantes de la Stratégie et peuvent jouer un rôle de « démultiplicateur » – devraient être associés plus activement au processus de gouvernance.

C. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME DE LA FRANCE

La rédaction du programme national de réforme de la France (PNR) intitulé « *Programme français de réforme pour une croissance sociale* », a été coordonnée par le Secrétariat Général pour les Affaires Européennes (SGAE). Le PNR a été validé lors du Comité interministériel sur l'Europe du mardi 11 octobre 2005 et a été communiqué à la Commission européenne fin octobre. Il a été présenté aux partenaires sociaux par Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, le 21 octobre 2005. Thierry Breton, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie l'a présenté à la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale le 30 décembre 2005.

La « *politique de croissance sociale* » du Gouvernement français emprunte quatre axes pour renouer avec une croissance durablement élevée :

1. Mettre l'emploi au coeur des décisions des pouvoirs publics ;
2. Améliorer la compétitivité des entreprises ;
3. Mettre en oeuvre un volontarisme de l'État dans le domaine industriel et de la recherche ;
4. Tenir le cap d'une politique budgétaire rigoureuse.

Le programme français de réforme (1) se fonde en outre sur trois principes : subsidiarité, réconciliation du projet européen avec la croissance et l'emploi, appropriation par les Français de « *l'Europe des avancées concrètes* ».

Dans le détail, le PNR français décrit les mesures gouvernementales relatives à la consolidation des finances publiques, à la réforme du système des retraites, à la revalorisation des retraites pour les bas salaires, à la modification des comportements en matière de soins, à la responsabilisation des professionnels et des assurés face à l'augmentation des dépenses de santé, à la modernisation de la gestion du secteur hospitalier, à la refonte du barème de l'impôt sur le revenu et au « bouclier fiscal ».

S'agissant des entreprises, le PNR français insiste sur l'adaptation du système fiscal pour renforcer l'attractivité du territoire,

(1) Voir le texte complet du PNR français en annexe ainsi que son analyse en fonction des 24 lignes directrices.

sur la simplification d'un système réglementaire parfois trop complexe, sur la promotion d'une croissance respectueuse de l'environnement, sur la lutte contre le changement climatique, notamment en favorisant les économies d'énergie et l'utilisation d'énergies renouvelables, sur la réduction des pollutions locales et sur une meilleure prévention des risques sanitaires dus aux pollutions.

« La bataille pour l'emploi » s'articule autour de la promotion de l'emploi des moins qualifiés par l'allègement des prélèvements sociaux, par le développement des emplois dans les services à la personne – notamment par la création d'un chèque emploi service universel (CESU) –, par l'incitation au retour à l'emploi et la valorisation financière du travail, par l'accompagnement du retour à l'activité, par l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, la promotion de la formation tout au long de la vie, l'insertion professionnelle des jeunes, la qualité du système scolaire et une meilleure intégration des jeunes à la société et au monde moderne.

Le PNR détaille également l'ensemble des mesures relatives au droit du travail prises en janvier 2003 (temps de travail), 2004 (loi relative au dialogue social) et 2005 (réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise), à l'emploi des seniors de plus de 55 ans, à l'allongement de la vie active, à l'investissement dans le capital humain, à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes, au plan santé au travail, à la lutte contre l'exclusion et les discriminations, à la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et enfin à l'articulation du Fonds social européen (FSE) avec le programme national de réforme 2005-2008.

La troisième et dernière partie du PNR de la France, qui est consacrée à la « construction de l'économie de la connaissance », est plus directement en phase avec la stratégie de Lisbonne : stimulation de la recherche et de l'innovation, accroissement des moyens et de l'efficacité de la recherche publique, renforcement de l'attractivité des carrières scientifiques, meilleure intégration du système français dans l'espace européen, développement de la recherche sur projets et à l'efficacité du cofinancement privé public, notamment grâce aux dispositifs existants et nouveaux de l'Agence nationale de la recherche (ANR), au Fonds de compétitivité des entreprises (FCE), à l'Agence pour l'innovation industrielle, au groupe Oséo-ANVAR pour le soutien public aux PME, aux différents types d'aides mis en place pour l'orientation des capitaux vers les entreprises innovantes et notamment vers le capital risque, l'aide aux projets des jeunes entreprises innovantes, le dispositif du crédit d'impôt recherche et l'allègement du régime d'imposition des redevances de brevets.

Dans son rapport de progrès destiné au Conseil européen de mars 2006, **la Commission approuve les objectifs du PNR** français :

assainissement des finances publiques, renforcement de la compétitivité des entreprises, mobilisation en faveur de l'emploi. Elle souligne l'intérêt des dispositifs fiscaux mis en place en faveur de la recherche développement ainsi que par la création des pôles de compétitivité. **Elle estime toutefois que, bien que des efforts aient été engagés pour consulter les acteurs concernés, la concertation avec les partenaires sociaux doit être renforcée dans le but d'améliorer l'appropriation de la stratégie de Lisbonne par l'opinion publique. Elle regrette également l'absence de chiffrage des objectifs du programme** en matière de recherche-développement et d'emploi.

La Commission considère d'une manière générale que la France doit veiller à assurer une correction permanente de son déficit public, à renforcer les initiatives visant à améliorer la réglementation et l'ouverture des marchés, notamment des industries de réseau et, enfin, à mieux valoriser son capital humain.

Ces remarques de la Commission européenne sont à rapprocher du rapport que le Conseil économique et social a publié le 22 février 2005 sur « *la situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne* ». L'étude approfondie, comportant des cartes, des graphiques et des données statistiques sur les vingt-cinq États membres, permet d'effectuer des comparaisons utiles sur leur position respective au regard d'une liste restreinte de 14 indicateurs chiffrés.

Les conclusions de cette étude sont les suivantes :

– **au regard de la situation économique générale, la France se trouve dans une situation relativement favorable en Europe tant en PIB par habitant qu'en PIB par personne occupée** ; en revanche elle a vu sa situation relative, comme d'ailleurs le reste de l'Union européenne à Quinze, se dégrader depuis le milieu des années 90 par rapport aux États-Unis ;

– **la France est bien située dans l'Union dans le domaine de l'environnement** (émission de gaz à effet de serre, intensité énergétique, volume du transport de fret) ;

– **la France se trouve encore en position assez favorable en Europe pour l'innovation** (2,26 % de dépenses intérieures brutes de recherche et développement rapportées au PIB pour une moyenne communautaire à Quinze de 1,99 %, et niveau d'instruction relativement élevé des jeunes de 20 à 24 ans), mais elle ne progresse pas ou peu en tendance ;

– **la situation de la France apparaît contrastée au regard de l'intégration des marchés et de la réforme économique** ;

– **la France apparaît seulement proche de la moyenne de l'Union en matière de cohésion sociale** (taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, taux de chômage de longue durée et dispersion des taux d'emplois régionaux) ;

– **la France se trouve dans une situation médiocre au sein de l'Union pour les autres indicateurs relatifs à l'emploi** (69,4 % pour le taux d'emploi des hommes de 15 à 64 ans contre 70,8 % pour la moyenne de l'Union européenne à vingt-cinq et 72,6 % pour l'Union à quinze, 36,8 % pour le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans contre 40,2 % pour l'Union européenne à vingt-cinq).

Comme le souligne la Commission, *« l'application efficace des programmes nationaux de réforme et leur contribution à la croissance et à l'emploi doivent maintenant devenir tout à fait prioritaires... La prochaine étape logique sera ainsi l'examen, par la Commission et les États membres (tant collectivement que bilatéralement), de la manière de renforcer et de développer les programmes nationaux de réforme, tout en respectant pleinement les traditions nationales, pour tenir davantage compte non seulement de la dimension communautaire, mais aussi des conséquences des décisions politiques prises par les autres États membres »*. La Commission organisera ce processus.

Les États membres devront ainsi veiller à la cohérence entre leurs programmes nationaux de réforme et l'usage qu'ils feront des fonds de cohésion et de développement rural dans le cadre des nouvelles perspectives financières. La Commission coopérera avec les États membres – y compris avec les coordonnateurs nationaux pour Lisbonne – pour s'assurer que toutes les mesures qui s'imposent ont été mises en application d'ici 2008. En ce qui concerne le programme communautaire de Lisbonne et les programmes nationaux de réforme, la Commission fera le point de la situation dans son rapport au Conseil européen de printemps 2007.

II. LA PERTINENCE DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE RÉVISÉE

Pour évaluer la pertinence des réponses de l'Europe en matière économique, celles-ci doivent être rapprochées des défis qui sont actuellement posés aux États membres.

A. L'AMPLEUR DES DÉFIS ÉCONOMIQUES POSÉS AUX ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Les principaux défis auxquels sont confrontées les économies des États membres portent sur la croissance, l'emploi, la démographie et les finances publiques.

a) Le déficit de croissance et le retard du niveau de vie de l'Europe sur les États-Unis

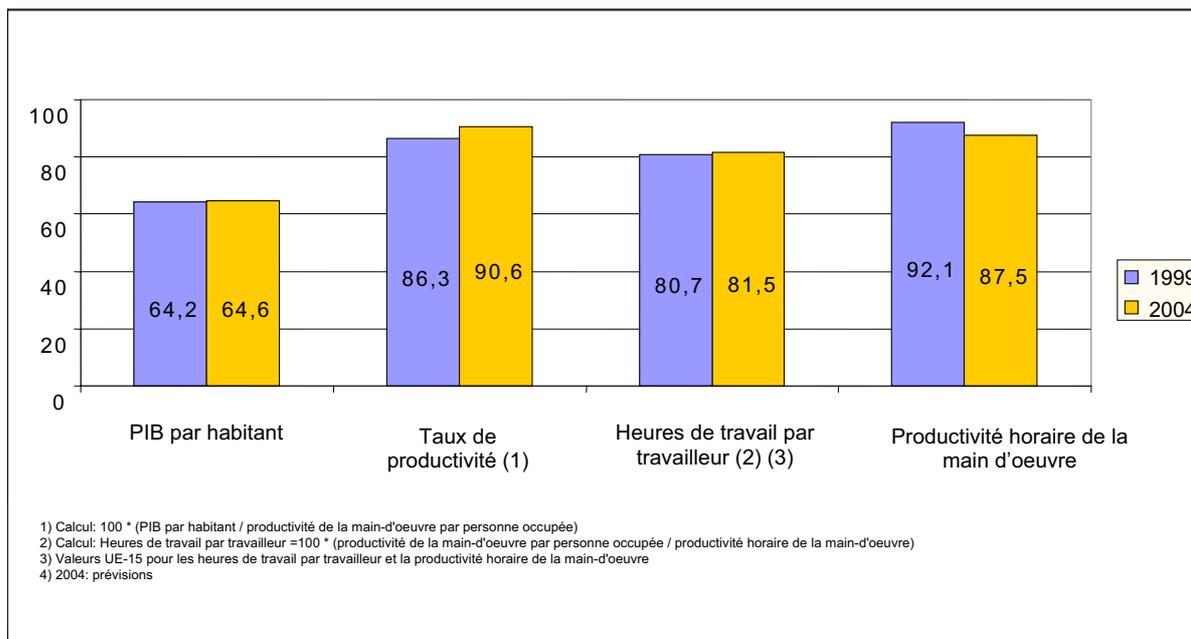
Selon les données de la Commission, **depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne, en 2000, le taux de croissance annuel moyen de l'UE 15 s'est établi à 1,9 % par an, contre une moyenne de 2,8 % pour la période 1995-2000.** En comparaison, les États-Unis ont affiché un taux de croissance de 2,7 % entre 2000 et 2005. Les États membres ayant récemment adhéré à l'Union ont enregistré une croissance nettement plus dynamique (environ 4,6 %), qui passe cependant inaperçue dans le taux de croissance global de 1,9 % de l'UE en raison du poids économique limité de ces pays.

En données par habitant, la croissance de l'UE 15 (1,4 %) n'a été que légèrement inférieure à celle des États-Unis (1,7 %). Mais **le PIB par habitant des Américains est maintenant supérieur de 30 % à celui des Allemands**, selon un rapport publié le 7 février 2006 par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). **Le PIB par habitant de l'Union élargie à 25 États est à 65 % du PIB américain, et il n'a pratiquement pas progressé depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne.** Pendant la première moitié de la décennie, l'Europe n'a pas réalisé la hausse de productivité qui aurait été nécessaire pour se rapprocher des États-Unis alors qu'elle a bénéficié d'une évolution relativement positive du taux d'emploi comme le montre le graphique suivant.

Résultats économiques de l'Union européenne

1999-2004 (US=100) ⁽⁴⁾

(Source : Commission européenne)



b) La détérioration de la productivité du travail et l'insuffisance des créations d'emplois en Europe

Ces dernières années, la faiblesse de la croissance économique en Europe a limité les créations d'emplois. Cette faiblesse explique en grande partie la lenteur de la progression vers les objectifs de la stratégie. Ainsi, en 2004, la croissance de l'emploi a été limitée à 0,6 %, en légère augmentation par rapport à 2003 (+ 0,3 %). Le chômage est resté stable en 2004 par rapport à 2003 (9,0 %), mais le chômage de longue durée a augmenté pour atteindre 4,1 %.

Parallèlement à la faiblesse du marché du travail, on constate une baisse de la productivité horaire de la main d'œuvre en Europe (de 92,1 à 87,5 % entre 1999 et 2004), qui s'explique essentiellement par le recul de l'investissement par personne occupée et par un ralentissement du progrès technologique. Depuis peu, la croissance de la productivité du travail semble malgré tout se redresser dans l'Union européenne, notamment sous l'effet tardif des investissements dans les technologies de l'information et de la

communication (TIC) et également pour partie par le recours de plus en plus fréquent à l'externalisation de certaines activités dans l'industrie.

Pour autant, **il sera difficile pour l'Europe d'atteindre les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi**. Si, pendant les cinq premières années de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, le taux d'emploi est passé de 61,9 % en 1999 à 63,3 % en 2004 – essentiellement d'ailleurs grâce à la progression du taux d'emploi des femmes (+ 0,7 %) et des personnes âgées (+ 0,8 %) – et même si, d'après des projections issues de travaux récents du comité de politique économique et de la Commission européenne, le taux d'emploi global continuera d'augmenter, passant à 67 % en 2010, **il faudra néanmoins, au rythme actuel, attendre 2020 pour atteindre l'objectif de 70 % fixé à Lisbonne**.

c) Le vieillissement de la population européenne

Comme le souligne fort justement la Commission : « *La population de l'Europe vieillit. Les taux de fécondité restent inférieurs au taux de remplacement naturel. L'espérance de vie des Européens continue de s'allonger. Le solde migratoire positif devrait se poursuivre. Ces changements démographiques ont des conséquences économiques importantes. Au cours des prochaines décennies, le nombre des personnes en âge de travailler sera en diminution. Actuellement, pour chaque citoyen âgé, quatre personnes sont en activité, mais d'ici 2050 ce rapport sera de deux pour un. La main-d'œuvre de l'Europe commencera à décroître, passant de quelque 300 millions de personnes aujourd'hui à 250 millions environ en 2050* ».

Les conséquences économiques du vieillissement de la population européenne seront très importantes :

– **sur la croissance : une main-d'œuvre moins nombreuse freinera la croissance potentielle**, la réduisant de 2,25 % aujourd'hui à 1,25 % à peine dans quarante ans ;

– **sur les systèmes de protection sociale : les coûts d'une population vieillissante (retraites, soins de santé) augmenteront et la viabilité des systèmes actuels de protection sociale sera mise à rude épreuve**. C'est pourquoi, selon la Commission, il y a urgence à garantir la survie financière des systèmes de retraite et de soins de santé ;

– **sur les finances publiques** : face à l'augmentation prévue des postes de dépenses liés à l'âge, comme la santé, la sécurité sociale et les pensions, **les États membres auront de plus en plus de difficultés à préserver l'équilibre à long terme de leurs finances publiques** tout en

faisant en sorte que leurs systèmes de protection sociale restent adaptés aux besoins de la population.

Même si le phénomène s'inscrit dans le long terme, ses effets commencent déjà à se faire sentir avec l'arrivée à la l'âge de la retraite de la génération des « baby-boomers ».

d) Le déséquilibre persistant des finances publiques

Panne de croissance, créations d'emplois insuffisantes, vieillissement de la population, trois facteurs qui pèsent déjà lourdement sur l'équilibre des finances publiques. Alors que l'ensemble des États membres considèrent que le défi macroéconomique de loin le plus important auquel ils doivent faire face consiste précisément à assurer la discipline budgétaire, on constate que **onze États sur vingt-cinq sont en situation de déficit public excessif** supérieur à 3 % du PIB. En outre, selon la Commission européenne, « *les politiques actuelles ne suffiront probablement pas à ramener sous la valeur de référence de 3 %, d'ici 2007, le déficit des États membres de la zone euro qui font actuellement l'objet d'une procédure de déficit excessif (Allemagne, France, Italie, Grèce et Portugal)* ».

Plus grave, au cours des décennies à venir, **le vieillissement des populations européennes exercera une pression croissante sur les finances publiques.** La Commission prévoit ainsi **un doublement du taux de dépendance des personnes âgées**, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus et le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans, taux qui devrait atteindre 51 % en 2050. Cette nette augmentation devrait faire peser une lourde charge sur les postes de dépenses publiques liés à l'âge, en particulier sur les pensions, les soins de santé et les soins de longue durée.

Dans ses avis de 2005 sur les programmes de stabilité et de convergence, **le Conseil a relevé de son côté des risques graves pour la soutenabilité à long terme des finances publiques dans dix pays** (Belgique, République tchèque, Allemagne, Grèce, France, Italie, Chypre, Hongrie, Malte et Slovaquie). **Le vieillissement démographique pourrait également entraîner des risques dans sept autres (Danemark, Irlande, Luxembourg, Autriche, Finlande, Suède et Espagne).**

B. LA FAIBLESSE DES RÉPONSES DE L'EUROPE

L'Europe n'apporte pas une réponse cohérente aux défis auxquels elle est confrontée. Non seulement la conduite de la politique économique est séparée, par le traité, de la conduite de la politique monétaire, mais en outre la politique économique elle-même relève d'un mélange d'initiatives nationales et communautaires, sans liens nécessaires entre elles. La Commission souligne ainsi par exemple que « **les PNR sont souvent muets sur l'utilisation prévue des fonds structurels et de cohésion, ainsi que sur l'effet escompté de ces fonds sur la croissance et l'emploi** ».

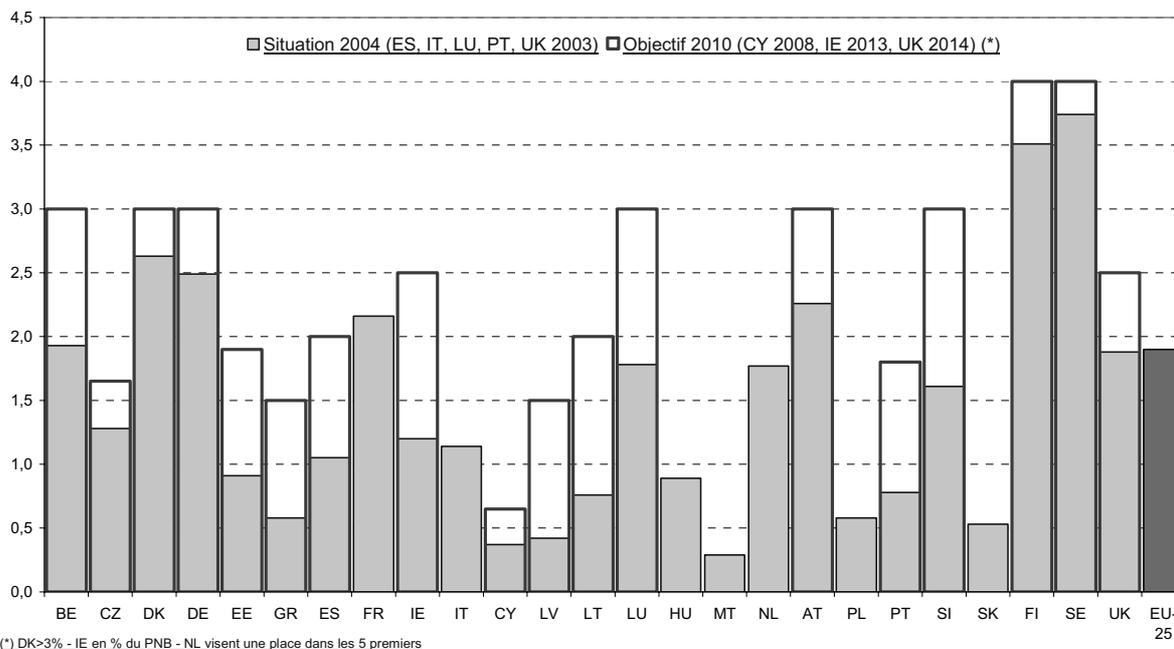
a) L'Europe n'investit pas assez dans la recherche et l'innovation

Alors que l'objectif de Lisbonne de soutien à la recherche et à l'innovation est de 3 % du PIB en 2010 des États, le constat effectué par la Commission dans ce domaine est inquiétant : « **Le niveau assez faible de l'investissement privé en recherche-développement dans l'UE entrave l'accumulation des connaissances et la croissance à long terme. En 2004, l'UE a consacré à la recherche-développement 1,9 % de son PIB, dont 55 % ont été financés par les entreprises. Douze États membres ont prévu dans leur PNR des objectifs clairs en matière de dépenses de recherche-développement pour 2010, et six autres se sont fixés des objectifs ou sous-objectifs pour une année différente. Sept États membres n'ont défini aucun objectif.** À supposer que tous les objectifs de dépenses de recherche-développement annoncés par 18 États membres dans leur PNR soient atteints, les dépenses de recherche-développement de ces 18 États membres augmenteraient fortement pour atteindre une moyenne approximative de 2,6 % du PIB en 2010 ».

Seules la Suède et la Finlande respectent les objectifs de la stratégie de Lisbonne en matière de recherche-développement. Dans l'ensemble, les PNR témoignent d'une prise de conscience accrue de la nécessité d'un ensemble cohérent de mesures en faveur de la recherche-développement. Toutefois, selon la Commission, il faudrait un engagement plus énergique des États membres qui n'ont fixé aucun objectif de dépenses de recherche-développement pour 2010.

Graphique 3 : Dépenses intérieures brutes de recherche-développement en % du PIB**

(Source : Commission européenne)



(*) DK > 3% - IE en % du PNB - NL visent une place dans les 5 premiers

Source: Eurostat, indicateurs structurels, innovation & recherche - OCDE

b) Des éléments déterminants de la compétition économique restent absents de l'analyse

Comme j'avais déjà eu l'occasion de l'indiquer début 2005, la question du retard de compétitivité de l'Europe par rapport à ses concurrents mondiaux ne peut à l'évidence trouver sa seule réponse dans des plans nationaux à une époque où depuis longtemps a été abandonnée, partout dans le monde, l'idée de la planification étatique. D'autres éléments méritent d'être pris en compte. La Commission les aborde parfois, mais de manière si timide qu'il convient à nouveau d'y insister.

Depuis le Conseil européen de Lisbonne en 2000, l'environnement européen et mondial a profondément changé du fait de l'évolution du cycle économique, de l'élargissement de l'Union, et de la politique monétaire unique menée dans le cadre de l'euro. L'élargissement accroît la diversité des situations nationales. Les contraintes macroéconomiques résultant du cycle économique doivent également être prises en compte pour assurer l'articulation entre les réformes structurelles et la conjoncture. Comme l'avait suggéré l'Institut Montaigne en novembre 2004 dans un rapport intitulé

« *Cinq ans après Lisbonne, comment rendre l'Europe compétitive* », un Conseil d'orientation économique européen, composé de quelques grands économistes, statisticiens et sociologues européens et non européens, donnerait une meilleure visibilité à la « pression par les pairs », par une plus grande neutralité de la Commission dès l'instant où ces analyses ne dépendraient plus de ses services.

Pour la Confédération Européenne des Syndicats (CES), la question monétaire – totalement absente de la stratégie de Lisbonne – est un élément central du problème : « *La Banque centrale européenne doit cesser de guetter l'inflation à tous les coins de rue. Lorsque la croissance est menacée et qu'aucune inflation n'est en vue, la BCE doit renoncer à son attitude passive habituelle et soutenir la croissance en réduisant les taux d'intérêt d'une manière opportune et substantielle. De son côté, le pacte de stabilité et de croissance doit tenir compte de la nécessité pour la politique fiscale de stimuler l'économie lors d'un ralentissement économique, tandis que les réductions ambitieuses du déficit doivent être réservées aux périodes de croissance économique* ».

Pour l'UNICE, à l'inverse, il n'y a pas lieu de donner des injonctions à la Banque centrale européenne ; néanmoins la centrale des fédérations patronales reconnaît que le Conseil, d'après le traité, dispose d'un pouvoir en matière de gestion de la politique de change. Pour elle, il revient surtout à l'Eurogroupe, qui dispose maintenant d'une présidence stable, d'engager un dialogue avec le président de la BCE, afin d'améliorer le « *policy mix* » des politiques monétaire et budgétaire. **Malheureusement, les espoirs mis dans l'Eurogroupe n'ont pas été confirmés jusqu'à présent.**

Enfin, les programmes militaires de recherche sont ignorés, tant sous l'angle de leurs capacités d'appoint en matière de financement des programmes civils ou universitaires que sous l'angle de la propagation de la recherche militaire dans la recherche et le développement à des fins industrielles. L'exemple du programme Galileo est, de ce point de vue, éclairant sur l'enjeu de la prise en compte des programmes militaires en appoint ou en initiateurs des programmes civils.

c) Les actions prioritaires suggérées par la Commission n'emportent pas la conviction

Face à l'ampleur des défis de la mondialisation, du vieillissement de la population, du retard de croissance des économies européennes et de la faible réactivité monétaire de l'Union, on aurait pu penser que la Commission ferait des propositions audacieuses. Il n'en est rien, d'autant que les propositions actuelles n'entreront en vigueur qu'au printemps 2008. Il est difficile de prouver plus clairement l'immobilisme de l'Europe sur le front de

la compétition internationale alors que chaque jour le monde des affaires montre les signes de faiblesse des pays du Vieux Continent.

La première action proposée porte sur les investissements dans la connaissance et dans l'innovation. La Commission propose que les États membres « prennent des engagements plus fermes en faveur de la recherche et de l'innovation », par exemple par un doublement de la part des aides publiques au secteur de la recherche-développement. L'Union devrait également accroître ses investissements dans l'enseignement supérieur – avec comme objectif l'allocation de 2 % du PIB d'ici à 2010 – et inciter les universités à rechercher des sources de financement complémentaire dans le secteur privé.

La seconde action concerne « la libération du potentiel des entreprises et notamment des PME ». L'essentiel de l'action porte sur la simplification et l'abaissement du coût des formalités administratives pour la création de petites entreprises. Sans nier l'importance de la question, il est difficile de croire que cette seule mesure entraînera un mouvement spontané de création de firmes. D'autres considérations comme le coût du crédit, l'existence d'un marché solvable, la préservation des formes de compétitions inégales comme le dumping social, fiscal et environnemental ou la contrefaçon sont sans doute tout autant déterminantes.

La troisième action est intitulée « répondre à la mondialisation et au vieillissement de la population ». Dans cette action, la Commission mélange curieusement le renforcement de la position budgétaire des États, l'amélioration de l'entrée des jeunes sur le marché du travail, l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale, et la recherche « *d'une convergence de vues sur l'équilibre entre la flexibilité et la sécurité de l'emploi – flexisécurité* ». On est loin de la politique industrielle qui permettrait de relier la recherche fondamentale, la recherche appliquée, l'industrie et la défense.

C'est pourtant ce genre d'actions qui pourrait modifier les règles de la compétition mondiale comme l'estime l'UNICE. Ainsi pour l'organisation patronale européenne, **les commissaires devraient faire en sorte qu'une stratégie industrielle ne soit pas entravée par des considérations qui ne seraient pas à la hauteur des enjeux mondiaux.** L'affaire Arcelor en est le dernier exemple. A tout le moins, il serait souhaitable que les réflexions qu'avait exprimées la Commission elle-même dans sa communication du 20 avril 2004 « *accompagner les mutations structurelles : une politique industrielle pour l'Europe élargie* » trouvent maintenant une traduction concrète.

En effet, **raisonner à la seule échelle du marché intérieur dans le contexte d'une globalisation accrue ne suffit plus, alors que, pour de nombreuses entreprises, la référence pertinente est devenue le marché mondial.** Un diagnostic des risques de désindustrialisation en Europe et des secteurs stratégiques pour l'avenir du continent devrait être formulé au niveau européen afin que les entreprises européennes puissent se mesurer à armes égales avec la concurrence hors de l'Europe.

Le développement des délocalisations dans les pays tiers est un indicateur supplémentaire de l'ampleur du risque de désindustrialisation de l'Europe et de celle des mutations de l'économie des services. Comme je le soulignais déjà en février 2005, on ne peut qu'être étonné de constater l'absence de toute réflexion et de toute proposition de la Commission sur ces deux problèmes qui sont pourtant très présents dans la préoccupation des opinions publiques :

– protection des secteurs particulièrement exposés aux délocalisations ;

– préservation des secteurs dotés d'avantages comparatifs ou à haute technologie.

Sur ce point, la création d'un Fonds d'ajustement à la mondialisation apparaît plus comme un pis-aller pour contenir les mécontentements sociaux que comme un élément d'action industrielle. Le texte de la Commission est d'ailleurs parfaitement explicite : *« La réussite de la stratégie de Lisbonne dépend de la confiance dans la capacité de l'Europe à vivre dans la prospérité et la solidarité. Un amortisseur européen, sous la forme d'un Fonds d'ajustement à la mondialisation pour faire face aux licenciements soudains, offre un mécanisme supplémentaire au niveau communautaire pour aider les travailleurs touchés à s'adapter aux conséquences des restructurations, par une assistance ponctuelle, personnalisée et limitée dans le temps, comprenant des services de formation, de délocalisation et de reclassement professionnel ».*

La quatrième et dernière action concerne une politique énergétique européenne efficace et intégrée par :

– **le renforcement et l'intensification du marché énergétique interne favorisant la compétitivité** et la sécurité des approvisionnements (**ouverture complète** et effective du marché pour le 1^{er} juillet 2007, **promotion d'une concurrence accrue** sur les marchés de l'électricité et du gaz, accroissement de la coopération et de l'intégration entre les réseaux et les systèmes d'approvisionnement en gaz) ;

– **l'exploitation du potentiel des sources d'énergies renouvelables**,
comme les biocarburants et la biomasse (mais **l'électricité d'origine
nucléaire est absente** de l'action).

CONCLUSION

En définitive, **la nouvelle stratégie de Lisbonne permet incontestablement de mieux analyser les forces et les faiblesses de l'économie européenne.** Le remplacement des anciens indicateurs par des programmes nationaux s'inscrivant dans 24 lignes directrices harmonisées offre une meilleure visibilité des politiques engagées par les gouvernements nationaux. D'une certaine manière, **la stratégie de Lisbonne devient progressivement l'outil de la politique économique qui manque cruellement à l'Europe à côté de la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne (BCE).**

Pour autant, **l'outil reste embryonnaire.** Malgré les efforts louables de la Commission et du comité de stratégie économique du Conseil, **le mélange des fonctions d'analyse et des fonctions de décision contribue à brouiller le message de l'Europe auprès des acteurs économiques** – notamment des investisseurs – et des opinions. Les informations fournies par les États membres manquent de précisions. Le contenu du programme communautaire reste du domaine de l'incantation.

Pour une fois, les Parlements ne sont pas oubliés. Le Conseil, comme la Commission, jouent le jeu de l'information démocratique. Le Parlement européen a pris l'initiative d'associer les parlements nationaux à sa réflexion et les parlementaires nationaux apprécient cette ouverture. On assiste ainsi confusément à la mise en place d'une méthode nouvelle de coordination que tous estiment indispensables pour sortir l'économie européenne de sa torpeur et pour permettre à l'Europe de garder son rang dans la compétition mondiale.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le 28 février 2006 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Jean Bizet, le débat suivant s'est engagé :

M. Hubert Haenel :

J'ai l'impression, à mi-parcours, que cette stratégie est embourbée dans un certain immobilisme. Je serais tenté d'ajouter une remarque supplémentaire en pointant l'insuffisance des réponses de la France. Derrière les propos habituels, je crains surtout un manque de réactivité de notre pays.

M. Jacques Blanc :

Il est beaucoup question dans la stratégie de Lisbonne de recherche et développement. Mais il faut rappeler qu'il n'y a toujours qu'une politique commune, celle de l'agriculture. Certes, il y a bien des volontés qui s'expriment en faveur de la recherche, mais ces volontés ne se traduisent pas à travers une politique. Ne faudrait-il pas que la France prenne maintenant, de manière peut-être audacieuse, l'initiative d'une politique commune de la recherche ? Notre rapporteur a évoqué la création, dans le cadre de cette stratégie, des pôles de compétitivité. À ces pôles, ne conviendrait-il pas d'ajouter des pôles d'excellence rurale qui, à un niveau sans doute moins ambitieux, permettraient néanmoins de prendre en compte les préoccupations d'innovation et de progrès technologique dans l'agriculture ?

M. Didier Boulaud :

S'agissant des programmes militaires, pour lesquels je suis rapporteur à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, je peux ajouter, pour conforter les propos du rapporteur, le fait que la France a proposé à ses partenaires d'inscrire au budget de l'Agence européenne de défense 200 millions d'euros de crédits dans le domaine de la recherche. Nous attendons la réponse de nos partenaires.

M. Robert Del Picchia :

La conférence proposée par le Président de la République pour le financement du développement dans la ligne des déclarations du millénaire se tient actuellement à Paris. Je crains que cette conférence ne subisse les conséquences négatives de la stratégie de Lisbonne.

La nouvelle stratégie de Lisbonne, recentrée depuis 2005 sur la croissance et l'emploi, devient progressivement l'outil de la politique économique qui manque cruellement à l'Europe à côté de la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne.

Pour autant, le partenariat pour la croissance et l'emploi, tel qu'il est proposé par la Commission européenne dans sa récente communication, ne convainc pas : l'Europe n'investit pas assez dans la recherche et l'innovation ; des éléments déterminants de la compétition économique restent absents de l'analyse ; les réponses aux défis de la mondialisation et du vieillissement de la population ne semblent pas adaptées.

Pour être crédible, la nouvelle méthode de coordination des politiques économiques implique un plus grand engagement des pouvoirs publics pour mieux faire connaître à l'opinion le contenu de la stratégie de Lisbonne et pour lui assurer un contenu plus opérationnel.