

Remettre l'Europe sur les rails de la croissance et de l'emploi : les enjeux de la stratégie de Lisbonne

La croissance potentielle de l'UE-25 est passée de 2,3 à 2 % en l'espace de cinq ans, éloignant chaque jour un peu plus la crédibilité de l'objectif de 3 % fixé en 2000. Croissance et emploi constituent donc l'objectif central de la relance de la stratégie de Lisbonne en mars 2005. Pour assurer sa mise en œuvre, la Commission a proposé une nouvelle approche, invitant les Etats membres à entrer dans un partenariat formel avec la Communauté. Cette notion de partenariat constitue le point de rencontre entre la stratégie de Lisbonne et les pôles de compétitivité que la France vient de lancer. Dialogue, fertilisation croisée et méthode contractuelle constituent les fondements d'une future croissance européenne.

**par Günter Verheugen,
Vice-Président
de la Commission européenne**

L'Europe traverse une phase de doute. Sur le plan institutionnel, à la suite du refus du traité constitutionnel par la France et par les Pays-Bas. Sur le plan budgétaire, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'adoption du budget européen 2007-2013. Sur le plan économique enfin, compte tenu de la croissance décevante de l'économie européenne et de la persistance d'un chômage préoccupant depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne au printemps 2000.

Face à ces doutes, autant de défis, la Commission ne reste pas les bras croisés. Elle a ainsi pris l'initiative d'un vaste débat sur le projet européen : cette phase de dialogue pour plus de démocratie doit permettre à chacun de nos concitoyens de s'exprimer et de mieux apprécier la contribution de l'Union européenne à leur vie quotidienne. La Commission pousse les Etats membres à se mettre d'accord d'ici la fin de l'année sur le budget européen 2007-2013, pour que l'Union dispose des moyens nécessaires à ses ambitions. Enfin, elle a fait de la relance de la stratégie de Lisbonne la première de ses priorités, sous forme d'un nouveau partenariat pour la croissance et pour l'emploi.

Les résultats de Lisbonne sont préoccupants

En 2000, les Chefs d'Etat et de gouvernements avaient laissé entrevoir un objectif de croissance de 3 % par an pour l'Union européenne. Las, la croissance de l'Union à 15 est restée inférieure à 2 % en moyenne entre 2000 et 2004. Un retard de six points de crois-

sance s'est ainsi accumulé en l'espace de cinq ans, ce qui représente 500 milliards d'euros ! Le bilan de la zone euro n'est pas meilleur, avec 1,7 % en moyenne par an. Pas de dépression donc, mais une sorte d'état de langueur dont il est urgent de sortir. Car la croissance est la condition sine qua non de notre projet social, voire, d'une certaine manière, du projet européen lui-même dont la dynamique a toujours été corrélée à celle de l'économie.

Plus inquiétant, l'investissement accuse une évolution défavorable. Il n'a augmenté que de 2,4 % en cinq ans. Et, si on exclut l'année 2000 portée par la vague Internet, les quatre dernières années se soldent même par un recul de 4,6 %. Comment, dans ces conditions, l'Union peut-elle s'affirmer comme une économie de la connaissance, dotée d'avantages comparatifs lui permettant d'affronter une concurrence internationale toujours plus forte ? Comment peut-elle se spécialiser dans les activités de haute technologie ? Comment peut-elle assurer le dynamisme des pôles de compétitivité que la France et d'autres pays ont lancé ?

Résultat de ces évolutions, le chômage n'a pas connu de recul sensible, passant de 8,5 % à 8,1 % de la population active entre 2000 et 2004. Certes, le taux d'emploi a crû, passant de 62,6 % à 64,8 %. Mais l'objectif de 70 % à l'horizon 2010 paraît hors d'atteinte en l'absence de nouvel élan. Ceci vaut notamment pour les catégories de salariés les plus vulnérables à la dynamique de plus en plus inégalitaire du marché du travail. Les travailleurs non qualifiés, les jeunes, les femmes, les seniors ou nos concitoyens issus de l'immigration subissent plus que d'autres le poids du

chômage et des restructurations que provoquent le progrès technique et la concurrence internationale. En dépit d'expériences convaincantes dans certains Etats membres, notre dispositif d'accompagnement de ces chômeurs et d'anticipation des restructurations n'est pas encore à la hauteur des enjeux.

Renverser cette évolution préoccupante est donc un impératif social. Mais aussi une nécessité économique. Si nous n'y prenons garde, c'est le potentiel de croissance de l'Union qui sera atteint. En effet, ce potentiel n'est rien d'autre que la combinaison d'un élément quantitatif - l'évolution de la population active européenne - et d'un élément qualitatif - notre capacité collective à générer et à diffuser du progrès technique.

Or nous sommes confrontés à un vieillissement rapide de la population. Dans l'Union à 25, la part des moins de 20 ans est passée en dix ans de 25,2 % à 22,5 % tandis que celle des plus de 60 ans passait de 16,3 % à 17,7 %. Les moins de 40 ans représentent aujourd'hui à peine plus de la moitié de la population (51 %) contre plus de 55 % dix ans plus tôt. Une image illustre bien cette évolution : aujourd'hui, vous avez autant de chances de croiser dans la rue une personne de plus de 80 ans qu'un enfant de moins de quatre ans. En 2050, il y aura sans doute autant de gens de plus de 80 ans que de jeunes de moins de 13 ans...

La productivité ne permet pas, pour le moment, de compenser ces évolutions. Un ralentissement se dessine depuis le milieu des années 1990, notamment par rapport aux Etats-Unis. Depuis 2000, la productivité n'a augmenté que de 5 % en Europe contre 11 % Outre Atlantique. La croissance potentielle de l'UE-25 est ainsi passée de 2,3 % à 2 % en l'espace de cinq ans, éloignant chaque jour un peu plus la crédibilité de l'objectif de 3 % fixé en 2000.

Le statu quo n'est pas une option

La relance de la stratégie de Lisbonne proposée par la Commission et adoptée par le Conseil européen, avec l'appui du Parlement européen et des part-

naires sociaux, part donc d'un constat simple : cela ne peut pas durer, le statu quo n'est pas une option.

Nous pouvons d'autant moins continuer ainsi que le monde a changé depuis 2000.

Une nouvelle division internationale du travail émerge, sous l'effet de trois ruptures : une réduction rapide des coûts de transport et de communication ; une ouverture commerciale et une croissance rapide de grands pays émergents, tels la Chine, l'Inde ou le Brésil ; et une diffusion rapide de la technologie, notamment via les entreprises multinationales. Les pays du Sud représentent ainsi la moitié de la croissance des exportations observée entre 2000 et 2003. La part de l'Europe dans le commerce mondial, qui approchait les 30 % il y a quinze ans, est désormais de l'ordre de 20 %. La division traditionnelle entre le Nord et le Sud a éclaté.

Ceci jette une lumière crue sur les difficultés de spécialisation de l'économie européenne. Une fraction croissante de la chaîne de valeur ajoutée est soumise à la concurrence des pays émergents tandis que la pression des Etats-Unis et du Japon sur les industries de haute technologie et sur les services reste forte.

Face à cela, l'Europe souffre à la fois d'un manque de spécialisation de sa production sur le haut de gamme et de son commerce sur les régions en forte croissance. Les industries de haute technologie, qui représentent 23 % de la valeur ajoutée industrielle aux Etats-Unis, ne comptent que pour moins de 15 % en Allemagne ou en France.

D'un point de vue géographique, l'Union conserve ses bastions traditionnels : les Etats-Unis, qui représentent un peu moins du quart de ses exportations, et le voisinage avec la Suisse (8 %) ou la Russie (5 %). Mais elle ne s'est pas suffisamment réorientée vers les pays asiatiques à forte croissance. Le Japon et la Chine représentent chacun 5 % des exportations, mais les pays d'Asie du Sud-Est ne figurent pas parmi nos principaux partenaires.

Le deuxième constat confirme le premier : dans un monde en évolution rapide, l'Europe doit réagir vite.

L'absence d'une action politique résolue

Pour cela, il faut cependant être lucide sur les raisons de l'échec de la stratégie de Lisbonne définie en 2000.

Le jugement porté par Wim Kok, ancien Premier ministre néerlandais, président d'un groupe de travail à haut niveau sur le sujet, est éclairant (1) : « *Les événements qui se sont produits dans le monde depuis 2000 n'ont certes pas été*

de nature à favoriser la réalisation des objectifs visés, mais il est clair que l'Union européenne et ses Etats

membres ont ralenti, eux aussi, le mouvement, faute d'avoir fait montre de la diligence requise dans l'application d'une grande partie de la stratégie. Ces résultats décevants s'expliquent par un agenda surchargé, une coordination médiocre et des priorités inconciliables. Il n'en reste pas moins que l'absence d'action politique résolue a posé un problème majeur ».

De fait, la relecture des conclusions du Conseil européen du printemps 2000 laisse un sentiment ambigu. Autant la description des priorités est précise, fouillée et convaincante, autant celle des moyens reste lacunaire.

Sur le plan juridique d'abord. La plupart des mesures qu'implique la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne relève de la compétence des Etats membres. Impossible donc d'avoir recours à la « méthode communautaire » chère au cœur de Jean Monnet, dans laquelle la Commission propose tandis que les Etats et le Parlement disposent. Les promoteurs de Lisbonne ont donc fait appel à un nouvel instrument, la méthode ouverte de coordination. Il s'agit de favoriser l'échange d'expériences, de faire émerger les bonnes pratiques et de faire de la comparaison

(1) « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi » - Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004.

un vecteur de changement. A l'expérience, dépourvue de force juridique contraignante et de prise en charge politique, cette méthode n'a pas produit de changement décisif.

Sur le plan financier ensuite, les conclusions de 2000 indiquent que l'essentiel de la mise en œuvre de la stratégie relèvera du secteur privé, l'Union européenne devant jouer un rôle de catalyseur via des partenariats public - privé. Faute de moyens adéquats, susceptibles de créer un élan relayé par les Etats membres, nous ne sommes donc pas parvenus à créer la mobilisation nécessaire à la réalisation de l'objectif très ambitieux fixé à l'époque : que l'Union européenne « soit l'économie la plus dynamique et la plus compétitive du monde à l'horizon 2010 », capable à la fois d'une croissance économique durable, d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, d'une plus grande cohésion sociale et de respecter l'environnement.

La relance de la stratégie de Lisbonne

La leçon à tirer de ces cinq années est finalement assez simple : nous avons besoin d'un programme plus clair, concentré sur quelques objectifs réellement stratégiques, et d'un dispositif de mise en œuvre plus efficace. Dit autrement, ne laissons pas l'accumulation des objectifs étouffer la dynamique de mise en œuvre.

L'histoire européenne montre que c'est possible. Le marché commun de 1957, le marché unique de 1992, la monnaie unique, la réunification de l'Europe sont autant d'exemples de la capacité de l'Union à définir et à réaliser des projets de grande ampleur. Dans chacun de ces cas, elle est parvenue à associer un objectif ambitieux, une méthode mobilisatrice et des instruments de prise en charge des transitions nécessaires.

Chacun de ces ingrédients fonde la relance de la stratégie de Lisbonne proposée par la Commission et approuvée par le Conseil européen de mars 2005. Croissance et emploi constituent l'objectif central de cette relance organisée autour de trois axes d'action : faire de la

connaissance et de l'innovation les moteurs d'une croissance durable ; faire de l'Union un espace attrayant pour investir et travailler ; et mettre la croissance et l'emploi au service de la cohésion sociale.

Surtout, pour assurer la mise en œuvre de ce programme, la Commission a proposé une nouvelle approche, invitant les Etats membres à entrer dans un partenariat formel avec la Communauté et à élaborer, chacun pour ce qui le concerne, un plan national d'action « Lisbonne », la Commission faisant de même au niveau communautaire. L'objectif était que les plans soient ensuite soumis à un vaste débat national, associant la représentation parlementaire et les partenaires sociaux, et à un examen européen associant la Commission et leurs partenaires.

Le Conseil européen a répondu par l'affirmative, ouvrant ainsi la voie au « *Partenariat européen pour la croissance et pour l'emploi* ». Le plan communautaire « Lisbonne » a été approuvé le 20 juillet et la quasi-totalité des plans nationaux ont été remis à la Commission dans le courant du mois d'octobre. La Commission procède à leur évaluation et remettra ses conclusions en début d'année prochaine afin que le Conseil européen du printemps 2006 puisse les discuter.

Le partenariat : point commun de la stratégie de Lisbonne et des pôles de compétitivité

Cette notion de partenariat constitue le point de rencontre entre la stratégie de Lisbonne et les pôles de compétitivité que la France vient de lancer, comme d'autres pays le font parallèlement et comme la Commission propose de le faire pour les grands projets technologiques européens, dans le cadre du 7^e programme-cadre pour la recherche et le développement.

Dans les deux cas, il s'agit en effet d'associer tous les partenaires intéressés, collectivités publiques, entreprises, universités, centres de recherche, partenaires sociaux... et de dégager un programme d'action sou-

cieux d'intérêt commun tout en respectant la contribution de chacun. Dialogue, fertilisation croisée et méthode contractuelle constituent, de mon point de vue, l'avenir de l'action publique. C'est sur cette base que s'est construite l'Europe et que peuvent se construire les fondements de sa croissance future.

En effet, une priorité pour faire de l'Union européenne une économie de la connaissance est d'améliorer ses performances en matière de recherche. Dans ce domaine, elle investit environ 30 % de moins que les Etats-Unis (1,9 % du PIB contre 2,6 %). 80 % de cet écart est dû au secteur privé, notamment à cause d'un sous-investissement dans les technologies de l'information et de la communication. Pour renverser cette tendance et atteindre l'objectif de 3 % du PIB pour les dépenses de recherche-développement, la Commission cherche à maximiser l'effet de levier que peut exercer la dépense publique. Elle a donc proposé de réformer l'encadrement des aides d'Etat afin de favoriser celles qui contribuent à la recherche et à l'innovation et pousser les Etats membres à se doter d'instruments fiscaux favorisant l'investissement dans la recherche, notamment par le biais de crédits d'impôts. En ce qui concerne la Communauté proprement dite, le 7^e programme-cadre pour la recherche et le développement se concentre sur les technologies clés, susceptibles de doter notre économie de nouveaux avantages comparatifs.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la proposition d'« initiatives technologiques communes ». Il s'agit de programmes de grande ampleur, fondés sur des partenariats public-privé et sélectionnés sur la base des critères suivants :

- ils concernent des domaines d'intérêt stratégique et peuvent déboucher sur un résultat concret (un nouveau produit ou service, une nouvelle technologie) ;
- ils répondent à une défaillance de marché et à un intérêt communautaire clairement identifiés ;
- l'industrie doit s'engager sur le long terme, aux côtés de la Communauté et des Etats membres ;
- les instruments de recherche existants ne permettent pas de résoudre le problème.

Au terme d'une analyse menée avec les industries concernées, la Commission a suggéré six domaines d'action : un dispositif spatial d'observation de l'environnement (GMES), l'hydrogène et les piles à combustible, l'aéronautique et les systèmes de contrôle aérien, les médicaments innovants, les technologies nanoélectroniques et les systèmes informatiques embarqués.

A cette mobilisation de la politique de recherche pour la politique industrielle s'ajoute un effort de renforcement des universités. Le sous-investissement européen dans l'enseignement supérieur a, en effet, des conséquences en chaîne qui pèsent sur notre potentiel de croissance. La Commission compte prendre diverses initiatives pour faire émerger des pôles d'excellence avec, par exemple, la création d'un institut européen de technologie susceptible d'attirer les meilleurs cerveaux, idées et entreprises. Sa récente communication sur la relance de la politique industrielle européenne s'inspire des mêmes

principes et associe à ces ambitions des programmes d'action sectoriels clairement définis.

Enfin, un effort particulier sera conduit en faveur de l'innovation, via un programme budgétaire spécifique dédié à la compétitivité et l'innovation, qui valorise notamment la capacité de création des PME, la diffusion des technologies de l'information et de la communication et le développement d'éco-innovations.

Ces actions dépendent évidemment de l'accord qui doit intervenir sur les Perspectives financières 2007-2013. La Commission a proposé un effort très important en faveur de la recherche, pour financer ces nouvelles priorités. J'espère que les Etats membres la soutiendront.

Les pôles de compétitivité, gages de croissance future

Je constate en tout cas que de nombreuses initiatives françaises vont dans

le même sens. La création de l'agence pour l'innovation industrielle présidée par Jean-Louis Beffa et le lancement des pôles de compétitivité s'inscrivent bien dans une nouvelle dynamique de la politique industrielle européenne. Aux schémas traditionnels de la décision au sommet et du jardin à la française, ils substituent une approche soucieuse de concret, à l'écoute des projets des entreprises, des universités et des collectivités locales. La surprise née de l'abondance des dossiers déposés dans le cadre de la procédure de sélection des pôles de compétitivité confirme la vivacité du tissu économique européen et la capacité de nos concitoyens à prendre des initiatives. Chacun à leur niveau, les pôles sélectionnés en France seront, je crois, des gages de croissance future, comme le seront les six initiatives technologiques conjointes proposées par la Commission au niveau européen. C'est en tout cas ce que je nous souhaite collectivement ! ●