

Décision**du Bundesrat**

Position du gouvernement fédéral sur le bilan à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne (octobre 2004) – croissance et emploi d'ici à 2010

Lors de sa 808^e session, le 18 février 2005, le Bundesrat a pris les positions suivantes conformément aux articles 3 et 5 de l'EUZBLG (loi allemande relative à la coopération de la Fédération et des Länder sur les affaires de l'Union européenne) :

1. Le Bundesrat prend connaissance de la prise de position écrite du gouvernement fédéral « Croissance et emploi d'ici à 2010 », qu'il considère comme une contribution importante à la réflexion actuelle sur l'avenir de la stratégie de Lisbonne.

Le Conseil européen de Lisbonne (printemps 2000) s'est fixé l'objectif stratégique de faire de l'UE, d'ici l'année 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, avec un haut niveau de cohésion sociale et de protection de l'environnement.

Sur l'ordre du sommet de printemps 2004, un groupe d'experts de haut niveau présidé par Wim Kok a présenté un bilan à mi-parcours dont il ressort que l'ensemble de l'Europe – à l'exception de quelques Etats membres couronnés de succès – est encore loin d'avoir atteint les objectifs fixés à Lisbonne. Lors de leur réunion de printemps en mars 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE s'appuieront sur les propositions pour le développement ultérieur de la stratégie de Lisbonne présentées par ce groupe d'experts et par la Commission, afin de décider des mesures politiques et des démarches nécessaires à la réorientation de ladite stratégie.

2. Le Bundesrat prie le gouvernement fédéral de tenir compte des positions exposées ci-après dans les décisions du sommet européen de mars 2005 sur la stratégie de Lisbonne :
3. Le Bundesrat appuie vigoureusement l'objectif visant à promouvoir la compétitivité des entreprises dans une économie de la connaissance au sein de l'UE, afin de réaliser une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.

Le Bundesrat souscrit à l'avis du gouvernement fédéral selon lequel il est indispensable, face au bilan à mi-parcours largement négatif, de réorienter et de concentrer les efforts de réforme aux niveaux européen et national afin d'atteindre les objectifs essentiels de la stratégie de Lisbonne. La conception initiale de la stratégie de Lisbonne, avec sa multitude d'objectifs, d'indicateurs et de programmes, a entraîné une surcharge globale du calendrier de Lisbonne.

Il est donc nécessaire que le gouvernement fédéral intervienne au niveau européen afin que le sommet de printemps du Conseil européen arrête une liste de priorités pour la réalisation des différents objectifs de l'agenda de Lisbonne. Il est indispensable de fixer ces priorités si l'UE souhaite atteindre l'objectif ambitieux de renforcement durable de sa compétitivité face aux économies des Etats-Unis, du Japon et de l'Asie (notamment de la Chine). Cet ordre de priorités pour la réalisation des différents objectifs s'avère également nécessaire dans la mesure où l'agenda de Lisbonne compte plus de 150 objectifs spécifiques.

4. Pour ces raisons, le Bundesrat appuie vigoureusement la demande que formule également le gouvernement fédéral, qui exige que la stratégie de Lisbonne se recentre sur les objectifs de la croissance durable et de l'emploi en renforçant la compétitivité des entreprises dans une économie fondée sur la connaissance.
5. L'amélioration de la compétitivité des entreprises met en place les conditions qui permettront d'inscrire dans la durée la réalisation des autres objectifs de Lisbonne (solidarité sociale et développement écologique durable). L'accent devra être mis sur l'amélioration de l'environnement des entreprises dans le contexte international et non sur une politique industrielle mal comprise qui risquerait d'entraîner l'économie dans des erreurs de gestion financière.

Plus particulièrement, il faudra prendre des mesures pour renforcer les fonds propres des entreprises, surtout en ce qui concerne les PME. Le Bundesrat appuie les demandes que le groupe de haut niveau formule dans ce sens dans son rapport sur la stratégie de Lisbonne (également appelé rapport Kok).

Toutefois, il importe de disposer d'une politique structurelle efficace pour la croissance et l'emploi des régions défavorisées.

6. Une économie forte a impérativement besoin d'un climat favorable à la création d'entreprises et d'une certaine dynamique de création d'entreprises. Il s'agira donc de promouvoir l'esprit d'entreprise, d'encourager la création d'entreprises et de favoriser la succession d'entreprises avec encore plus de détermination. Ce faisant, il faudra accorder une attention particulière aux cibles dont le potentiel de création n'a pas encore été suffisamment exploité et aux cibles particulièrement à même d'innover. A ce jour, l'Allemagne n'affiche toujours pas de climat de création ni de propension à entreprendre optimums. A l'avenir, le vieillissement de la population continuera d'entraîner une diminution sensible des classes d'âges les plus impliquées dans la création d'entreprises, tandis qu'un grand nombre d'entreprises seront contraintes de fermer parce qu'elles n'auront pas trouvé de successeur adéquat. Dans les domaines de l'innovation et de la compétitivité, il faudrait pouvoir apporter des aides encore plus ciblées, surtout aux petites et moyennes entreprises (PME), afin de proposer des programmes de soutien particulièrement adaptés pour stimuler la capacité d'innovation et la créativité, et de développer les potentiels de croissance à long terme.
7. A l'heure actuelle, le financement des entreprises repose trop sur l'emprunt et pas assez sur le capital-investissement. Il en résulte qu'il est particulièrement difficile pour les créateurs d'entreprises et les PME d'obtenir des financements suffisants.
8. De plus, même avec les nouvelles lignes directrices concernant les aides à finalité régionale, les Etats membres devraient pouvoir adapter avec la plus grande précision possible les aides à finalité régionale à leurs régions les plus défavorisées. Cela implique la possibilité d'accorder aux grandes entreprises des aides à finalité régionale, même dans les régions qui n'ont pas, à ce jour, été classées zones d'aides par les projets de la Commission.

9. Le Bundesrat invite le gouvernement fédéral, sur la base de l'avis émis par celui-ci relativement au processus de Lisbonne, à faire en sorte que le recentrage des objectifs sur la croissance durable et l'emploi se répercute également sur les finances publiques. Cela ne suppose pas seulement d'établir des priorités et de redéployer les crédits budgétaires au profit d'investissements favorables à la croissance. Bien plus, cela implique de respecter les impératifs d'une discipline budgétaire stricte tant au niveau national qu'au niveau européen. A cet égard, le budget de l'UE devrait faire preuve d'une plus grande synergie avec la réalité politique européenne en subventionnant des politiques d'avenir telles que la recherche et le développement. Ainsi, le gouvernement fédéral est prié de veiller à ce que l'Allemagne atteigne la valeur de 3 % du PIB fixée par la stratégie de Lisbonne pour les dépenses en R&D. La mise en place d'une société de la connaissance est non seulement synonyme de R&D à l'intérieur et à l'extérieur des entreprises, mais également d'améliorations dans le domaine de la formation et de l'éducation. Toutefois, les investissements nécessaires ne devront pas entraîner d'augmentation du budget national, mais devront être financés par le redéploiement des crédits budgétaires.
10. Au niveau européen, la réorientation de la stratégie devra s'inscrire dans un cadre budgétaire aussi strict que possible au cours des années 2007 à 2013. Pour les budgets nationaux des Etats membres, cela signifie la chose suivante : le pacte de stabilité et de croissance devra être respecté à la lettre car il assure non seulement une monnaie stable et fiable, mais également des taux d'intérêts faibles tout en préservant la stabilité des prix, créant par là-même les conditions d'une croissance accrue au sein de l'Europe. Le Bundesrat constate avec inquiétude que la majeure partie des réflexions en cours sur la réforme du pacte de stabilité inciterait à déroger aux règles actuelles. Cela dessert l'objectif de croissance tout en menaçant la stabilité de la monnaie unique et par là-même les objectifs de la stratégie de Lisbonne.
11. Le Bundesrat adhère aux initiatives qui, en visant à introduire une base d'imposition unique pour les entreprises, contribuent à la suppression des obstacles fiscaux et à la promotion de l'espace économique européen.

Le Bundesrat salue la décision des ministres des finances de l'UE qui ont donné mandat à la Commission d'élaborer les règles d'une base d'imposition commune au sein d'un groupe de travail avec les Etats membres. L'objectif

commun devrait être de présenter le projet de réglementation pour une base d'imposition unique au début de l'année 2006.

12. Le Bundesrat partage l'avis du gouvernement fédéral, selon lequel l'innovation et la technologie sont à la base de notre prospérité. Il adhère aux exigences du gouvernement, qui demande d'orienter clairement le 7^e programme-cadre de recherche vers une compétitivité accrue des sciences et de l'industrie européennes, et de privilégier la qualité des projets en tant que critère de sélection décisif lors des décisions relatives à l'octroi d'aides. L'investissement dans les domaines de la connaissance et de l'éducation est une clé de la compétitivité des Etats membres et de l'UE en général. Ainsi, face à la rigueur des restrictions budgétaires, une importance accrue est accordée au redéploiement des crédits budgétaires publics afin de mettre l'accent sur des investissements favorables à la croissance dans le domaine du capital physique et humain, et sur le renforcement d'une société fondée sur la connaissance. Afin d'atteindre l'objectif d'une économie de la connaissance, il convient de perfectionner et de former les concepts de la société de l'information pour une société moderne de la connaissance. Cela suppose une mise en œuvre encore plus efficace des concepts actuels d'éducation et de formation tout au long de la vie et la mise en place adaptée de nouveaux concepts pour certaines cibles telles que les travailleurs âgés ou bien encore les PME. Il est avant tout nécessaire de mieux exploiter les ressources humaines et d'assurer la perméabilité du système d'éducation. Face au vieillissement de la population et aux progrès de la globalisation de l'économie mondiale, une importance particulière est accordée, pour la réalisation de cet objectif ambitieux, à une approche globale et intégrée du développement des ressources humaines – de tous les niveaux du parcours de formation de chacun (formation scolaire, études, début de la vie active, renforcement continu, tout au long de la vie, des compétences professionnelles) à de nouveaux concepts de travail pour les travailleurs âgés (congés sabbatiques, travail à temps partiel, télétravail).

13. Le Bundesrat demande au gouvernement fédéral d'accorder une plus grande importance, dans sa politique, à l'objectif d'une intégration des travailleurs âgés dans la vie active. Le Bundesrat salue le fait que le gouvernement fédéral adhère à l'objectif de Stockholm visant à faire passer à 50 %, d'ici 2010, le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans. Il est toutefois d'autant plus incompréhensible que cet objectif ne figure pas dans la prise de position écrite du gouvernement fédéral sur la stratégie de Lisbonne.

14. A la différence du gouvernement fédéral, le Bundesrat ne considère pas que les causes d'un bilan à mi-parcours négatif résident avant tout dans la dégradation de la conjoncture économique et dans des chocs externes (attentats terroristes dans le monde entier, scandales financiers, effondrement de la nouvelle économie, hausse des prix du pétrole et d'autres matières premières). Depuis l'an 2000, le cours des événements n'a certes pas été propice à la réalisation des objectifs de Lisbonne. Mais si les résultats du bilan de mise en œuvre sont décevants et si l'ensemble de l'UE a continué de régresser par rapport aux Etats-Unis, c'est avant tout à l'UE et à ses Etats membres qu'il faut l'imputer.

La preuve en est notamment que certains Etats membres disposés à entreprendre des réformes comme la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Suède, ont déjà réussi, en dépit de la morosité de la conjoncture économique mondiale, à dépasser certains objectifs du processus de Lisbonne et à réaliser des taux de croissance élevés. La Finlande et l'Estonie ont même réussi, en l'an 2003, à dégager de considérables excédents budgétaires. A l'inverse, avec une politique structurelle qui a grand besoin d'être réformée, l'Allemagne souffre particulièrement de la morosité de la conjoncture économique internationale. Pour le succès de la stratégie de Lisbonne, il est indispensable que le gouvernement fédéral s'acquitte rapidement et résolument des tâches qui s'avèrent nécessaires tant au niveau de sa politique économique, fiscale et sociale qu'au niveau de sa politique de l'emploi, tout en tenant compte des spécificités nationales.

15. Aussi le Bundesrat invite-t-il le gouvernement fédéral à mettre en place un cadre réglementaire qui lui permettra de prendre bien plus de responsabilités qu'il ne ressort de sa position écrite pour favoriser la croissance et l'emploi au sein de l'économie allemande. En sa qualité de première puissance économique, l'Allemagne doit retrouver sa fonction particulière au sein de l'UE et s'attaquer résolument aux réformes propices à la croissance et à l'emploi. A cet égard, l'agenda 2010 ne pourra jamais être qu'un début pour atteindre l'objectif ambitieux de l'agenda de Lisbonne. D'ici les élections de 2006, l'Allemagne ne peut s'autoriser aucune pause dans ses réformes.

16. Le Bundesrat estime que les efforts nationaux déployés en faveur de la croissance et de l'emploi à l'aide des instruments de Lisbonne devraient bénéficier d'une politique européenne. Le rôle de l'UE et de la Commission devrait être, en exposant les bonnes pratiques et en proposant une analyse des forces et des déficits actuels, d'amener les Etats membres à prendre conscience

de la nécessité d'engager des réformes concrètes et de stimuler vigoureusement la propension réformatrice. Si la Commission n'améliore pas sensiblement ses arguments, comme dans cet exemple, le débat sur les réformes continuera de progresser à un rythme trop lent dans les Etats membres. Il est capital qu'à l'instar du benchmarking, l'évaluation comparative se limite à un nombre réduit de critères et d'indicateurs pour mesurer les performances des Etats membres dans les domaines de la croissance et de l'emploi.

17. A cet égard, les forces et les déficits en termes de réformes dans chacun des Etats membres devront être désignés de manière plus concrète que par le passé. En Allemagne, cette démarche portera notamment sur les réformes qui s'avèrent nécessaires dans certains domaines du marché du travail, de la politique sociale et de la politique financière et fiscale mais également de l'étendue de l'action de l'Etat d'une façon générale.

Il serait bon que la Commission procède à des évaluations comparatives et qu'elle confronte les succès et les déficits des Etats membres, en particulier dans les domaines suivants :

- soutien de la croissance et amélioration de la compétitivité des entreprises, en particulier dans le domaine de la compétitivité et de l'efficacité des réglementations concernant les entreprises ;
- capacité d'innovation ;
- durabilité et efficacité des systèmes sociaux ;
- durabilité et efficacité de la politique fiscale, sans préjudice de la procédure prévue par le pacte de stabilité ;
- flexibilité du marché du travail et plus particulièrement persistance d'obstacles à l'embauche.

18. Le Bundesrat est d'avis que, dans ces domaines, la « méthode ouverte de coordination » revêt une grande importance, pour autant que l'on s'en serve en recourant au benchmarking et aux meilleures pratiques tout en se basant sur des critères et indicateurs moins nombreux mais plus éloquents, afin d'analyser les réformes nécessaires dans les différents Etats membres et de mettre en évidence les succès et/ou les déficits.

Dans les domaines qui se situent en dehors de la compétence législative de l'Union européenne (par exemple l'éducation), cette « méthode ouverte de coordination » ne devra toutefois pas avoir pour conséquence que des mesures

et consignes d'action concrètes soient mises en place dans le non-respect de l'organisation contractuelle des compétences et du principe de subsidiarité ; il s'agira au contraire d'échanger des expériences et des informations tout en identifiant les meilleures pratiques.

19. Le Bundesrat considère de ce fait que la nouvelle approche proposée par la Commission pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne constitue un pas dans la bonne direction. Le fait que le processus de Lisbonne ait pour enjeux principaux la compétitivité, la réduction de l'étendue des réglementations, l'augmentation des moyens consacrés à la recherche et au développement, ainsi que la simplification et la rationalisation des éléments de coordination et de pilotage, rend ce processus plus ciblé et plus transparent. L'inflation observée à ce jour, tant en termes d'objectifs que d'indicateurs, a contribué à saper l'objet de la stratégie de Lisbonne, qui était de faire pression sur les Etats membres pour les inciter à engager des réformes.
20. Le plan d'action national de croissance et d'emploi proposé par la Commission pourra servir de ligne directrice pour les futures réformes en Allemagne. Le gouvernement fédéral est invité à faire participer les Länder à l'élaboration du plan national d'action et ce, à un stade aussi précoce que possible. Le Bundesrat exige que l'enjeu principal du plan national d'action de 2005 soit de flexibiliser le marché du travail et d'engager des réformes supplémentaires dans la politique sociale, financière et fiscale afin de préserver des emplois en Allemagne et de créer de la croissance.
21. Le Bundesrat regrette que le système de plans d'action nationaux proposé par la Commission ne prévoie ni évaluation comparative ni classement des Etats membres quant à leurs efforts en matière de réformes. Seuls un classement et la mise en évidence des forces et des déficits existants feront naître la concurrence et accroîtront la pression exercée en matière de réformes. Le gouvernement fédéral ne devrait pas refuser de se soumettre à une telle comparaison, mais devrait l'accepter comme étant la possibilité d'identifier ses propres déficits et d'y remédier.
22. S'agissant de sa responsabilité propre, l'Union européenne doit également prendre des mesures à même de faciliter la réalisation des objectifs de Lisbonne. Ces mesures incluront notamment – comme le constate le gouvernement fédéral dans sa position écrite – le renforcement de la

compétitivité des entreprises grâce à la suppression d'un certain nombre de réglementations communautaires lourdes, en particulier celles qui entraînent des coûts élevés, et la renonciation à l'introduction de nouvelles réglementations excessives. Cette initiative de déréglementation ne devra toutefois pas s'appliquer uniquement aux règles ayant un impact négatif sur la compétitivité des entreprises, mais devra aussi s'étendre aux prescriptions concernant les tâches de l'administration. Cela contribuerait à consolider les budgets publics et par là-même à améliorer l'environnement économique. Par ailleurs, pour que la politique européenne soit acceptée, il est également indispensable que le secteur économique et les citoyens disposent de marges d'action suffisantes. On ne pourra retenir le capital européen en Europe, et y attirer le capital non européen, que si les marchés sont libres et soumis à aussi peu de réglementations que possible.

23. Le Bundesrat est convaincu que la libéralisation transfrontalière de certains marchés clé et la suppression des obstacles au commerce génèrent une dynamique économique en Europe et qu'ils favorisent par là-même la réalisation des objectifs de Lisbonne. A cet effet, la Commission a présenté une proposition de directive pour permettre aux entreprises et aux indépendants d'offrir plus facilement leurs services sur l'ensemble du territoire de la Communauté européenne. Cette proposition de directive, sur laquelle le Bundesrat a pris position le 2 avril 2004 (Imprimé 128/04 (Décision (1))), le 9 juillet 2004 (Imprimé 128/04 (Décision (2))) et le 24 septembre 2004 (Imprimé 128/04 (Décision (3))), fait actuellement l'objet de délibérations et de discussions intenses. Elle pourrait permettre, d'une façon générale, de générer une dynamique économique dans le secteur des services et de créer de nouveaux emplois. Il faudra toutefois tenir compte des spécificités propres à certains secteurs professionnels, et de certaines exceptions au niveau des domaines d'application. Le Bundesrat demande en outre l'achèvement du marché intérieur de l'électricité et du gaz, afin de diminuer les coûts des entreprises et de renforcer la compétitivité.
24. Pour servir l'économie, il est demandé au gouvernement fédéral de continuer à intervenir en faveur d'une réduction des charges bureaucratiques et d'une amélioration de la qualité des prescriptions légales au niveau communautaire. A cet égard, l'enjeu prioritaire devra être de soumettre les nouvelles lois à une analyse de leur impact : il conviendra notamment d'examiner leurs effets sur la compétitivité internationale des entreprises installées dans les Etats membres. A

cet égard, on vérifiera attentivement si – comme c’est par exemple précisément le cas, dans la pratique, de la directive environnementale REACH – certaines réglementations n’ont pas pour effet de restreindre la compétitivité internationale des entreprises. Il conviendra d’autre part d’examiner le cadre législatif existant afin d’y détecter toute contrainte superflue ou excessive, tant pour les entreprises que pour l’Etat. Afin de rendre un site plus attrayant pour les chefs d’entreprises, il faudra procéder à une déréglementation et à un allègement de la bureaucratie à tous les niveaux.