

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26 octobre 2004
COM(2004) 723

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

L'économie de l'UE: bilan de 2004
– Synthèse et conclusions principales –

1. INTRODUCTION

L'élargissement de l'Union le 1^{er} mai 2004 marque une étape historique. Le processus d'intégration économique a certes débuté durant la phase de préadhésion, mais il a été renforcé par l'adhésion des nouveaux États membres à l'UE. Cet élargissement sera source de défis, mais surtout de possibilités, tant pour l'ancienne Union à 15 que pour la nouvelle à 25.

L'élargissement et la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne ont mis en relief les principaux problèmes économiques de l'agenda de Lisbonne.

Lors du Conseil européen du printemps 2004, un groupe de haut niveau présidé par Wim Kok s'est vu confier la réalisation d'une étude indépendante en vue de contribuer à la prochaine révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne. Cette étude sera avant tout l'occasion de tirer les enseignements de l'expérience acquise jusqu'à présent, ainsi que de renforcer la stratégie et les instruments en vue d'atteindre les objectifs stratégiques ambitieux arrêtés pour cette décennie par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. La révision à mi-parcours a fortement influencé l'élaboration de l'édition 2004 du bilan de l'économie de l'UE. Le présent rapport débute par un chapitre sur les évolutions récentes des tendances macroéconomiques et des politiques économiques dans la zone euro, avant d'analyser quatre thèmes spécifiques, qui ont été retenus en raison de leur importance capitale pour l'agenda de Lisbonne, à savoir la convergence, l'emploi, la productivité et l'environnement. Le dernier chapitre traite quant à lui de sujets d'actualité liés à la surveillance économique.

2. ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES: LA REPRISE TARDIVE DE LA CROISSANCE SUSCITE DES INTERROGATIONS SUR LA RÉSISTANCE DE L'ÉCONOMIE.

L'économie de la zone euro redémarre après trois années de croissance apathique.

En 2004, les perspectives économiques se sont de nouveau améliorées dans le contexte d'un environnement international favorable. Les exportations ont été le principal moteur de la croissance, tandis que la demande intérieure dans la zone euro s'est accélérée, à un rythme lent mais régulier. Toutefois, la contribution à la croissance de l'investissement et de la consommation privée, qui sont les deux principales composantes de la demande intérieure, est restée trop instable pour que l'on puisse parler d'une reprise vraiment solide. Il ne semble pas que l'apathie de la demande intérieure ces dernières années puisse être attribuée aux politiques macroéconomiques. Les conditions monétaires sont restées accommodantes, avec des taux d'intérêt à court et à long terme à des niveaux historiquement bas. Quant à la politique budgétaire, elle a été marquée par l'effet atténuateur des stabilisateurs automatiques. Le dosage des politiques a donc créé un environnement macroéconomique sain, propice à un redémarrage de la demande intérieure.

Le caractère tardif et atone de la croissance a placé la résistance de l'économie de la zone euro sous les

La reprise de l'économie de l'UE a été relativement tardive et atone par rapport à celle d'autres grandes économies, suscitant certaines interrogations sur la résistance de l'économie de la zone euro. D'aucuns se sont notamment demandés si la zone euro était plus sensible que d'autres régions aux chocs économiques ou si ses structures étaient

feux des projecteurs.

moins à même de favoriser la reprise de l'activité. Les analyses montrent que même si les chocs économiques ont influé sur les indicateurs de confiance des enquêtes de conjoncture, leur impact sur la production industrielle s'est dissipé rapidement et n'a pas été particulièrement important. Il semblerait au contraire que les rigidités structurelles aient davantage contribué à l'ajustement conjoncturel tardif et anémique de la zone euro. Des simulations semblent indiquer que ces rigidités influent essentiellement sur l'investissement. Par conséquent, la vitesse du retour à la production potentielle dépendra de la mesure dans laquelle ces rigidités continueront à peser sur l'investissement, une fois que l'impact conjoncturel d'une insuffisance de la demande, d'une part, et des contraintes financières qui freinent la croissance de l'investissement, d'autre part, se sera estompé. Dans la zone euro, la viscosité des prix s'explique essentiellement par les rigidités salariales et les conditions imparfaites de concurrence, en particulier dans le secteur des services. Les prix relatifs ne s'adaptent que lentement, d'où la nécessité d'ajustements quantitatifs plus onéreux sous la forme d'une réduction de la production et, partant, de l'emploi. Cette situation peut également s'expliquer par les incertitudes accrues nées du manque de volonté de procéder à des assainissements budgétaires, à des réformes structurelles et à la refonte des retraites, ce qui a pesé sur la confiance des consommateurs et sur leurs dépenses. La résolution énergique de ces problèmes pourrait éventuellement étayer la consommation durant la période de reprise.

3. LES FONDEMENTS ECONOMIQUES DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

Examinons de plus près les aspects économiques de la convergence, des performances du marché du travail, de la productivité et de l'environnement.

Réunis à l'occasion du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, les chefs d'État et de gouvernement ont fait part de leur ambition de faire de l'Europe «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Pour contribuer à la prochaine révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, le bilan 2004 de l'économie de l'UE se focalise sur les fondements économiques de cette stratégie dans quatre domaines. S'agissant tout d'abord de la cohésion, il analyse les perspectives en termes de croissance de rattrapage et de convergence dans les nouveaux États membres. Il examine ensuite d'une manière approfondie les aspects économiques des performances du marché du travail. Quant à l'évolution de la productivité, il étend l'analyse contenue dans le bilan de 2003 en mettant l'accent sur le rôle joué par les technologies de l'information et des communications (TIC) et les réformes des marchés de produits. Enfin, le quatrième chapitre traite du lien entre environnement et croissance économique, tandis que le dernier chapitre porte sur des questions d'actualité ayant trait à la surveillance économique.

3.1. Croissance de rattrapage et convergence dans les nouveaux États membres

L'élargissement a placé la question de la cohésion au premier

Étant donné que les nouveaux États membres affichent des niveaux de revenu nettement inférieurs à la moyenne de l'UE, il semble pertinent de déterminer ici les moyens d'action à même de favoriser un processus

plan.

de rattrapage durable. Toutefois, l'expérience passée de l'UE tend à montrer que la convergence des revenus n'est pas nécessairement un processus rapide, continu ou encore automatique. En outre, au tout début de ce processus, la croissance tend à s'intensifier dans les zones urbaines et non rurales, de sorte que les inégalités régionales de revenu peuvent dans un premier temps se creuser, à mesure que le taux de croissance au niveau national augmente.

Dans les nouveaux États membres, la croissance est alimentée par l'investissement et la croissance de la productivité.

Les nouveaux États membres ont entamé le long processus de rattrapage bien avant leur adhésion, lors de la phase de transition au début des années 90, bien qu'à un rythme modéré pour la plupart. Jusqu'à présent, ce processus de convergence économique a été exclusivement mû par l'investissement et la productivité totale des facteurs. Le défi consistera à élargir ce processus en puisant dans les réserves sous-utilisées de main-d'œuvre, ce qui accroîtra les taux d'emploi relativement faibles enregistrés dans la plupart des nouveaux États membres, et en mobilisant progressivement une part plus importante de l'épargne intérieure en vue de compléter les investissements directs étrangers, qui ont joué un rôle essentiel jusqu'à présent.

Une approche globale s'impose pour favoriser le processus de rattrapage.

Il importe de savoir comment de grandes orientations peuvent favoriser une croissance plus soutenue et reposant sur une base plus large. Dans les nouveaux États membres, la libéralisation des échanges a déjà grandement contribué à la croissance depuis le début des années 90. Il conviendra de consolider plus avant la stabilité macroéconomique, les déficits publics étant encore trop importants dans la plupart des États membres et l'inflation demeurant relativement élevée et instable dans certains d'entre eux. La poursuite de la convergence passe également par des réformes institutionnelles. Maintenant que la perspective de l'adhésion à l'UE ne peut plus servir d'ancrage externe, en contribuant à catalyser le soutien politique en faveur du changement, le défi consiste à poursuivre sur la lancée et à encourager de nouvelles réformes intérieures.

La politique de cohésion de l'UE peut avoir un impact considérable si plusieurs conditions sont réunies.

Les fonds structurels peuvent eux aussi contribuer à favoriser efficacement la convergence, mais il faut pour cela que trois conditions soient réunies, à savoir une plus forte concentration géographique sur les régions et les États membres qui en ont le plus besoin, une meilleure concentration thématique, et une utilisation plus efficace des fonds dans le cadre de la poursuite des objectifs de Lisbonne. La contribution de la politique de cohésion de l'UE à la convergence réelle dépendra essentiellement de la détermination des responsables politiques à mettre en œuvre des politiques régionales et nationales cohérentes, en faisant en sorte que les fonds structurels soient utilisés dans un contexte de stabilité macroéconomique, de réformes structurelles continues et de bonne gouvernance.

3.2. Le marché du travail dans l'UE: une analyse économique des perspectives et des performances récentes.

L'objectif de Lisbonne en matière d'emploi est ambitieux et sans doute hors de portée.

À mi-chemin de la première décennie de la stratégie de Lisbonne, on voit difficilement comment les objectifs en matière d'emploi pourront encore être atteints d'ici à 2010, en partie à cause du ralentissement économique, mais surtout en raison de la lenteur et de l'insuffisance des progrès réalisés sur le plan des réformes structurelles. Parmi les

points positifs toutefois, notons qu'une grande partie de l'amélioration des performances du marché du travail au cours des années 90 semble d'ordre structurel et que des progrès significatifs ont été accomplis dans certains domaines, tels que l'amélioration du taux d'emploi des femmes.

La stratégie est claire, mais il reste beaucoup à faire.

Nul n'ignore les principaux déterminants des performances du marché du travail ni le type de mesures que les États membres doivent prendre pour atteindre l'objectif de Lisbonne d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, ces facteurs étant pleinement pris en compte dans l'approche globale de la stratégie européenne pour l'emploi. Il s'agit, par exemple, des réformes permettant une différenciation des salaires afin de tenir compte des évolutions de la productivité et des conditions locales sur les marchés du travail, des réformes des systèmes de prestations et de prélèvements associées à des politiques actives et ciblées du marché du travail, des réglementations du marché du travail favorables à la création d'emplois ainsi que des politiques destinées à améliorer l'éducation et la formation, spécialement pour les travailleurs les moins qualifiés et ceux plus âgés. Les stratégies de réforme doivent être propres à chaque pays et tenir compte des différents organismes de protection sociale et agences de l'emploi. Toutefois, la comparaison des priorités nationales, telles qu'elles ont été définies dans les recommandations de l'UE en matière d'emploi et les grandes orientations de politique économique, et des progrès réalisés ces dernières années montre qu'il est urgent d'agir dans certains domaines au niveau des États membres.

La hausse de l'emploi peut freiner temporairement la croissance de la productivité, mais l'on estime que cet effet est faible.

D'aucuns ont émis des doutes sur la compatibilité des objectifs de Lisbonne d'accroître simultanément l'emploi et la productivité. Toutefois, les analyses semblent indiquer que seule une petite partie de la décélération de la croissance de la productivité du travail observée depuis le milieu des années 90 peut être attribuée à la hausse de l'emploi. En effet, on a peu de raisons de penser qu'un taux d'emploi plus élevé a une incidence négative sur la croissance de la productivité à long terme, ce qui est le plus important pour la compétitivité et le dynamisme de l'économie de l'UE.

3.3. Productivité: impact des nouvelles technologies et des réformes des marchés de produits

La croissance de la productivité est essentielle à la réalisation de l'objectif stratégique de Lisbonne.

L'économie de l'UE doit non seulement accroître le volume de main-d'œuvre, mais également renforcer la croissance de la productivité. Une analyse macroéconomique et sectorielle tend à montrer qu'une large part du ralentissement de la productivité enregistré depuis 1995 est d'ordre structurel, reflétant l'effet conjugué d'une faible croissance de la productivité dans un grand nombre de secteurs de technologie moyenne, de la taille relativement réduite de l'industrie européenne de production des TIC, ainsi que des problèmes de croissance de la productivité totale des facteurs dans les secteurs utilisateurs de TIC. En outre, la possibilité de percevoir des profits plus élevés en dehors de l'Europe grâce à la mondialisation et la mobilité internationale accrue des capitaux peut exercer des pressions sur la productivité du capital. Ces développements pourraient en partie expliquer pourquoi la substitution capital-travail et, partant, la croissance de la productivité du travail ont diminué.

La production et l'assimilation des connaissances sont des éléments complémentaires de toute stratégie efficace en matière de productivité à long terme.

La productivité totale des facteurs est essentiellement déterminée par l'efficacité avec laquelle l'amélioration des compétences des salariés est mise au service de l'organisation ainsi que du niveau technologique des biens d'équipement. L'économie de la connaissance n'est pas encore solidement ancrée dans l'UE. Il existe un fossé considérable entre l'UE et les États-Unis en ce qui concerne tant le montant des ressources allouées à la recherche que l'efficacité de la recherche. Grâce à son système d'innovation mieux adapté, l'économie américaine s'est orientée vers de nouveaux secteurs à forte croissance de productivité, notamment les secteurs manufacturés de production des TIC et les secteurs de services utilisateurs de TIC. De ce fait, les États-Unis se trouvent en bien meilleure position pour faire face aux pressions concurrentielles et technologiques induites par la mondialisation depuis le milieu des années 80. Il est notamment nécessaire de procéder à des réformes permettant à des entreprises nouvelles et novatrices de gagner en solidité et de se développer. Il est donc primordial d'investir davantage dans le capital humain pour améliorer plus avant la production et la diffusion des connaissances. L'investissement dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie est essentiel pour la compétitivité internationale de l'Union dans des secteurs novateurs à forte intensité en connaissance, ainsi que pour l'emploi et une croissance durable. Il importe tout autant d'améliorer l'effet multiplicateur des investissements supplémentaires en R&D sur la croissance de la productivité et de poursuivre avec détermination l'objectif visant à relever les dépenses de R&D à 3 % du PIB. Il faudra pour cela établir des conditions cadres satisfaisantes et améliorer l'interface entre recherche et industrie.

Les réformes des marchés de produits jouent un rôle essentiel dans la stratégie de Lisbonne, car elles améliorent les conditions cadres des entreprises.

Les réformes des marchés de produits représentent un autre aspect des efforts consentis en vue d'accroître la croissance de la productivité. Le mode de réglementation des marchés de produits a une incidence considérable sur le degré de concurrence et la taille du marché et, partant, sur la taille et la structure de l'activité économique. La réduction des coûts des entreprises et la suppression des barrières à l'entrée n'ont généralement qu'une incidence directe faible sur la productivité. Des études empiriques tendent à montrer que la productivité est en grande partie tributaire de facteurs indirects, tels qu'une réduction des marges bénéficiaires et une réallocation des ressources rares (efficacité de l'allocation), une meilleure utilisation des facteurs de production par les entreprises (efficacité de la production), ainsi que des incitations pour les entreprises à innover et à se rapprocher de la frontière technologique (efficacité dynamique). En particulier, les réformes des marchés de produits qui facilitent l'entrée sur le marché, réduisent les barrières tarifaires et réglementaires aux échanges, suppriment les contrôles sur les prix et limitent la participation du secteur public à la production diminuent le niveau moyen des rentes économiques. Dans les secteurs de haute technologie où les gains de productivité sont les plus importants, ce sont les nouvelles entreprises qui contribuent le plus à la croissance de la productivité. La concurrence ne semble faire sentir pleinement ses effets sur l'efficacité dynamique qu'avec un décalage important et les travaux publiés soulignent le fait que l'impact de l'innovation sur la croissance de la productivité varie en fonction de la distance par rapport à la frontière technologique.

Les nouvelles réformes devraient essentiellement viser à promouvoir l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises et à poursuivre le processus d'intégration interne.

L'UE a déjà mis en œuvre de vastes réformes, en particulier avec la création du marché intérieur. L'Union est ouverte à la concurrence internationale et le niveau de libéralisation de ses industries de réseau équivaut, voire excède, celui observé aux États-Unis. Toutefois, elle semble à la traîne pour ce qui est des mesures destinées à promouvoir l'entrée sur le marché et la sortie du marché. Il est encore possible d'augmenter le degré d'intégration commerciale au sein de l'UE. Les coûts requis pour se conformer à la réglementation paraissent plus élevés qu'aux États-Unis, ce qui tend à montrer que l'UE a encore beaucoup à faire dans ce domaine.

3.4. Protection de l'environnement: poids sur la croissance ou ajustement structurel favorable à la croissance?

L'Europe est parvenue à réduire quelque peu l'intensité de pollution de la croissance ces dernières décennies, sans évincer de secteurs d'activité.

Tandis que la durabilité environnementale fait partie intégrante de la stratégie de Lisbonne, protection de l'environnement et croissance économique sont souvent considérées comme des objectifs antagonistes. La controverse porte essentiellement sur la pollution de l'eau, des sols et de l'air et le patrimoine mondial (climat et couche d'ozone). Si ces ressources naturelles sont toutes plus ou moins renouvelables, elles sont devenues sensiblement plus rares (ou surexploitées) ces dernières décennies. Cette tendance n'a pu être inversée en raison de l'absence de droits de propriété applicables. La politique de protection de l'environnement vise à placer ces ressources sous un régime de propriété commune avec des règles effectives. Les principaux instruments prennent la forme de diverses restrictions aux activités à risque ou dommageables pour l'environnement.

Pour pouvoir susciter des ajustements structurels favorables au bien-être, les politiques de protection de l'environnement doivent être cohérentes avec le principe de coût-efficacité et conçues d'une manière progressive et prévisible.

La demande en matière de protection de l'environnement s'est accrue parallèlement à la croissance économique, et l'intervention publique et les forces du marché ont entraîné une réduction de l'intensité de pollution de l'activité économique dans l'UE. Ce processus a également été facilité par le dynamisme de la croissance et l'importance grandissante du secteur des services. Rien ne permet d'affirmer que cette dissociation des niveaux de pollution des niveaux de l'activité économique résulte de l'exportation de la pollution par des délocalisations à grande échelle, même si l'accroissement des dépenses de protection de l'environnement a, dans certains cas, renchéri la production des secteurs réglementés. Par ailleurs, le renforcement à long terme de normes et d'ambitions crédibles en matière d'environnement contribue à la création de nouveaux marchés des technologies de l'environnement ainsi qu'à l'émergence de secteurs spécialisés et de débouchés en termes d'emplois.

Afin d'encourager un ajustement des structures économiques favorable au bien-être, les politiques de protection de l'environnement doivent être cohérentes avec le principe de coût-

Les politiques environnementales provoquent un ajustement des structures économiques, essentiellement en adaptant les régimes de droits de propriété pour les ressources naturelles afin qu'ils tiennent compte de la rareté croissante de ces ressources et des nouvelles connaissances scientifiques. De cette manière, le coût de l'utilisation des ressources environnementales et des risques en matière de santé auxquels on expose le public devrait se rapprocher des coûts sociaux. Il en résulte un meilleur fonctionnement du marché et, par là, une meilleure allocation des ressources et des gains en matière de bien-être. Par conséquent, les politiques environnementales favorisant le bien-être doivent être d'un bon rapport coût-efficacité et devraient tenir

efficacité.

compte des frictions liées à l'ajustement, du caractère dynamique des besoins d'ajustement ainsi que des incertitudes des estimations des coûts et des avantages en l'absence de marchés efficaces.

3.5 Questions d'actualité liées à la surveillance économique

La surveillance économique nécessite de définir des thèmes qui revêtiront une importance particulière à l'avenir.

Parmi les questions principales, le bilan de 2004 aborde le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui renforce la gouvernance économique dans l'UE à plusieurs égards. Le deuxième thème est celui de l'éducation, qui devrait avoir un impact nouveau, mais considérable sur la croissance économique dans les décennies à venir, dans la mesure où le profil de formation de la main-d'œuvre évolue. Enfin, des statistiques et des indicateurs structurels sont indispensables pour garantir l'efficacité et la transparence de la surveillance économique.