

**Avis du Comité économique et social européen sur «L'économie de l'UE: bilan de 2007 — Repousser la frontière de la productivité en Europe»**

(2009/C 77/28)

Le 17 janvier 2008, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

*«L'économie de l'UE: bilan de 2007 — Repousser la frontière de la productivité en Europe».*

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 juin 2008 (rapporteur: **M. MORGAN**).

Lors de sa 447<sup>e</sup> session plénière des 17 et 18 septembre 2008 (séance du 18 septembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour, 4 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le présent avis est le dernier-né des avis du CESE sur les questions de gouvernance économique dans l'UE. Il est fondé sur la communication de la Commission (COM(2007) 721 final) intitulée «L'économie de l'UE: bilan de 2007 — Repousser la frontière de la productivité en Europe».

1.2 Le bilan de 2007 repose sur la constatation suivante: l'Union européenne est l'une des économies les plus avancées et les plus productives au monde. Toutefois, il subsiste un écart significatif de niveau de vie (mesuré par le PIB) entre l'Union européenne et l'économie la plus avancée au monde, à savoir les États-Unis. Cette situation découle principalement d'évolutions divergentes de la productivité dans de nombreux secteurs de l'industrie et États membres.

1.3 Si les données sur les États-Unis constituent une référence utile pour évaluer les performances des États membres, l'avis s'intéresse davantage aux comparaisons entre États membres de l'UE. Des facteurs tels que les modèles sociaux, les heures de travail et la participation sur le lieu de travail affectent les comparaisons avec les États-Unis mais ces questions ne sont pas le sujet de l'avis. Cet avis cherche uniquement à comprendre pourquoi certains pays de l'UE créent plus de richesse et d'emplois que d'autres.

1.4 L'idée centrale du rapport de la Commission est que la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne aidera les États membres à accroître à la fois l'emploi et la richesse. Un certain nombre de politiques fondamentales peuvent y contribuer. Elles doivent cibler:

- la promotion de niveaux plus élevés d'investissement en R&D,
- l'essor d'établissements éducatifs et d'organismes de recherche de niveau international travaillant en étroite collaboration avec l'industrie,
- la mise en place d'un marché unique ouvert et compétitif qui fonctionne parfaitement,

— la promotion d'une approche intégrée en vue de renforcer à la fois la flexibilité et la sécurité sur le marché de l'emploi — le CESE rappelle que cette approche doit être négociée par les partenaires sociaux,

— l'amélioration de la qualité des finances publiques.

1.5 Ces politiques prennent encore plus d'importance à la lumière des évolutions de l'économie mondiale depuis le Conseil européen de Lisbonne en 2000. Parmi les nouveaux défis, citons la crise financière actuelle mais aussi l'équilibre entre l'offre et la demande pour les combustibles fossiles, le changement climatique avéré, les pénuries alimentaires croissantes et, d'une manière générale, l'envol de la demande pour les matières premières. Ces problèmes ne peuvent que renforcer l'importance de l'investissement en R&D et de la recherche de niveau international. Ils soulignent la nécessité d'un marché unique compétitif reposant sur des principes efficaces de flexicurité sur le marché du travail et sur des finances publiques de haute qualité.

1.6 Les facteurs macroéconomiques, aussi bien du côté de la demande que de l'offre, ont fait l'objet d'un examen approfondi dans les avis précédents du CESE sur la gouvernance économique de l'UE présentés en introduction. Le Comité y soulignait que, pour améliorer la compétitivité, outre les mesures qui concernent l'offre, il convient de doser les politiques macroéconomiques de manière à encourager le revenu, la demande et l'emploi. L'objectif de cet avis est de montrer que, malgré les facteurs de la demande, il existe une importante corrélation entre les réformes de l'offre dans le cadre de l'agenda de Lisbonne et la croissance du PIB.

1.7 Dans le «tableau de bord» de Lisbonne pour l'année 2007 <sup>(1)</sup> publié récemment, les 7 premiers pays sont, dans l'ordre: le Danemark\*, la Suède\*, l'Autriche\*, les Pays-Bas\*, la Finlande\*, l'Irlande\* et le Royaume-Uni\*, suivis de l'Allemagne et de la France <sup>(2)</sup>. Parmi les nouveaux États membres, les mieux classés sont la Slovaquie\* et l'Estonie\*. Les moins bien classés de

<sup>(1)</sup> Centre for European Reform: *The Lisbon Scorecard VIII, Is Europe ready for an economic storm* (février 2008).

<sup>(2)</sup> Les États membres marqués d'un astérisque figurent sur une «watch list» des pays les plus performants, comme expliqué au paragraphe 4.9.

l'UE des 15 sont l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Italie. Les Pays-Bas, l'Autriche et l'Estonie se distinguent par l'efficacité de la mise en œuvre du processus de Lisbonne. La Grèce et l'Italie sont les moins efficaces à cet égard. En quoi la bonne mise en œuvre du programme de Lisbonne influe-t-elle sur la productivité et l'emploi?

1.8 Même si beaucoup d'autres facteurs sont à prendre en compte, le présent avis nous amène à conclure qu'il existe en effet un lien étroit entre la mise en œuvre du processus de Lisbonne et la croissance de l'emploi et du PIB par habitant. En général, l'inverse est également vrai: les pays qui ne mettent pas en œuvre les réformes de Lisbonne ont tendance à avoir de mauvais résultats. En s'appuyant sur ces conclusions, le CESE encourage les États membres à mettre en œuvre la totalité du programme de Lisbonne dans les plus brefs délais.

1.9 Il convient de souligner l'importance de chaque élément du programme. En particulier, le Comité tient beaucoup à l'augmentation des investissements en connaissances, éducation et R&D. Il ne fait aucun doute que la concurrence stimule l'innovation; les économies de l'UE doivent donc être en concurrence afin de pouvoir relever les défis de la mondialisation. Le redéploiement des facteurs de production des industries et secteurs défaillants vers les industries et secteurs émergents et prospères est nécessaire afin de maximiser la productivité des économies des États membres. Cela implique que les États membres engagent des ressources en faveur de la flexicurité. Enfin, il est évident que la performance économique des États membres dépend largement de la bonne gestion de leurs finances publiques.

1.10 Dans l'avis soumis par le CESE au Conseil de Lisbonne de mars 2000 <sup>(3)</sup>, nous affirmions: «Le Comité est persuadé que l'Europe possède bel et bien l'esprit d'innovation, la créativité, le savoir et le goût d'entreprendre nécessaires pour figurer en bonne place dans le nouveau modèle (la société de l'information). Encore faut-il qu'elle laisse s'exprimer tout ce potentiel. Au lieu de le brider, elle doit désormais le stimuler. Les mesures pénalisantes doivent céder le pas à des initiatives d'encouragement. La dernière décennie du vingtième siècle a été celle de la libéralisation des industries européennes. L'enjeu est à présent de libérer les énergies des Européens et des Européennes». En 2008, il reste encore beaucoup à faire mais l'agenda de Lisbonne est la solution.

## 2. Introduction

2.1 Le présent avis est le dernier-né des avis du CESE sur les questions de gouvernance économique dans l'UE. Il a été élaboré en réponse à la communication de la Commission (COM(2007) 721 final) intitulée «L'économie de l'UE: bilan de 2007 — Repousser la frontière de la productivité en Europe». L'avis

<sup>(3)</sup> Avis du Comité économique et social sur le thème «Emploi, réforme économique et cohésion sociale — Vers une Europe de l'innovation et de la connaissance» (sommet de Lisbonne — mars 2000, JO C 117 du 26.4.2000, p. 62, paragraphe 2.16.

précédent, de septembre 2007, portait sur le bilan de 2006 («Renforcer la zone euro: principales priorités politiques»).

2.2 Dans le présent avis, le CESE entend rattacher la croissance de l'emploi et le PIB par habitant des États membres aux différentes recommandations politiques contenues dans la communication de la Commission. À cet égard, cela diffère donc des conclusions de l'avis précédent sur le bilan de 2006 qui expliquait les situations socioéconomiques nationales et les différents objectifs politiques motivant les actions des États membres.

2.3 Les avis antérieurs, d'octobre 2006 <sup>(4)</sup> et février 2006 <sup>(5)</sup>, traitaient des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) pour la période 2005-2008. En mars 2004, nous avons donné notre avis sur les grandes orientations des politiques économiques pour la période 2003-2006 <sup>(6)</sup>. Le CESE a reçu la recommandation de la Commission pour les GOPE 2008-2010 mais il observe qu'elles sont identiques à celles pour 2005-2008. À la vue de ses précédents travaux sur les GOPE, le CESE a décidé de s'appuyer sur le bilan 2007 de l'économie européenne pour l'élaboration du présent avis.

2.4 En octobre 2006, le CESE a examiné les règles affectant les objectifs généraux que sont la stabilité des prix, la croissance et l'emploi. Dans le présent avis, nous nous intéressons davantage aux politiques qu'aux règles. En février 2006, le CESE a publié son avis sur les GOPE pour la période 2005-2008. Cet avis portait sur de nombreux aspects mais, en matière de croissance de l'emploi et de la productivité, il s'appuyait globalement sur le même calendrier que celui qui est à la base du présent avis. Dans ces deux avis, le CESE s'intéressait aux facteurs économiques affectant la demande. Dans le présent avis, nous analysons les propositions de la Commission pour les réformes de l'offre.

2.5 Le Comité souligne toutefois que pour améliorer la compétitivité, outre les mesures qui concernent l'offre, il convient de doser les politiques macroéconomiques de manière à encourager le revenu, la demande et l'emploi. S'agissant du caractère adapté de la politique, le Comité renvoie à son avis de mars 2004, toujours d'actualité.

2.6 Le document de la Commission, «L'économie de l'UE» n° 8/2007, est composé de la communication intitulée «Repousser la frontière de la productivité en Europe» et de quatre chapitres, soit 149 pages au total:

1. Tendances de la productivité en Europe: le moment critique est-il enfin passé?
2. Évaluation de la productivité au niveau industriel

<sup>(4)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur «Les grandes orientations des politiques économiques et la gouvernance économique — Les conditions d'une cohérence accrue dans l'élaboration des politiques économiques en Europe», JO C 324 du 30.12.2006, p. 49.

<sup>(5)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Grandes orientations des politiques économiques (2005-2008)», JO C 88 du 11.4.2006, p. 76.

<sup>(6)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Grandes orientations des politiques économiques (2003-2005)», JO C 80 du 30.3.2004, p. 120.

3. Doit-on choisir entre la productivité et l'emploi?
4. Politiques de hausse de la productivité: un autre regard.

Le Comité regrette qu'en matière de renforcement de la compétitivité, la Commission se limite à des recommandations concernant l'offre.

Le présent avis évalue les politiques présentées au chapitre 4.

### 3. Contenu essentiel de la communication de la Commission

3.1 Le bilan de 2007 repose sur la constatation suivante: l'Union européenne est l'une des économies les plus avancées et les plus productives au monde. Toutefois, il subsiste un écart significatif de niveau de vie (mesuré par le PIB) entre l'Union européenne et l'économie la plus avancée au monde, à savoir les États-Unis. Cette situation découle principalement d'évolutions divergentes de la productivité dans de nombreux secteurs de l'industrie et États membres.

3.2 En adoptant la stratégie de Lisbonne en 2000, l'UE a prouvé qu'elle accordait une importance capitale à l'amélioration de sa productivité et à l'obtention d'une solide croissance de l'emploi. Les principaux éléments de cette stratégie étaient le renforcement des connaissances, le renforcement des forces concurrentielles et un accroissement de la flexibilité.

3.3 Le renforcement des connaissances implique un accroissement quantitatif et qualitatif de l'investissement en R&D et en capital humain. L'efficacité et la maîtrise des coûts dans l'éducation doivent être assurées sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

3.4 La stimulation de la concurrence est primordiale pour le niveau et le taux de croissance de la productivité. La recherche empirique confirme les effets positifs de l'ouverture des marchés à la concurrence sur la productivité et la croissance, mais également sur l'emploi.

3.5 Une plus grande flexibilité est nécessaire pour pouvoir adapter sans heurts les structures de production à une plus grande spécialisation et à une diversification accrue dans de nouveaux domaines présentant un avantage comparatif relatif. Ces dernières années, des mesures ont été prises par les États membres de l'UE pour faciliter la mobilité des entreprises et des travailleurs, mais d'autres initiatives plus larges sont nécessaires.

3.6 En conclusion, un changement de mentalité s'impose. Un certain nombre de politiques fondamentales peuvent y contribuer. Elles doivent cibler:

- la promotion de niveaux plus élevés d'investissement en R&D,
- l'essor d'établissements éducatifs et d'organismes de recherche de niveau international travaillant en étroite collaboration avec l'industrie,
- la mise en place d'un marché unique ouvert et compétitif qui fonctionne parfaitement,
- la promotion d'une approche intégrée en vue de renforcer à la fois la flexibilité et la sécurité sur le marché de l'emploi — le CESE rappelle que cette approche doit être négociée par les partenaires sociaux,
- l'amélioration de la qualité des finances publiques.

3.7 Certaines croyances largement répandues sont fausses. En effet, les grands pays et les grandes entreprises ne sont pas les seuls à pouvoir être des leaders technologiques; le commerce n'est pas le principal véhicule de la diffusion de la technologie; les petits pays peuvent être leaders dans certaines spécialités; les petites entreprises lancent souvent de nouvelles technologies innovantes; la mobilité internationale des travailleurs et du capital financier est le principal véhicule de la diffusion de la technologie.

3.8 Un large consensus se dégage actuellement concernant les facteurs qui entravent la croissance de la productivité et les mesures nécessaires pour l'accroître. Les restrictions concernant les marchés de l'emploi et des produits, le manque d'ouverture à l'investissement direct étranger et les obstacles à l'accès ou la création de nouvelles technologies et à leur diffusion figurent parmi les principaux éléments susceptibles de freiner la croissance de la productivité sur de longues périodes.

3.9 La réalisation de gains de productivité dépendant de la sortie du marché des entités les moins productives, les politiques en faveur de la redistribution des ressources sont importantes. Si les gains de productivité font augmenter les revenus, l'on peut s'attendre à ce que la demande des consommateurs s'oriente vers les services. De nombreuses activités de service ayant une forte valeur ajoutée et une forte productivité, l'économie sera alors également en mesure de créer de nouveaux emplois dans des secteurs où la productivité est vraiment faible.

### 4. Productivité et emploi

4.1 Le PIB par habitant ne dépend pas uniquement de l'agenda de Lisbonne. Il dépend de facteurs tels que le développement de marchés émergents, de l'Europe de l'Est et de la Russie, l'évolution des prix et des marchés de l'énergie et des matières premières, les évolutions technologiques et, plus généralement, la mondialisation. La demande intérieure est influencée par les niveaux de salaire et d'emploi et par le pouvoir d'achat. Le contrôle de la demande est avant tout une composante de la politique fiscale et monétaire alors que le crédit pour alimenter la demande des entreprises et des consommateurs dépend finalement des banques centrales. Les marchés financiers sont en crise; il est probable que l'offre de crédit diminue, la demande va en pâtir, de même que le PIB.

4.2 Les facteurs macroéconomiques ont fait l'objet d'un examen approfondi dans les avis précédents du CESE sur la gouvernance économique de l'UE présentés en introduction. L'objectif de cet avis est de montrer que, malgré les facteurs de la demande, il existe une importante corrélation entre les réformes de l'offre dans le cadre de l'agenda de Lisbonne et la croissance du PIB.

4.3 Le tableau n° 1 présente les données sur le PIB par habitant relatif. Deux dates ont été retenues: 1999, année du lancement de l'euro, et 2007. Pour les nouveaux États membres (NEM), cette période encadre leur adhésion à l'UE. Sur cette période, les États-Unis sont passés de 161,8 à 150,9 % par rapport à l'UE des 27, mais les «anciens» États membres n'ont pas su profiter de ce déclin relatif aux États-Unis, l'UE des 15 passant de 115,3 à 111,7 % et la zone euro de 114,5 à 109,8 % de la norme de l'UE des 27.

4.4 Compte tenu de ces données sur le PIB, que nous apprennent les statistiques sur l'emploi? Le tableau n° 2 présente les données de l'emploi pour les années 1998 (début des négociations d'adhésion avec les NEM) à 2006 (dernières données disponibles). Les chiffres du chômage sont donnés jusqu'en 2007. Aux États-Unis, l'emploi est passé de 73,8 à 72 % de la population active sur la période considérée et le chômage est passé de 4,5 à 4,6 %. Dans le même temps, la zone euro a commencé à se reprendre, avec les chiffres de l'emploi passant de 59,2 à 64,8 % et ceux du chômage de 10,1 à 7,4 %. Les chiffres sont un peu meilleurs pour l'UE des 15 et un peu moins bons pour l'UE des 25.

4.5 Dans le «tableau de bord» de Lisbonne pour l'année 2007 (7) publié récemment, les 7 premiers pays sont, dans l'ordre: le Danemark\*, la Suède\*, l'Autriche\*, les Pays-Bas\*, la Finlande\*, l'Irlande\* et le Royaume-Uni\*, suivis de l'Allemagne et de la France. Parmi les nouveaux États membres, les mieux classés sont la Slovaquie\* et l'Estonie\*. Les moins bien classés de l'UE des 15 sont l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Italie. Les Pays-Bas, l'Autriche et l'Estonie se distinguent par l'efficacité de la mise en œuvre du processus de Lisbonne. La Grèce et l'Italie sont les moins efficaces à cet égard. En quoi la bonne mise en œuvre du programme de Lisbonne influe-t-elle sur la productivité et l'emploi?

4.6 En matière de PIB par habitant relatif, le Luxembourg et la Norvège dépassent les États-Unis. Les pays se situant dans un écart de 20 % par rapport aux États-Unis sont l'Irlande\* (en première position), les Pays-Bas\*, l'Autriche\*, la Suède\*, le Danemark\*, la Belgique et (de justesse) le Royaume-Uni\* et la Finlande\*. Hors UE, l'Islande, la Suisse et le Japon sont tous à moins de 20 % des États-Unis. Parmi les NEM, Chypre et la Slovaquie\* sont les plus proches de la moyenne de l'UE des 27 et c'est l'Estonie\* qui a progressé de la façon la plus spectaculaire, suivie de la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie et la Slovaquie.

4.7 Sur le front de l'emploi, il y a beaucoup de parallèles avec les données sur le PIB. Aux États-Unis, l'emploi est juste au-dessus de 70 % de la population active. Dans le tableau, tous les pays hors UE, y compris le Japon et tous les pays hors zone euro (Danemark\*, Suède\*, Royaume-Uni\*), affichent des niveaux d'emploi supérieurs à 70 %. Dans la zone euro, seuls les Pays-Bas\* et l'Autriche\* dépassent les 70 %, même si l'Irlande\* et la Finlande\* n'en sont pas loin. Parmi les NEM, Chypre et l'Estonie\* sont en tête avec des chiffres proches de 70 %.

4.8 Au États-Unis, le chômage est à 4,6 %. L'Irlande\*, les Pays-Bas\*, l'Autriche\*, le Danemark\*, Chypre et la Lituanie font mieux que les États-Unis, de même que la Norvège. Le Luxembourg, le Royaume-Uni\*, la République tchèque, l'Estonie\* et la Slovaquie\* sont tous à moins d'un point des États-Unis. La Suède\*, la Lettonie et Malte sont à moins de deux points des États-Unis.

4.9 Il est donc évident que nous devrions étudier les politiques et tendances des pays en tête du «tableau de bord» de Lisbonne (Danemark\*, Suède\*, Autriche\*, Pays-Bas\*, Finlande\*, Irlande\* et Royaume-Uni\*) et des NEM en tête du classement (Estonie\* et Slovaquie\*). Pour le présent avis, ces pays seront inscrits sur une «watch list» et sont marqués d'un astérisque.

Nous étudierons le rôle joué par les politiques en matière de connaissances, de concurrence, d'innovation et de finances publiques dans la réussite relative de ces pays. Par opposition, les politiques de l'Espagne, de la Grèce, du Portugal et de l'Italie seront suivies en tant que «groupe de contrôle». En outre, les politiques mises en œuvre dans les poids-lourds de l'économie européenne que sont la France et l'Allemagne demeurent très importantes pour l'UE. Ces deux pays sont caractérisés par des politiques polarisées qui ont compliqué les réformes, bien que, dans une certaine mesure, les résultats commencent à se faire sentir.

## 5. Investissement dans les connaissances

5.1 Le programme de l'OCDE pour l'évaluation internationale des étudiants est baptisé PISA. Le tableau n° 3 présente une synthèse de l'étude de 2006 sur les compétences en lecture, en mathématiques et en sciences des enfants de 15 ans dans l'OCDE et dans des pays hors OCDE.

5.2 Outre la Corée, le Japon et la Suisse, les pays qui obtiennent un «A» dans chaque matière sont la Finlande\* (le grand gagnant), les Pays-Bas\*, la Belgique et l'Estonie\*. Les pays obtenant deux «A» sont la République tchèque, l'Autriche\*, la Slovaquie\* et l'Irlande\*. Les pays de la liste obtenant un «A» sont le Danemark\*, la Suède\*, le Royaume-Uni\*, l'Allemagne et la Pologne. L'Allemagne et le Royaume-Uni\* obtiennent leurs «A» en sciences. Le Royaume-Uni\* est le troisième pays le plus compétent en sciences (il atteint le niveau 6, derrière la Slovaquie\* et la Finlande\*). Tous les pays figurant sur la «watch list» obtiennent des «A». Les pays du «groupe de contrôle» sont groupés avec les États-Unis en bas du classement.

5.3 Étant donné la forte corrélation existant entre les performances des systèmes d'éducation et les performances des économies des États membres, le CESE pense que la Commission a tout à fait raison de faire de la qualité de l'éducation une politique phare de l'UE.

5.4 L'université Jiao Tong de Shanghai a mis au point une méthodologie pour classer les universités. Il existe d'autres méthodologies mais celle de l'université Jiao Tong est conforme à l'accent mis par l'UE sur la science et la recherche.

5.5 Avec le programme d'évaluation PISA, les performances du système scolaire des États-Unis sont très ordinaires. C'est dans l'enseignement supérieur que les États-Unis sont compétitifs. Le tableau n° 4 est extrait des classements effectués par l'université Jiao Tong. Dans le top 20, on trouve 17 universités américaines, deux britanniques et une japonaise. Le Royaume-Uni, avec dix entrées dans le top 100, figure sur la «watch list». Hors UE, le Japon (6 entrées), le Canada (4), l'Australie (2), la Suisse (3), la Norvège (1) et Israël (1) y figurent également. Cinq pays de la «watch list» figurent dans le top 100: Royaume-Uni\*, Pays-Bas\* (2), Danemark\* (1), Suède\* (4) et Finlande\* (1). Aucun pays du «groupe de contrôle» n'y figure. Il est temps pour Bologne, Salamanque et Coimbra de retrouver leur gloire d'antan! En outre, il y a 6 entrées pour l'Allemagne et 4 pour la France.

(7) Centre for European Reform: *The Lisbon Scorecard VIII, Is Europe ready for an economic storm* (février 2008).

5.6 Si l'on excepte le Royaume-Uni, l'UE n'a que 6 pays dans le top 100; les 20 pays restants ne sont pas représentés. La politique de la Commission semble être de combler ce vide par la création d'un Institut européen de technologie. Le CESE soutient ce projet mais l'on conçoit mal comment il pourrait voir le jour sans affaiblir la présence de l'UE dans le top 100. Une autre stratégie consisterait à examiner et réviser les politiques des États membres pour le développement de leurs meilleures universités. La première nécessité est d'instaurer un partenariat plus étroit entre les universités et l'industrie afin de développer les connaissances et les compétences permettant d'exploiter la science et la technologie du XXI<sup>e</sup> siècle à des fins de création de richesse et d'emploi.

5.7 Les données d'Eurostat sur le nombre de diplômés de troisième cycle en sciences et en technologie pour 1 000 habitants dans la fourchette 20-29 ans sont un autre élément de mesure de l'enseignement universitaire dans les États membres. Pour les États-Unis, ce chiffre est de 10,6. Les États membres s'écartant de moins d'un point de pourcentage des États-Unis sont la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, l'Autriche\*, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie\* et la Slovaquie. Les États membres obtenant de bien meilleurs résultats sont le Danemark\* (14,7), l'Irlande\* (24,5), la France (22,5), la Lituanie (18,9), la Finlande\* (17,7), la Suède\* (14,4) et le Royaume-Uni\* (18,4). Les pays marqués d'un astérisque (\*) figurent sur la «watch list». L'Italie et la Grèce sont les seuls pays du «groupe de contrôle» à apparaître ici. Les systèmes d'éducation secondaire et tertiaire des États membres doivent mettre l'accent sur l'augmentation du nombre de diplômés en sciences et en technologie.

5.8 L'un des objectifs de la stratégie de Lisbonne est de faire passer les dépenses en recherche-développement de l'UE à 3 % du PIB, dont 2 % doivent provenir du secteur privé. Deux pays de la «watch list», la Suède\* et la Finlande\*, dépassent déjà les 3 %. Deux autres, le Danemark\* et l'Autriche\*, dépensent entre 2 et 3 %, de même que l'Allemagne et la France. Les pays qui dépensent entre 1 et 2 % sont la Belgique, la République tchèque, l'Estonie\*, l'Irlande\*, les Pays-Bas\*, la Slovaquie\*, l'Espagne et le Royaume-Uni\*, qui figurent pour la plupart sur la «watch list». Tous les autres États membres dépensent moins de 1 %, à l'exception de la Hongrie et de l'Italie (tous les deux à 1 %); l'Italie et l'Espagne sont dans le «groupe de contrôle». Pour resserrer l'écart, il paraît raisonnable d'attendre des gouvernements qu'ils contribuent aux efforts de recherche-développement à hauteur de 1 % du PIB. Dans l'idéal, cela serait destiné aux universités et aux instituts de recherche afin de les aider à renforcer leur réputation et leur présence au sein de la communauté scientifique mondiale. À l'heure actuelle, les gouvernements de l'UE des 15 contribuent aux dépenses à hauteur de 0,30 à 0,40 %, alors que les gouvernements des NEM le font à hauteur de 0,50 à 0,60 %. Il est possible et nécessaire d'aller plus loin, notamment pour améliorer la recherche scientifique destinée à lutter contre le changement climatique et la pollution.

5.9 En ce qui concerne les allègements fiscaux pour la recherche-développement dans le secteur privé, le CESE a déjà présenté son avis à la Commission <sup>(8)</sup>. Il pense que tous les États

membres devraient adopter les bonnes pratiques et introduire des incitations fiscales pour encourager les investissements en recherche-développement dans le secteur privé, notamment de la part des PME.

5.10 Il existe une relation circulaire entre l'éducation, la recherche, l'innovation, les connaissances techniques et les tendances de l'emploi. Dans un cercle vertueux, la base nationale de connaissances et de compétences attire les investissements étrangers, le transfert de connaissances et l'immigration. En l'absence d'un cercle vertueux, les travailleurs qualifiés sont tentés de rechercher un environnement de connaissances où leurs qualifications sont valorisées, ce qui peut engendrer un cercle vicieux de l'émigration et une fuite des cerveaux.

5.11 En conclusion, en matière de politiques de recherche et d'éducation, les systèmes d'éducation secondaire et tertiaire de nombreux États membres doivent être remaniés et les gouvernements doivent augmenter leurs dépenses en faveur de la recherche-développement. L'efficacité de ces politiques influe directement sur l'emploi et la productivité, comme le montre l'analyse de la «watch list» et du «groupe de contrôle».

## 6. Concurrence et innovation

6.1 Dans sa communication, la Commission met en avant trois politiques visant à promouvoir la concurrence. Il s'agit de la libéralisation et la régulation des industries de réseau, de la politique de concurrence proprement dite et des effets positifs du marché intérieur.

6.2 Les bénéfices tirés du marché intérieur sont l'incitation à innover résultant de l'exposition à la concurrence étrangère, les économies d'échelle au niveau de la production, de la distribution et de la commercialisation, qui sont désormais réalisables sur un marché plus étendu, et les transferts de technologie résultant de l'ouverture aux investissements étrangers.

6.3 Les États membres de l'UE ne sont pas tous aussi ouverts et attirants pour les IDE (investissements directs étrangers). En termes de transfert de technologie, de méthodes de gestion, de présence sur le marché et de dépenses d'investissement, les États membres qui n'ont pas bénéficié des IDE sont pénalisés. Les données sur les IDE collectées par la société Ernst & Young montrent que, pour la période 1997-2006, les dix principaux pays récepteurs d'IDE en Europe (en nombre de projets) sont:

Royaume-Uni	5 539	France	3 867
Allemagne	1 818	Espagne	1 315
Belgique	1 190	Pologne	1 046
Hongrie	1 026	Irlande	884
République tchèque	849	Russie	843

<sup>(8)</sup> Voir l'avis du CESE sur le thème «Vers une utilisation plus efficace des incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement», JO C 10 du 15.1.2008, p. 83.

6.4 Les IDE ont revêtu une importance capitale pour la croissance économique des NEM. La concurrence s'intensifiant dans le monde entier pour attirer les IDE, y compris en Inde et en Chine, les NEM vont devoir se lancer dans l'économie de la connaissance pour garantir la croissance et les emplois. Les pays asiatiques excellent dans les tests de compétence PISA et leurs universités produisent des centaines de milliers de diplômés en sciences et technologie (maîtrises ou autres diplômes).

6.5 La libéralisation et la régulation des industries de réseau peuvent fortement réduire les coûts et améliorer la productivité de l'ensemble de l'économie. Cette politique comporte trois étapes: la privatisation dans un premier temps; ensuite, la régulation pour permettre aux nouveaux arrivants d'entrer en concurrence avec les entreprises présentes sur le marché; enfin, la dissociation de la propriété des réseaux et des services de réseau. Dans son «Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité»<sup>(\*)</sup>, la Commission faisait du changement de fournisseur une mesure en faveur de la concurrence effective. Le tableau suivant est révélateur:

Pourcentage de changement de fournisseur			
		Électricité	Gaz
Allemagne	Grandes entreprises	41	(*)
	PME	7	(*)
	Ménages	5	(*)
France	Grandes entreprises	15	14
	Ménages	0	0
Espagne	Grandes entreprises	25	60
	PME	22	60
	Ménages	19	2
Royaume-Uni	Grandes entreprises	50+	85+
	PME	50+	75+
	Ménages	48	47

(\*) Les chiffres du marché du gaz ne sont pas disponibles pour l'Allemagne.

La concurrence est globalement plus développée dans certains pays de la «watch list», même si l'Italie et l'Espagne ont également progressé.

(\*) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: «Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité» — COM(2005) 568 final, 15.11.2005.

6.6 La mise en œuvre de la politique de concurrence est destinée à promouvoir l'efficacité et la productivité pour le bien des consommateurs. Cette politique répond tout à fait à l'équilibre que le CESE tente de préserver entre les intérêts de ses différentes composantes.

6.7 Dans sa communication, la Commission conclut que la concurrence est vitale aussi bien pour la productivité même que pour son taux de croissance. Il est frappant de constater que les économies des pays figurant sur la «watch list» sont les plus ouvertes de l'UE. Elles ont la plus forte productivité, les niveaux d'emploi les plus élevés et la meilleure capacité à absorber les travailleurs migrants. C'est une erreur pour les gouvernements des États membres d'essayer de protéger leurs économies par peur de la concurrence.

## 7. Politiques de redistribution

7.1 Par «redistribution», la Commission entend le redéploiement des facteurs de production des industries et secteurs défaillants vers les industries et secteurs émergents et prospères.

7.2 La thèse centrale de la communication est que, dans la mesure où la croissance économique dépend du recul de la frontière technologique, l'économie est exposée au changement structurel. Les nouveaux secteurs de haute technologie gagneront des parts de marché au détriment d'autres secteurs qui perdront du terrain. De nouvelles entreprises pourraient devenir des acteurs importants et les entreprises bien implantées pourraient se voir contraintes de s'adapter ou disparaître.

7.3 Puisque l'économie sera en tout état de cause exposée au changement structurel, il est indispensable qu'elle dispose d'une capacité d'adaptation afin de pouvoir retirer un bénéfice maximum du changement technologique et de la mobilité des connaissances. La Commission pense toutefois que les États membres ont des capacités d'adaptation limitées en la matière compte tenu des limites à la flexibilité imposées par les institutions et les réglementations du marché du travail.

7.4 Dans sa communication, la Commission propose quatre mesures clés pour améliorer la redistribution des ressources: faciliter l'entrée sur le marché, réduire la charge administrative, réglementer le marché du travail et intégrer les marchés financiers.

7.5 Le CESE a déjà élaboré des avis sur plusieurs politiques visant à faciliter l'entrée sur le marché. Il s'agit notamment de réduire la charge administrative liée à la création d'entreprises, de mettre en place divers mécanismes de soutien aux PME nouvellement créées et de modifier les législations sur les faillites d'entreprises. L'accès au financement et l'application d'une politique garante de bonnes conditions de concurrence sont des éléments importants de toute stratégie de redistribution des ressources via la création d'entreprises.

7.6 Si les grandes et petites entreprises doivent toutes supporter des coûts administratifs, ces derniers pèsent bien plus lourdement sur les petites entreprises, compte tenu de leur taille. La réduction de la charge administrative est l'un des cinq principaux objectifs de l'UE mais, comme le reconnaît la Commission dans sa communication, il est difficile de réduire la réglementation et les coûts administratifs car la plupart des mesures ont été introduites pour des raisons bien spécifiques. «Elles servent à remédier aux carences du marché, à protéger les acteurs du marché ou à fournir des informations aux décideurs»<sup>(10)</sup>. De nombreux acteurs européens ont tendance à souligner que la protection sociale rendue possible par cette réglementation est un élément clé de l'acquis communautaire. L'impact cumulé de cette réglementation impose néanmoins d'importants coûts économiques.

7.7 Les travaux de la task-force «Better Regulation» (BRTF) du gouvernement britannique, corroborés par les travaux menés par le Bureau central de planification néerlandais (CPB), suggèrent que les coûts pourraient représenter 3 à 4 % du PIB<sup>(11)</sup>. L'on a estimé qu'une réduction de 25 % des coûts administratifs dans l'UE ferait augmenter le PIB réel de 1 % dans un premier temps. Les effets à long terme seraient encore plus importants. La réduction de ces coûts est tout à fait souhaitable mais rien ne permet de penser que cette initiative portera ses fruits. L'UE étant institutionnellement préoccupée par le risque de carence du marché, il est peu probable que de telles améliorations interviennent. En outre, le CESE, qui tient à protéger autant que possible les acteurs du marché, ne soutiendra pas une réduction importante de la charge administrative.

7.8 Les structures du marché du travail ont un effet important sur le redéploiement de la main-d'œuvre. L'impact des réformes de marché sur la productivité et l'emploi est plus important lorsque les marchés du travail sont flexibles. S'il n'existe aucune étude sérieuse sur la flexibilité du marché du travail, le niveau d'emploi des pays de la «watch list» constitue sans aucun doute une façon de mesurer la capacité d'adaptation de leur législation de l'emploi.

7.9 La législation visant à protéger les emplois dans l'UE fait débat, à juste titre. Au lieu de modifier la protection accordée par les contrats à durée indéterminée, de nombreux États membres ont introduit des contrats temporaires en parallèle. Et ce sont ces mêmes contrats temporaires qui sont en grande partie responsables de l'augmentation des chiffres de l'emploi étudiée au point 4 ci-dessus. Si les données fournies ne sont pas en ETP (équivalent temps plein), le niveau de la croissance de l'emploi est toutefois encourageant et l'emploi structurel est en baisse.

7.10 Il est bien entendu nécessaire d'atténuer les perturbations lorsque les législations du travail sont suffisamment flexibles pour optimiser la redistribution des ressources. Les États membres sont donc invités à introduire en parallèle des poli-

tiques d'accompagnement. La flexibilité est essentielle dans ce processus. Il faut trouver les ressources nécessaires pour que l'apprentissage tout au long de la vie renforce l'adaptabilité et l'aptitude à l'emploi, que les systèmes de sécurité sociale incitent à prendre part au marché du travail et facilitent le redéploiement et que les politiques de l'emploi aident à gérer le changement et le chômage lors des périodes de transition vers un nouvel emploi sûr. De telles politiques s'avèrent indispensables lorsque la protection du travail est assouplie. L'intégration des marchés financiers est la dernière des politiques de redistribution des ressources. En général, le degré de fragmentation du système financier européen pourrait être considéré comme un obstacle à la productivité et à l'emploi, notamment en ce qui concerne les start-ups. Les directives sur les services financiers tentent de remédier à ces carences.

7.11 Parallèlement au présent avis, le CESE prépare un avis sur l'investissement transfrontalier de capital-risque<sup>(12)</sup>. Dans le cadre du changement structurel, c'est en matière de financement des start-ups que le rôle d'un système financier efficace apparaît le plus évident.

## 8. Assainissement des finances publiques

8.1 Le tableau n° 5 présente des données d'Eurostat sur les finances publiques des États membres. La dette publique moyenne de la zone euro des 12, à 68,8 % du PIB dépassé le critère de convergence de l'UEM (60 %) et les moyennes de l'UE des 15 (63 %) et de l'UE des 25 (61,9 %). En général, la dette publique des États de la «watch list» est inférieure à 50 % du PIB et souvent de façon spectaculaire. L'Autriche\* (61,7 %) fait exception. De plus, tous les États de la «watch list» ont réduit leur dette publique entre 1999 et 2006. La réduction a été particulièrement marquée en Irlande\*, aux Pays-Bas\* et en Suède\*. Dans le «groupe de contrôle», seule l'Espagne a une dette publique inférieure à 50 % du PIB, suite à une réduction spectaculaire durant cette période. L'Italie (106,8 %) et la Grèce (95,3 %) sont en queue de peloton.

8.2 Dans l'UE des 15, la Belgique, l'Irlande\*, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas\*, la Finlande\*, le Danemark\* et la Suède\* avaient un budget positif. Les autres pays accusaient des déficits de moins de 3 % sauf l'Italie (- 4,4 %) et le Portugal (3,9 %). Parmi les NEM, la Bulgarie et l'Estonie\* sont en positif alors que la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie accusent des déficits de plus de 3 %. Chypre et la Slovaquie\* se distinguent, avec un déficit de seulement 1,2 %. Parmi les pays de la «watch list», le Royaume-Uni, avec un déficit de 2,7 %, s'est égaré. Il n'a pas su équilibrer son budget durant les périodes d'activité économique favorables et joue désormais sa place parmi les leaders. Dans le «groupe de contrôle», l'Espagne se distingue alors que l'Italie et le Portugal confirment leur classement généralement médiocre.

<sup>(10)</sup> «Moving Europe's Productivity Frontier — the EU Economy 2007 Review» («Repousser la frontière de la productivité en Europe — L'économie de l'UE: bilan de 2007»), Commission européenne, DG «Affaires économiques et financières», p. 136.

<sup>(11)</sup> «Moving Europe's Productivity Frontier — the EU Economy 2007 Review» («Repousser la frontière de la productivité en Europe — L'économie de l'UE: bilan de 2007»), Commission européenne, DG «Affaires économiques et financières», p. 137.

<sup>(12)</sup> «Éliminer les obstacles aux investissements transfrontaliers des fonds de capital-risque» (INT/404).

8.3 Dans ses avis annuels sur l'économie de l'UE, le CESE plaide pour l'assainissement des finances publiques. À cet égard, les performances des pays de la «watch list» et du «groupe de contrôle» montrent que l'existence de finances publiques saines contribue largement aux bons résultats en matière d'emploi et de productivité dans les États membres.

8.4 L'analyse des performances des pays de la «watch list» et du «groupe de contrôle» pose la question de l'effet de l'impôt. Le rapport d'Eurostat sur les impôts dans l'UE en 2005 montre que le taux moyen d'imposition en pourcentage du PIB dans l'UE des 27 s'élève à 39,6 %, soit environ 13 points de pourcentage de plus qu'aux États-Unis ou au Japon. Parmi tous les pays de l'OCDE hors UE, seule la Nouvelle-Zélande a un taux effectif d'imposition supérieur à 35 %. Suite à la tentative des États membres de réduire la charge fiscale, la tendance s'est inversée et le taux d'imposition moyen est désormais redescendu au niveau de 1995.

8.5 En termes de charge fiscale, la Suède\*, le Danemark\* et la Finlande\* figurent dans le top 5 aux côtés de la Belgique et de la France. L'Autriche\* et la Slovaquie\* sont dans le groupe suivant

avec l'Italie. Les Pays-Bas\* et le Royaume-Uni\* sont respectivement en 12<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup> positions. Seules l'Estonie\* et l'Irlande\*, aux places 22 et 23, ont un faible niveau d'imposition. Dans le «groupe de contrôle», l'Italie a une charge fiscale inférieure ou égale à celle de 5 pays de la «watch list». L'Espagne, le Portugal et la Grèce ont des charges fiscales inférieures à celles de tous les pays de la «watch list», à l'exception de l'Irlande et de l'Estonie. On ne peut pas dire a priori que les pays du «groupe de contrôle» sont surtaxés.

8.6 L'UE a une charge fiscale supérieure à celle des zones concurrentes. Le régime fiscal d'un État membre est fortement influencé par les sommes dépensées pour la protection sociale. D'un point de vue purement communautaire, il est difficile de plaider en faveur de la réduction des impôts lorsque les économies les plus performantes de l'UE sont celles qui ont les taux d'imposition les plus élevés. Toutefois, d'un point de vue mondial, les zones concurrentes ont des niveaux d'imposition inférieurs et cela contribue probablement à leurs niveaux élevés d'innovation et de création d'entreprises.

Bruxelles, le 3 juin 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---