

<p style="text-align: center;">Contribution de <i>Confrontations Europe</i> à la révision de la stratégie de croissance et d'emploi de l'Union</p>

**Redonner du sens au projet européen
Accroître l'effectivité des mesures pour la croissance et l'emploi**

La consultation lancée par la Commission sur la future stratégie « UE 2020 », en d'autres termes sur la stratégie de croissance et d'emploi dont va se doter l'Union, n'est pas une question mineure ou un simple exercice technocratique. Il s'agit de **donner des réponses aux citoyens** sur le rôle que l'Union jouera dans le monde et sur sa capacité à rester **un acteur économique fort dans la mondialisation**. Il s'agit de rester une zone de prospérité où les perspectives d'emploi, de carrière et d'épanouissement professionnel soient les plus ouvertes possibles. Les questions relatives aux relations de l'Union avec le reste du monde, à l'investissement dans le social, aux sources de croissance sont donc majeures. Si ces problématiques ne sont pas abordées au moment même où les citoyens endurent les graves conséquences sociales et économiques de la crise, les citoyens en viendront à douter du véritable apport de l'Union européenne. La stratégie de croissance participe donc du projet européen, dans un contexte de crise particulièrement difficile.

Mais la stratégie UE 2020, pour être crédible, ne doit pas seulement se résumer en déclarations d'intention. Plus que la stratégie de Lisbonne des années 2000, **elle doit se soucier des conditions de son effectivité**. Si le marché intérieur constitue un atout, alors il faut le développer et indiquer des axes d'action (élaboration juridique, investissements dans des biens publics...) à cet effet. Si des moteurs existent pour la croissance et l'emploi en Europe, dans la lutte contre le réchauffement climatique ou dans l'économie de la connaissance, alors il faut des politiques pour en réaliser tout le potentiel.

Après une brève introduction politique soulignant les enjeux de la stratégie EU 2020, la présente contribution aborde quatre parties :

- 1) Les politiques à mener pour développer l'emploi et la solidarité, qu'il s'agisse des actions nécessaires en matière de formation/éducation ou de la mise en place d'une politique industrielle.
- 2) Les décisions à prendre pour renouveler la construction du marché européen et en faire un « camp de base » pour les entreprises européennes
- 3) L'urgence du travail à mener sur les questions de financement, travail comprenant la régulation financière, l'association entre public et privé et la coordination en matière de finances publiques.
- 4) Une gouvernance qui mobilise les sociétés et les acteurs autour du projet européen et la volonté de favoriser la croissance et l'emploi.

Synthèse des propositions

1. Des politiques pour développer la solidarité et l'emploi en Europe

1. 1. Faire de la politique « énergie-climat » un moteur de la croissance européenne

- Créer une agence européenne des infrastructures de réseau pour coordonner l'ingénierie et le financement des réseaux d'importance transfrontalière
- Persévérer dans la recherche d'un accord contraignant sur le climat
- Aller vers un marché du pétrole libellé en euro
- Favoriser des partenariats de l'Union en tant que telle avec ses principaux fournisseurs, notamment la Russie

1. 2. Faire de l'UE un catalyseur en matière d'éducation et de formation

- Amortir les périodes de chômage partiel par de la requalification/ formation
- Aider la formation professionnelle dans les nouveaux Etats membres
- Lancer des appels d'offres communautaires pour des programmes ciblés par métiers
- Apporter le soutien communautaire à la politique d'université d'excellence
- Définir une politique d'incitation à des stratégies de formation professionnelle et continue, en privilégiant les métiers de l'économie verte

1. 3. Favoriser le développement d'une industrie européenne

- Mettre au point un cadre public au niveau européen pour anticiper les restructurations, notamment transfrontalières
- Mettre en œuvre une politique de coaching des PME (structure interterritoriale pour les accompagner vers les marchés publics, mise en place du brevet européen, soutien à la recherche et à l'innovation).

2. Renouveler la construction du marché intérieur pour en faire un « camp de base » pour les entreprises européennes

2. 1. Chercher un « New Deal » pour approfondir le marché intérieur

- Achever le cadre juridique du marché intérieur (droit des consommateurs, droit des sociétés, droit familial...)
- Progresser dans le domaine de l'harmonisation sociale et fiscale, notamment relancer la réflexion sur la proposition de la Commission d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés

2.2. Définir et consolider les biens publics européens

- Développer les infrastructures
- Mettre en place une agence européenne pour une politique européenne intégrée en matière de régulation du réseau électrique
- Différencier les gestions de réseaux au regard de l'intérêt général
- Donner une dimension européenne à la gestion du dividende numérique

2. 3. Former un véritable marché du travail européen

- Favoriser la mobilité des travailleurs en modernisant le cadre juridique (carte européenne d'assurance sociale, clarification des règles en matière de retraite complémentaire)

- Rendre effective la reconnaissance des diplômes et des compétences professionnelles.

2.4. Mieux articuler la construction du marché intérieur avec l'insertion de l'Europe dans la mondialisation

- Participer à l'élaboration de normes internationales en fonction de visées stratégiques.
- Clarifier les objectifs de notre politique commerciale
- Revisiter dans les secteurs stratégiques la politique d'interdiction d'aide d'Etat pour ne pas handicaper les entreprises européennes dans la compétition mondiale

3. Aborder sans attendre les questions de financement

3.1. Améliorer le cadre réglementaire du financement privé

- Se servir de la RSE pour modifier les incitations, notamment la rémunération des dirigeants de manière à ce que la logique actionnariale ne soit pas le seul objectif des entreprises
- Se doter d'une stratégie européenne d'ensemble en matière de régulation financière (ratios prudentiels différenciés en fonction de l'activité des banques, organisation des marchés, mise en place de chambres de compensation, réflexion sur une taxation des transactions financières)

3. 2. Explorer de nouvelles modalités d'association entre public et privé

- Créer des instruments de financement spécifiques pour le financement de long terme
- Définir un cadre réglementaire et économique du PPP au niveau européen, appuyé d'un système de garanties communautaires

3.3. Se doter de nouveaux mécanismes de coordination et de solidarité en matière de finances publiques

- Comblent les limites du PSC par un mécanisme de solidarité financière entre pays européens (« Fonds monétaire européen » ou émission d'eurobonds...)
- Donner un rôle plus important au budget européen (« fonds monétaire européen », identifier les domaines dans lesquels les dépenses communautaires sont profitables à tous
- Remettre en question le principe du « I want my money back »
- Développer de véritables ressources propres (taxe carbone européenne, fraction de l'IS...).
- Améliorer la coordination des finances publiques nationales par un « fonds d'action conjoncturel » ou un nouveau chapitre du budget européen

4. Une gouvernance qui mobilise les sociétés et les acteurs autour du projet européen, de la croissance et de l'emploi

- Avoir un agenda politique pour la stratégie de croissance, notamment sur la période de la mandature
- Définir des outils communautaires d'incitation et de suivi pour la réalisation des objectifs de la stratégie
- Impliquer les acteurs de la société civile et les parlements nationaux autour de l'agenda communautaire
- Créer une conférence annuelle pour réunir les Parlements nationaux et le Parlement européen

Introduction – Les enjeux politiques de la stratégie EU 2020

L'importance que *Confrontations Europe* accorde au renouvellement de la stratégie de croissance et d'emploi part **de deux constats** majeurs.

Premièrement, la **Stratégie de Lisbonne**, après la formation du marché unique et la création de l'euro, a marqué un **premier effort** dans la recherche de l'intérêt commun des Européens dans l'économie globalisée. Elle a énoncé de bons objectifs comme le relèvement du taux d'emploi, la formation d'une société de la connaissance et l'achèvement du marché unique. La pression exercée sur les Etats-membres pour des réformes de structures, grâce à des lignes directrices et à la comparaison des efforts est utile et doit continuer. **Mais les résultats sont en deçà du nécessaire. Le potentiel de croissance de l'Europe a diminué.** Il n'y a pas matière à parler de succès pour ce qui est du travail. Le marché intérieur reste fragmenté, notamment en raison des intérêts nationaux rivaux en matière de régulation et supervision financières, et faute d'infrastructures communes. La société de la connaissance... n'a pas été un choix véritable des sociétés européennes ; elle se heurte à la balkanisation des espaces de recherche et d'éducation nationaux et à l'extrême difficulté de changement des contenus et des comportements éducatifs. L'euro, autre atout majeur de l'Europe avec son marché intérieur, n'a pas été complété par une capacité de politique budgétaire et économique commune. Au plan politique, la coopération espérée entre les Etats ne s'est pas produite. Les citoyens ne se sont pas approprié la Stratégie de Lisbonne, laquelle de surcroît n'a pas été capable de se doter d'une dimension extérieure construite.

Deuxièmement, **la crise a véritablement changé la donne européenne et globale.** Face à la récession, la réaction a été rapide et couronnée de succès. Tous les Etats ont adopté des mesures keynésiennes et les amortisseurs sociaux ont fonctionné. La récession est enrayée grâce aux soutiens monétaires et budgétaires massifs des Etats et des banques centrales. Toutefois, en termes de cohésion et de solidarité, l'échec est réel. Les solutions à la crise ont été trouvées dans un cadre essentiellement national, la coordination européenne ayant largement été d'affichage.

En outre, **la situation reste très délicate, sur le front des finances publiques comme sur celui de l'environnement international.** En matière de finances publiques, tandis que les institutions publiques sont très endettées, le secteur privé est loin d'être assaini. Le processus de désendettement s'annonce long. Les liquidités abondantes, et les profits qui augmentent à nouveau, alimentent la recapitalisation des bilans, et même de nouvelles bulles spéculatives dans la sphère financière, alors que l'investissement productif qui a sombré dans la crise ne repart pas. Du côté de l'environnement international, les autres zones du monde (Etats-Unis, Chine) ne semblent pas encore en mesure de tirer la croissance européenne. Les Etats-Unis ne pourront plus être une locomotive pour l'Europe ; obligés d'épargner plus et de dépenser moins, ils vont essayer de reprendre une position d'exportateur de premier plan. La croissance chinoise est et restera forte, mais son poids dans l'économie globale n'est pas encore suffisant pour qu'elle tire le monde entier. De plus, la Chine ne remettra en cause que lentement un modèle de croissance toujours tourné vers l'exportation.

Au milieu de toutes ces contraintes, relever le potentiel de croissance et la soutenabilité de l'Europe est un impératif catégorique. Cela appelle une réforme en profondeur de la Stratégie

de Lisbonne des années 2000, conjuguée à la mise en place d'une véritable politique macro-économique, et à une transformation originale du capitalisme européen.

C'est en commun qu'il faut mener de nouvelles politiques. Se pose la question de savoir où se trouveront **les moteurs de la croissance**. Ils résideront par exemple en un **nouveau type de croissance, plus durable et plus juste** : produire plus et mieux en consommant relativement moins et en recyclant les déchets. Une croissance juste, cela veut dire où le travail est reconnu, sans travailleurs pauvres, donc en reconnectant salaire et productivité et en dissuadant les rentes et les revenus spéculatifs.

Plus que la Stratégie de Lisbonne des années 2000, la nouvelle Stratégie UE 2020 doit se soucier des conditions de son effectivité.

- Des moteurs existent pour la croissance et l'emploi en Europe, mais ils ne tournent pas à plein régime : il faut des politiques pour en réaliser tout le potentiel.
- Le marché intérieur doit devenir un « camp de base » pour les entreprises européennes, alors que celles-ci ne bénéficient pas d'un marché pleinement intégré et que les moyens de développement et d'investissement sont insuffisants. Il faut donc renouveler la vision du marché intérieur pour l'approfondir de façon efficace.
- Les questions de financement sont essentielles et transversales dans la stratégie de croissance ; or elles ont été insuffisamment articulées avec elle. Il faut donc ouvrir ce dossier rapidement.
- La mobilisation des acteurs autour de la stratégie de croissance est une condition de son efficacité : la gouvernance doit donc être améliorée.

Ce sont ces quatre grands axes de réflexion qui sont ici développés par *Confrontations Europe*.

1. Des politiques pour développer l'emploi et la solidarité en Europe

La Commission propose, dans son document de travail lançant la consultation sur la future stratégie « UE 2020 », l'objectif de « créer une économie compétitive, connectée et plus verte ». Cet axe de travail apparaît prometteur. *Confrontations Europe* souhaite ici apporter quelques suggestions pour en accroître l'effectivité.

1. 1. Faire de la politique « énergie-climat » un moteur de croissance européenne

L'idée serait de compléter la politique énergie-climat, définie pour atteindre l'objectif « triple 20 » en 2020, sur deux dimensions, interne et externe.

1. 1. 1. En interne, compléter les politiques et les instruments dans le domaine énergétique

En interne, il s'agit d'utiliser toutes les possibilités nouvelles offertes par le **Traité de Lisbonne**, en particulier celle de définir une politique européenne de l'énergie visant à garantir compétitivité et sécurité d'approvisionnement en complément des objectifs climatiques. Une **agence européenne des infrastructures de réseau** devrait être mise en place, en s'inspirant de celle existant pour les réseaux

de transport. Elle serait chargée de coordonner le financement et l'ingénierie des réseaux d'importance transfrontalière. Il faudrait aussi étudier son extension aux nouvelles infrastructures de l'économie décarbonée : renouvelables, nucléaire, CSC (captage et stockage du carbone) pour le charbon et le gaz.

Par ailleurs, pour créer un effet d'entraînement, l'Union doit déterminer son calendrier. Aujourd'hui, il n'y a pas de définition d'engagements et de moyens à l'horizon 2030 et 2035, ce qui ne donne pas d'idée sur la façon dont nous comptons passer du respect des engagements 2020, relativement simples à tenir, à ceux de 2050, certes insuffisamment décrits, mais dont on sait d'ores et déjà qu'ils nécessiteront des bouleversements technologiques et organisationnels.

L'Union a aussi à définir une **politique d'offre énergétique**. Celle-ci doit couvrir les trois grands secteurs de la consommation énergétique que sont la fourniture d'**énergie**, la fourniture de **chaleur** et la fourniture de **mobilité**. Au titre de l'offre électrique, il conviendra pour l'Europe de clarifier sa position sur le nucléaire. Pour ce qui est de l'offre de chaleur, des mesures visant à intensifier l'isolation thermique pourraient constituer une source d'activité. Enfin, pour modifier l'offre de mobilité, il faut non seulement encourager la diminution du trafic et la réduction poids/puissance des véhicules, mais aussi déployer celles des technologies bas carbone arrivées à maturité (agro-carburants, H2, électricité...).

1. 1. 2. En externe, persévérer dans la poursuite des accords internationaux

En externe, l'UE doit persévérer dans la recherche d'un accord mondial contraignant sur le climat. La réalisation de cet objectif sera facilitée si l'UE cherche en parallèle un accord multilatéral sur l'accès de tous les pays à l'énergie et la sécurité énergétique mondiale.

L'action de l'Union pourrait également consister à faire en sorte qu'une partie significative du marché du pétrole soit libellée en euros. Cela favoriserait la stabilité dans les relations financières entre les producteurs d'énergie et l'Europe.

Il faudrait également favoriser des partenariats de l'Union en tant que telle avec ses principaux fournisseurs, notamment la Russie. Cette solution serait beaucoup moins contre-productive collectivement que les partenariats tissés par certains Etats membres de façon bilatérale. La relation avec la Russie doit être collective et basée sur la réciprocité.

Enfin, il faudrait favoriser l'émergence de grandes entreprises énergétiques européennes, ce qui suppose non seulement de ne pas avoir une vision trop rigide de la politique de la concurrence, mais aussi d'aller au-delà des intérêts strictement nationaux.

1. 2. Pour soutenir l'emploi et l'économie de la connaissance, faire de l'UE un catalyseur en matière d'éducation et de formation

On ne peut que souscrire à la proposition de la Commission de créer de la valeur en « fondant la croissance sur la connaissance ». La formation, la recherche, l'innovation constituent des moteurs non seulement pour la croissance mais aussi pour l'emploi.

Par souci d'effectivité, *Confrontations Europe* souhaite proposer des mesures concrètes dans le domaine éducation-formation. L'élévation des compétences constitue un paramètre majeur à la fois de

la sortie de crise, de la croissance de long terme et donc de l'emploi. Il s'agit non seulement, à court terme, de faire en sorte que le temps passé au chômage partiel (auquel tous les pays d'Europe ont eu recours) soit le moins perdu possible, et de « rentabiliser » ces périodes par de la requalification, mais aussi, à long terme, d'adapter les compétences aux besoins de qualification des employeurs. Cet effort ne doit pas se concentrer uniquement sur l'excellence et l'enseignement supérieur (encore que des évolutions paraissent nécessaires dans ces domaines), il doit se préoccuper aussi de ceux qui sont sans qualification initiale, notamment dans les services, et de ceux qui ont besoin d'une requalification, notamment dans l'industrie, par exemple en matière de technologies de l'information. En d'autres termes, le thème de la « société de la connaissance » ne doit pas s'adresser qu'à une élite, comme le remarque Philippe Herzog dans sa contribution à un colloque tenu en juin 2009 à Prague¹.

A court terme, pour négocier le mieux possible la sortie de crise, il vaut mieux mettre les travailleurs en formation plutôt que seulement en chômage technique. A moyen et long terme, certains défis essentiels restent à relever : les départs en retraite et le vieillissement démographique vont entraîner des pénuries de compétences, notamment chez les effectifs jeunes, non seulement en matière d'ingénieurs mais aussi de techniciens². Le manque de personnel dans certains métiers n'est pas un problème qui se posera seulement demain : il se fait sentir dès aujourd'hui, comme l'ont montré les Entretiens Economiques Européens³, organisés en décembre 2009 par *Confrontations Europe*. C'est notamment vrai pour les qualifications intermédiaires, ce qui dément le pronostic d'une « polarisation » des besoins des entreprises soit sur les emplois très qualifiés, soit sur les emplois très peu qualifiés, mais pas au milieu.

On le voit, puisque tous les pays font face aux mêmes défis, les modèles de formation en Europe constituent une préoccupation d'intérêt commun et devraient appeler des réponses communes. C'est dans son ensemble que l'Europe ne forme pas assez d'ingénieurs et de techniciens. La perception de leur rôle social et leur valorisation appellent de véritables choix de société.

1. 2. 1. Davantage mobiliser le budget européen dans le domaine de la formation

Dans ces conditions, l'Union en tant que telle devrait jouer un rôle majeur dans la conception de nouveaux contenus scolaires, l'organisation de cursus européens, la définition de labels et la certification. Tout ceci dépasse très largement le champ de l'Institut européen de technologie récemment créé et focalisé sur la désignation de certains établissements comme des « super-champions » de l'excellence. Compte tenu de la situation de sous-investissement et parfois de détresse des nouveaux pays membres de l'Union européenne, l'Union doit décider d'aides massives à des programmes de formation initiale et continue pour l'enseignement professionnel dans ces pays, assurant notamment une contribution à la formation de techniciens dans des métiers à forte valeur ajoutée. Incidemment ceci conduirait aussi les systèmes d'éducation nationale de l'Europe de l'Ouest à mieux construire leurs concepts et outils pédagogiques. La Commission pourrait lancer des appels

¹ Colloque « Industry-University working together in Europe to produce the leaders for tomorrow », texte disponible sur le site Internet de Philippe Herzog. Une bibliographie indicative sur les thèmes généraux est fournie à la fin de la présente contribution.

² Voir par exemple le numéro 27 de *L'Option de Confrontations Europe*, « Formation – emploi : choc démographique et sortie de crise », contenant plusieurs articles de François Michaux et une contribution d'Hélène Zwick.

³ Voir par exemple une synthèse des EEE dans *Interface* n° 52, disponible sur le site de *Confrontations Europe*

d'offre pour des programmes de formation ciblés par métiers, dont les spécifications valoriseraient les coopérations entre Etats.

De nouvelles lignes directrices traduisant ces objectifs devraient être inscrites dans la stratégie EU 2020. Elles seraient assorties de programmes et d'incitations financières visant à leur réalisation effective. A ce titre, les versements du FSE pourraient être concentrés sur quelques priorités plus resserrées au niveau européen.

1. 2. 2. Avancer dans quelques domaines très concrets

Non seulement l'Union devrait mieux utiliser les financements communautaires comme autant d'instruments pour centrer les efforts sur des priorités partagées, mais elle devrait contribuer à faire émerger ces priorités. Celles-ci pourraient concerner les domaines suivants :

- **apporter un soutien communautaire à la politique d'universités d'excellence**, qui se met en place un peu partout, en incitant par des financements complémentaires à constituer un réseau. Il s'agirait de travailler sur les complémentarités dans le domaine de la recherche comme dans celui de l'enseignement, de définir des programmes organisés et importants d'échanges d'enseignants, de proposer une offre unique aux étudiants non européens, avec permis de séjour unique, cursus plurinationnel...

- **définir une politique d'incitation à des stratégies de formation professionnelle et initiale et continue**, orientée principalement vers le développement du niveau « bac + 2 », notamment dans les métiers de l'économie « verte ». Elle offrirait pour partie des formations initiales à des jeunes en scolarité, pour partie des formations continues s'adressant à des ingénieurs ou techniciens au chômage, dont les métiers anciens sont menacés par les évolutions actuelles.

- aider les formations initiales technologiques et professionnelles par le recours systématique aux formations assistées par ordinateur.

1. 3. Favoriser le développement de l'industrie européenne

La stratégie de croissance UE 2020 doit se soucier de l'industrie. Une politique industrielle est nécessaire, faute de quoi les citoyens européens continueront à voir les activités industrielles péricliter en Europe et se développer dans les pays émergents. Il est également indispensable de se doter de politique en matière d'investissements directs étrangers (IDE), faute de quoi les différents Etats continueront de mener des stratégies en ordre dispersé, sans se soucier de constituer un « camp de base » au niveau européen. Dans l'immédiat, *Confrontations Europe* estime que l'Union pourrait jouer un rôle concret dans au moins deux domaines.

1. 3. 1. Mettre au point un cadre public des restructurations

Au chapitre de la construction d'une politique industrielle, la crise rend urgente la construction d'un **cadre public et social au niveau européen** (dispositifs normatifs, conventions, mais aussi système d'incitations...) pour **cogérer les transitions des personnels et anticiper les restructurations**. Les problèmes à gérer ne concernent pas seulement des entreprises individuelles, mais bien des filières entières. Par exemple, la crise n'a pas frappé que les constructeurs automobiles ; elle a concerné aussi,

et peut-être surtout, les fournisseurs et les équipementiers qui, au cours de premier semestre 2009, auraient perdu 1,5 million d'emplois. De même, les problèmes ne sont pas circonscrits à un seul pays ; de ce fait, les gestions strictement nationales des restructurations ne sont pas satisfaisantes dans le cadre du marché intérieur. Elles le sont d'autant moins que certains chocs vont concerner toute l'Europe, comme le choc démographique⁴.

Ainsi, des politiques sectorielles, des conventions de filières (pour inclure les sous-traitants et fournisseurs) paraissent nécessaires. Il faut que l'Europe monte en responsabilité dans les restructurations transfrontières. Elle pourrait par exemple inciter les entreprises à la redynamisation des territoires en cas de fermeture de sites, mettre en place des politiques industrielles sectorielles pour inciter à un investissement responsable, faciliter le crédit nécessaire aux PME, réunir des groupements d'investisseurs dédiés au long terme.

Quelles avancées concrètes suggérer ? John Monks, le secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats, a demandé que la Commission s'inspire du travail de la Communauté européenne du charbon et de l'acier afin de mettre en place une structure pour superviser les restructurations dans le secteur automobile. Peter Scherrer, le secrétaire général de la Fédération européenne des métallurgistes, s'est adressé au président de la Commission et à celui du Conseil, en vue de mettre en place un conseil européen de l'industrie automobile pour rechercher des solutions communes aux problèmes de ce secteur.

Pour l'instant cependant, ce genre de propositions – consistant en fait à créer des agences ou des autorités chargées de piloter les restructurations – ne se traduisent pas (encore ?) en avancées concrètes. Dans certains secteurs, la gestion des restructurations au niveau européen a même été sciemment écartée : dans le secteur bancaire, l'idée d'un « partage de la charge de restructuration » (*burden sharing*), c'est-à-dire une mutualisation des coûts par un fonds européen a été repoussée, à l'époque même où le système bancaire européen menaçait ruine⁵. Certes, il a été possible d'intervenir en coopération en cas de faillite d'une grande banque transfrontalière : à chaud, les gouvernements ont pu se mettre d'accord pour organiser le sauvetage de Fortis, par exemple⁶. Mais s'ils peuvent trouver un accord dans l'urgence, ils éprouvent manifestement des difficultés à penser ce genre d'affaire dans la durée. Il faut donc ouvrir d'urgence le dossier de la gestion des restructurations. Dans l'immédiat, il faudrait créer un FEARM (fonds européen d'action sur les restructurations et les mutations) se substituant au FEAM (fonds européens d'ajustement à la mondialisation). Encore faudrait-il que sa capacité financière soit significativement augmentée.

1. 3. 2. Mettre en œuvre un accompagnement (« coaching ») des PME

Il faut aider les petites et moyennes entreprises. Or la crise financière actuelle ne fait que rendre les lacunes du cadre actuel pour les PME encore plus fragantes. L'objectif d'un *Small Business Act* n'a donné lieu pour l'instant qu'à des déclarations de principe. Dans la mesure où les PME sont livrées à

⁴ Sur les questions de démographie, voir par exemple l'intervention de François Michaux lors de la réunion « Quelle politique de formation-emploi dans la stratégie post-Lisbonne ? » du 24 septembre 2009, ainsi que « l'Option » sur le choc démographique et les enjeux de formation-emploi parue à l'occasion des EEE.

⁵ « Les consolidations bancaires et les plans de soutien : quel est l'intérêt européen ? » (réunion du 28 Mai 2009), avec **Nicolas Véron**, chercheur à Bruegel et **Dirk De Batselier**, Affaires publiques, Fortis.

⁶ Voir par exemple la réunion du « Groupe crise », « Les politiques de l'emploi en temps de crise et le rôle de l'Europe dans le traitement des crises bancaires » (avril 2009)

elles-mêmes sur le grand marché, peut-être l'urgence n'est-elle pas de mettre en place en leur faveur un quota de marchés publics, mais plutôt une structure interterritoriale pour les accompagner vers des marchés publics dont ils ignorent le plus souvent les opportunités.

Il apparaît donc nécessaire d'associer les PME aux marchés de moyenne et haute technologie et à l'innovation en leur offrant un coaching et des partenariats. *Confrontations Europe* propose également la création de sociétés privées de droit européen, une simplification générale des procédures et la mise en place du brevet européen.

Par ailleurs, l'accompagnement des PME vers les marchés extérieurs, y compris intraeuropéens, implique un soutien de la recherche jusqu'à l'innovation et à la vente, en particulier à l'exportation. Il faut être également particulièrement attentif au vieillissement des entrepreneurs et à la transmission des PME, y compris sous des formes de reprise des salariés et de coopératives.

2. Renouveler la construction du marché intérieur pour en faire un « camp de base » pour les entreprises européennes

La communication du 24 novembre de la Commission sur la stratégie « EU 2020 » estime qu'il faut « pleinement exploiter le marché unique ». L'association *Confrontations Europe* a toujours été consciente de l'importance du marché intérieur, au point même de proposer un « nouvel Acte Unique ».

Pour faire du marché intérieur un moteur de la croissance, adopter une logique de libéralisation ne suffit pas. La théorie des « marchés efficients », selon laquelle le marché pourrait faire l'objet d'une organisation et d'une régulation spontanées et efficaces, a manifestement été mise en défaut par la crise financière. Lorsqu'il s'est agi de faire passer les industries de réseau du monopole à la concurrence, le marché a dû être *construit*. On ne s'est pas contenté d'affirmer le principe de la liberté de circulation : on a défini des règles, prévu des autorités...

Un nouveau compromis, un « new deal » devrait être trouvé au niveau européen : l'approfondissement du marché devrait s'accompagner de progrès dans l'harmonisation fiscale et sociale. Par ailleurs, un marché n'est pas seulement une construction juridique. De la même façon que la nef d'une cathédrale gothique s'appuie sur des arcs-boutants, le marché s'appuie sur un certain nombre de biens publics, comme par exemple des infrastructures ou une gestion unique de certains marchés. Enfin, il faut davantage penser l'articulation du marché intérieur avec l'insertion dans la mondialisation.

2. 1. Chercher un nouveau « new deal » pour approfondir le marché intérieur

Dans certains domaines, le cadre juridique du marché n'est pas achevé. L'achever peut nécessiter de procéder par la réglementation sur des domaines précis. S'en remettre systématiquement à la « reconnaissance mutuelle », au « principe du pays d'origine », voire aux règles internationales de conflits de droit, ne suffit pas pour construire un marché intégré. Il ne faut pas considérer la production de normes par les autorités publiques comme un handicap en soi pour l'activité économique. En

matière de services financiers, la crise a montré que la foi en les vertus de l'auto-réglementation n'était pas fondée. Dans le domaine du marché intérieur, c'est ce préjugé contre l'activité normative qu'il convient de remettre en cause.

La construction encore incomplète du droit protégeant le consommateur (pour qu'il n'ait plus peur d'acheter hors de ses frontières nationales), du droit des sociétés (pour veiller à la bonne circulation de l'information financière et éviter la concurrence réglementaire) ou du droit civil, et plus particulièrement du droit familial (indispensable pour donner une réalité à la mobilité des hommes et des femmes au sein de l'UE) montre qu'il faut que l'Union fasse parfois le choix de légiférer. L'objectif ne doit pas forcément être d'imposer le même cadre juridique à tous les Etats membres, mais en tout cas de prévoir un socle minimum pour éviter une trop grande fragmentation juridique du marché.

Dans le même temps, il faut faire des progrès en matière d'harmonisation sociale et fiscale. Un dossier est emblématique de cette préoccupation : celui de l'harmonisation de la base de l'impôt sur les sociétés (IS). Une harmonisation de la base n'est pas contradictoire avec les efforts des Etats pour améliorer leur attractivité : elle donnerait d'ailleurs au taux un véritable rôle de « signal-prix », qu'il ne joue pas aujourd'hui. En effet, dans la situation actuelle où les assiettes varient considérablement d'un pays à l'autre, comparer les taux ne suffit pas pour comparer les charges fiscales de l'IS.

Il conviendrait aussi de relancer la réflexion sur la proposition de la Commission en faveur non seulement de l'harmonisation des bases mais aussi de la « **consolidation** » (projet « ACCIS⁷ »). Une répartition des revenus selon la localisation de l'activité économique et non la localisation de profits rendrait plus difficile le déplacement des bases comptables à seule fin d'optimisation fiscale. Les Etats-Unis, en consolidant les bénéficiaires au niveau fédéral et non par Etat, ont ainsi réussi à éviter une course au moins-disant fiscal entre les Etats.

Sur cette base harmonisée, un taux minimum d'IS pourrait être décidé en commun, et constituer une véritable ressource propre pour le budget communautaire.

2. 2. Investir dans des « biens publics » pour pallier les limites des mécanismes de marché

Un marché n'est pas seulement une construction juridique. Depuis plusieurs décennies, diverses théories économiques (théories des institutions, théories conventionnalistes...) montrent que, pour que le mécanisme des prix puisse jouer, il faut un minimum d'organisation (par une profession ou par la puissance publique), il faut des infrastructures, des références culturelles communes... Ces constructions, qui ne relèvent pas d'une logique de marché, mais qui sont indispensables pour étayer le marché, nous les appelons des « biens publics ». Ce besoin en infrastructures est particulièrement vif dans certains secteurs, par exemple les industries de réseau.

Mais les biens publics ne se contentent pas d'étayer le marché. Ils en corrigent aussi les imperfections. Les théoriciens de l'économie de marché ont depuis longtemps montré que, si la libre concurrence permet en général d'atteindre la satisfaction optimale des agents économiques, il existe aussi des limites aux mécanismes de marché, qui empêchent ces derniers de répondre à des besoins essentiels. Il

⁷ ACCIS : assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés. Le travail de la Commission sur ce sujet a été lancé en 2001. Voir les documents COM(2001)582 et COM (2003) 726.

s'agit notamment :

- des biens et services qui doivent être fournis à tous, dont personne ne peut être exclu, et dont l'allocation ne peut donc se faire par un prix : « monopoles moraux » gérés par l'Etat pour Walras (défense, justice, police), « biens communs » pour Samuelson ⁸ ou « biens publics ».
- des « monopoles naturels » (Walras) qui se produisent dans des branches d'activités à rendements croissants, utilisant souvent des réseaux, où l'importance des investissements et la difficulté de dupliquer les réseaux limitent l'entrée de nouveaux investisseurs.

Malgré des causes différentes, il y a une relation entre certains biens publics et les monopoles naturels, dans la mesure où la construction de réseaux est souvent indispensable pour assurer à tous des services essentiels comme l'eau, l'électricité ou le service postal.

Cette relation est dynamique et elle évolue dans le temps, d'une part parce que la notion de bien public est liée aux aspirations de la collectivité qui elle-même se transforme (ce qui est le cas en Europe où la construction européenne impose de réfléchir aux biens publics européens) et d'autre part parce que des mutations technologiques peuvent susciter l'aspiration à de nouveaux biens publics (accès à Internet, ou sécurité de l'environnement, par exemple) ou au contraire faire disparaître des monopoles naturels (télécommunications).

La construction du marché européen doit donc aller de pair avec la confirmation des biens publics européens et la réalisation des nouvelles infrastructures nécessaires.

2. 1. 1. Développer les infrastructures

Les infrastructures en matière de transport et d'énergie constituent des biens publics indispensables. La circulation de l'électricité et du gaz, le transport puis la distribution, les échanges entre acheteurs, fournisseurs, producteurs supposent des réseaux. Ces réseaux ont été historiquement établis au niveau national. Des interconnexions transfrontalières existaient mais elles étaient conçues pour les états d'urgence et non pour des échanges permanents. Les interconnexions entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est étaient exceptionnelles sauf pour les importations de gaz. En fait les nouveaux Etats membres de l'Est étaient plus interconnectés à la Russie qu'avec l'Europe de l'Ouest. L'établissement des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz commence donc par la construction ou l'augmentation des capacités des interconnexions transfrontalières.

Or ces réseaux et ces interconnexions ne font pas l'objet d'un investissement suffisant. La difficulté à financer sur le budget communautaire des investissements d'intérêt européen est illustrée par le secteur de l'énergie. Alors que les investissements à engager dans les infrastructures de réseaux sont de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards d'euros pour les axes prioritaires, l'Union ne dispose que d'un budget symbolique. Quant au choix de reporter le financement sur les Etats, il aboutit à un échec. De 1,5 % du PIB européen en 1980, les montants investis par les différents Etats membres dans la réalisation des infrastructures (transport et énergie) sont ainsi tombés à moins de 1 % dans les années 2000.

⁸ Sont considérés comme biens communs ceux "dont tout le monde jouit en commun, de telle manière que la consommation de ce bien par chaque individu ne conduit pas à retrancher quoi que ce soit de la consommation du même bien par un autre individu".

Investir dans les infrastructures susceptibles de soutenir le marché demande, on le voit, des financements conséquents. La mise au point d'une stratégie de croissance pour les années à venir ne peut se dispenser d'une réflexion sur les questions de financement (voir plus loin).

2. 2. 2. Aller vers une gestion européenne de certains marchés ou de certains biens publics

Le 3^{ème} Paquet Energie adopté en 2009 a prévu la mise en place d'organes de coopération des réseaux de transport (ENTSO, *European Network of Transmission System Operators for Electricity*) et d'une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER). Le fonctionnement des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz renvoie en effet à la **gestion** de ces réseaux et des infrastructures auxiliaires comme « l'équilibrage » pour l'électricité ou les stocks pour le gaz. Là aussi il s'agit d'harmoniser les procédures de gestion nationales (les codes de conduite) et de coordonner l'action des gestionnaires nationaux. La nouvelle ENTSO va permettre d'aller dans ce sens.

Pour l'avenir, et pour ce qui concerne les **régulateurs**, il faudra sans doute dépasser la simple coopération et aller vers une agence de régulation plus intégrée au niveau européen.

Pour ce qui concerne les **gestionnaires de réseau**, une clarification de leur rôle économique et social s'impose. Les réseaux transfrontières doivent servir la cohésion de l'Union et de ses régions. Le cadre européen et les régulations nationales restent encore ambigus. Le débat sur le 3^{ème} Paquet marché a été polarisé sur la question d'une « séparation » patrimoniale des réseaux par rapport aux opérateurs commerciaux pour éviter les conflits d'intérêts avec les opérateurs commerciaux dans la concurrence, mais il a montré que cette séparation pouvait être nocive pour l'investissement. La solution n'est pas là mais consiste en une « différenciation » des gestions. Les investissements de réseaux dans l'intérêt général et la tarification doivent être régulés. Les réseaux chargés de mission d'intérêt général européen n'ont pas à être soumis aux exigences de rentabilité du marché financier comme les opérateurs commerciaux⁹, ils devraient plutôt relever de la « *finance patiente* ».

Dans d'autres domaines, des avancées concrètes du marché intérieur méritent de faire l'objet de débats. Tel est le cas de la proposition faite par la Commission consistant à donner une **dimension plus européenne à la gestion du dividende numérique**. Viviane Redding, alors Commissaire chargée de l'économie de la connaissance, écrivait¹⁰ : « Une étude récente effectuée pour la Commission par des consultants indépendants a montré qu'une coordination européenne des fréquences concernées augmenterait l'impact économique de 20 à 50 milliards d'euros. C'est pourquoi la Commission a fait récemment une proposition pour une approche européenne, notamment en vue d'harmoniser une sous-bande de fréquences pour l'introduction de services internet à haut-débit... »

2. 2. 3. Former un véritable marché du travail européen en permettant la mobilité de travailleurs et des étudiants

La formation d'un marché du travail européen doit devenir un objectif explicite, étant bien entendu qu'il viendrait en complément et non en substitution des marchés locaux et nationaux. L'objectif est d'assurer la liberté de circulation des personnes et de prestation de services dans de meilleures

⁹ certains régulateurs nationaux exigent le Coût Moyen Pondéré du Capital.

¹⁰ « Le dividende numérique, une opportunité historique pour l'Europe et une nécessité pour une relance rapide de l'économie », in *Interface* n° 51.

conditions. L'Union a pris plusieurs initiatives en la matière, mais la mobilité des Européens ne s'est pas encore complètement concrétisée dans les faits.

Comme le souligne le rapport Lamassoure¹¹, la **mobilité des travailleurs**, quantitativement, reste anormalement faible : environ 2 % des Européens vivent dans un pays de l'Union différent de leur pays d'origine. Sur les 25 pays recensés dans une étude de 2007 de la Commission, les ressortissants des pays tiers étaient plus nombreux que les étrangers européens dans 21 Etats membres. Cette situation prend largement sa source dans un droit quelque peu daté. A l'origine, l'Union a veillé à la non-discrimination des citoyens par les législations nationales et à la portabilité des droits sociaux. Mais les migrations de travailleurs se font davantage par des détachements temporaires que par des installations durables. De nouvelles initiatives juridiques sont donc nécessaires pour favoriser la mobilité des travailleurs : statut européen spécifique pour favoriser la mobilité intra-groupe, « carte européenne d'assurance sociale », clarification des règles en matière de retraites complémentaires...

Le rapport Lamassoure déjà cité déplore également une insuffisante **mobilité des étudiants**. Erasmus ne bénéficie encore qu'à moins de 3 % des étudiants européens. L'accès à ce programme fait apparaître de fortes inégalités selon la catégorie socio-professionnelle des parents. Contrairement aux ambitions d'origine, la reconnaissance mutuelle des diplômes reste de la compétence des Universités elles même, et se fait donc au cas par cas. Quant à la reconnaissance des qualifications professionnelles, hormis pour une demi-douzaine de professions réglementées, elle est encore à construire. De nombreuses initiatives doivent donc être prises pour permettre aux étudiants de circuler au sein de l'espace européen sans avoir à se livrer à une course d'obstacles.

Une coopération européenne entre les services locaux et nationaux pour l'emploi et la formation doit être établie. La méconnaissance des possibilités en matière de mobilité est inadmissible, et au-delà même de l'information il s'agit de pouvoir accompagner les étudiants et les travailleurs mobiles dans leur parcours.

2. 3. Mieux articuler la construction du marché intérieur avec l'insertion de l'Europe dans la mondialisation

Les dimensions externe et interne du marché intérieur doivent être articulées. Le marché européen n'est pas qu'un élément régional du grand marché mondial même s'il s'y inscrit. L'Europe doit défendre ses propres intérêts stratégiques face à ceux des autres régions du monde tout en œuvrant pour un nouveau multilatéralisme juste et équitable.

Par exemple, les aides à la production sont interdites par principe mais pour l'agriculture elles devraient être maintenues en l'absence d'accord mondial sur la régulation des marchés et face aux régions qui ne suivent pas une telle discipline. Pour des secteurs stratégiques comme l'aéronautique ou l'espace, elles sont évidemment indispensables, en privilégiant l'aide à la R&D, à l'innovation et à l'accroissement des compétences.

¹¹ Alain Lamassoure, *Le citoyen et l'application du droit communautaire*, Rapport au Président de la République, juin 2008

2. 4. 1. Participer à l'élaboration des réglementations et des normes au niveau international

Il ne s'agit pas ici d'entrer dans le débat sur l'Europe en tant que puissance normative ou de soft power, mais de souligner l'importance de certains dossiers à l'international.

L'Europe doit également influencer la production de normes réglementaires au niveau international, qu'il s'agisse des négociations commerciales ou environnementales. Elle doit participer aux enceintes multilatérales, non pas avec une vision abstraite et désincarnée de l'économie, mais en ayant des **visées stratégiques**, à l'instar des pays qui émergent sur l'échiquier mondial. Dans ces conditions, elle ne doit pas hésiter, par exemple, à donner corps au principe de réciprocité (par exemple, revisiter sa doctrine en matière d'aides à la production quand certaines régions du monde n'hésitent pas à y avoir recours). A ce titre, une clarification de la politique commerciale de l'Union serait nécessaire.

De même, l'Union doit avoir une doctrine cohérente en matière de régulation/supervision financières de manière à exercer une influence déterminante sur les négociations en cours dans la lignée des G20.

Mais tout ne se passe pas à l'OMC, au G20 ou au Comité de Bâle. L'Union doit aussi participer sans relâche -et de façon coordonnée - aux enceintes internationales (colloques ou organisations internationales comme l'OCDE) où s'élaborent, lentement mais sûrement, le paysage intellectuel, conceptuel, les grilles de lecture et les doctrines qui influenceront la production ultérieure de normes.

La norme réglementaire n'est pas la seule à compter. Il faut également être en mesure d'influencer la **norme technique**. L'Europe compte à son actif quelques belles réalisations en la matière, comme la norme GSM. Cependant, vu l'enjeu pour nos industriels, cet effort doit être amplifié. Nos concurrents ont réalisé l'importance de la normalisation technique. Ainsi, comme le constate un ouvrage récent¹² consacré à la présence européenne en Asie du Sud-Est, les entreprises américaines qui s'implantent en Asie « utilisent leur capacité de lobbying auprès du gouvernement américain, des institutions internationales et des gouvernements locaux pour (...) imposer des normes ou des standards qui leur sont favorables. »

2. 4. 2. Mieux coordonner les aspects commerciaux avec les questions de marché intérieur

Néanmoins, les efforts de l'Europe pour accroître sa compétitivité seront mis à mal si l'Europe se bat contre des compétiteurs de pays tiers placés dans une situation plus favorable, notamment par l'utilisation faite des aides d'Etat. L'ouverture des marchés suppose donc, notamment, d'agir pour obtenir des accords globaux et équilibrés dans le cadre du cycle de Doha, de renforcer les instruments de la politique commerciale face aux pratiques déloyales, d'obtenir de tous le respect de la propriété intellectuelle et de mieux articuler la politique de la concurrence au niveau européen avec la dimension externe. Il s'agit de prendre en compte les règles et pratiques des pays tiers lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de nos politiques internes.

L'Europe doit par exemple revisiter sa politique d'aides d'Etat. Elle s'applique unilatéralement et seule dans le monde une politique d'interdiction des aides d'Etat alors que des industries concurrentes

¹² Guy Faure et David Hoyrup, *La présence économique européenne en Asie du Sud-Est*, Editions les Indes savantes, 2008.

bénéficient d'un soutien public sans frein. Des dérogations à ces règles doivent être examinées pour soutenir les activités particulièrement exposées à la concurrence et les secteurs stratégiques.

Pour que ces questions soient abordées sans dogmatisme, une première urgence est de briser l'extraordinaire cloisonnement vertical qui sépare aujourd'hui les responsables de la Commission d'une direction générale à l'autre, et plus généralement segmente toutes les institutions. Les responsables du marché intérieur, de la politique sociale, de la concurrence, de l'entreprise, et de la politique commerciale n'ont jamais assumé une véritable coordination. Par exemple, lors de la conclusion d'accords bilatéraux et régionaux (dont la négociation a été relancée depuis l'enlisement du multilatéral), certains accords signés révèlent des conflits d'intérêt sectoriels - comme ce fut le cas entre industrie automobile et les services dans le cadre de l'ALE (accord de libre échange) entre l'UE et la Corée. Il faudrait une plus grande transparence et une doctrine macroéconomique lisible dans la détermination des choix de l'Union.

Toute autre région du monde sait effectuer ces arbitrages en fonction de ses propres intérêts. Il y a là une priorité pour la gouvernance qui va devoir s'accompagner d'une révision de la politique commerciale.

3. Aborder sans attendre les questions de financement

Pour favoriser la croissance et l'emploi, il faut des investissements de long terme alors même que leur financement a été rendu plus difficile par la crise. Les banques sont en effet devenues plus prudentes à prêter à l'économie. Quant aux finances publiques, elles connaissent une véritable dérive.

Pourtant, les besoins d'investissement sont criants. J.M. Barroso insiste, dans les « orientations politiques » qu'il a présentées au Parlement européen en septembre 2009, sur les « projets structurants » (infrastructures de transports, numérique...) permettant d'achever le marché intérieur (voir aussi les développements consacrés au marché intérieur dans cette présente contribution).

Les besoins d'investissement de long terme ne concernent pas seulement les infrastructures, le champ énergie-transport-climat et le numérique. Le domaine des compétences et du capital humain, lié au phénomène du vieillissement démographique, nécessite lui aussi de l'investissement à long terme. Les efforts en matière de formation et de requalification apparaissent d'ailleurs indispensables à la sortie de crise (voir les développements consacrés à la formation).

La stratégie de Lisbonne pourra se proclamer aussi ambitieuse qu'elle veut, s'il manque les financements et la coordination entre les Etats membres, elle ne demeurera qu'une lettre d'intention. Les chantiers sur ces questions de financement doivent aborder la régulation de la finance privée, explorer de nouvelles modalités d'association entre public et privé et explorer de nouvelles pistes pour les finances publiques.

3. 1. Améliorer le cadre réglementaire du financement privé

Les questions de régulation / supervision comptent beaucoup dans la capacité à financer des investissements de long terme. Le but de la régulation ne doit pas se réduire à trouver les moyens d'empêcher le déclenchement d'une nouvelle crise (ce qui serait déjà un résultat notable !), en d'autres termes à éviter que la finance ne se nuise à elle-même et à l'ensemble de l'économie (contraignant alors les autorités à mettre en place des filets de sauvetage mobilisant les finances publiques). **La régulation doit aussi chercher à mettre, par un système d'incitations appropriées, la finance au service de l'économie réelle, et plus particulièrement à financer les investissements de long terme** dont notre société a besoin. A cet égard, il n'est malheureusement pas impossible d'affirmer que, dans les années précédant la crise, la finance a été prédatrice envers l'économie réelle.

3. 1. 1. Se servir de la RSE comme d'un levier pour modifier les incitations

Dans cette optique, **l'Europe devrait définir un cadre commun en matière d'incitations**. Le débat sur les modalités de rémunération des dirigeants des banques ou des traders est parfaitement légitime, puisqu'il porte sur les incitations auxquelles réagissent les acteurs du système bancaire. Il est parfaitement inepte de ne voir dans cette question qu'un point de morale, et de balayer le débat en disant que l'économie ne s'occupe pas de morale. Il s'agit aussi d'une question touchant à l'efficacité globale du système. A ce titre, le débat sur les incitations doit être replacé dans une réflexion plus large sur la logique patrimoniale et sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE). La focalisation sur la seule logique actionnariale a failli conduire le système économique à sa ruine, à l'automne 2008. Une des manières de faire en sorte que la rentabilité à court terme ne soit pas la seule à être prise en compte dans les décisions pourrait être de faire entrer des variables sociales et environnementales dans les critères de rémunération des dirigeants. La Commission devrait prendre une initiative en ce sens dans le domaine de la RSE.

3. 1. 2. Clarifier notre doctrine en matière de régulation financière

Autre point crucial, l'Europe devrait se doter d'une doctrine en matière de réglementation financière. Il lui faut en effet être attentive au fait que le financement d'une économie s'opère par le marché ET par les banques, avec des poids différents selon les cas. Cette question est essentielle. Les modèles économiques ne sont pas tous similaires. Aux Etats-Unis, le financement se fait plutôt par le marché, tandis que l'Europe garde un taux d'intermédiation plus élevé (entre 60 et 70 %). Selon que le financement de l'économie se fait par le marché ou par les banques, la réglementation imposée aux banques peut avoir des impacts différents sur l'investissement et la croissance. Dans certains cas, des normes en capital trop générales peuvent avoir des effets importants sur les banques européennes, donc diminuer leur capacité à financer l'économie. Par ailleurs, la conjonction des obligations prudentielles en capital et des normes comptables pose un problème : elle pousse certains investisseurs potentiels de long terme à se délester de leur portefeuille en actions et se porter massivement sur des emprunts publics (dans le secteur des assurances, tel pourrait être l'impact de Solvabilité 2).

Confrontations Europe attire l'attention sur la nécessité pour l'Union de se doter d'une doctrine d'ensemble. Le chantier de la supervision (suite du « rapport Larosière ») ne suffit pas : il faut aussi définir celui de la régulation. Des avancées au coup par coup (projet de directive sur les gestionnaires de fonds d'investissements spéculatifs...) manquent de cohérence faute de perspective stratégique d'ensemble.

Il faudrait par exemple défendre l'idée de **ratios prudents qui distinguent selon l'activité des banques**, et qui frappent plus durement les activités purement spéculatives que le financement de l'économie. Pour ce qui est des marchés, il convient de limiter le développement du gré à gré, et d'**organiser les marchés, notamment par des chambres de compensation**. Enfin il faudrait que l'Union se saisisse de la proposition faite par Lord Tuner d'instaurer une **taxation sur les transactions financières**. L'Europe dispose d'une masse suffisante pour mettre en place un tel système sans craindre de délocalisation massive. Encore faut-il que l'analyse avance sur les modalités éventuelles (quels taux, quelles assiettes, etc...) d'une telle proposition.

3. 2. Explorer de nouvelles modalités d'association entre public et privé

Pour faciliter le financement par les acteurs privés, il convient de réfléchir à des **instruments de financement spécifiques**. Il faut pouvoir émettre des obligations d'un nouveau type pour diriger l'épargne de l'ensemble de la population en direction des investissements de long terme. A cet égard, le XIXème siècle avait réussi à mobiliser de l'épargne à long terme ; on avait alors un cadre qui permettait d'émettre des obligations à trente ans ou à vie pour les grandes infrastructures comme les ports, les chemins de fer.... En se dotant d'instruments de financement spécifiques, en créant des **véhicules spéciaux** pour certains actifs, en opérant une sorte de cantonnement pour des projets précis, il est possible de trouver du financement, pour des horizons à 5 ans, voire à 10 ans. Mais pour le plus long terme, il est difficile de penser que le privé seul puisse suffire. Le marché va être réticent à certains investissements.

La question de l'**association du privé avec le public** est donc posée. Cette association est nécessaire. Si les acteurs privés n'ont pas de réticence à financer des investissements de court terme, ils n'accepteront sans doute pas de financer seuls les investissements de long terme. Il faut organiser des « mix » d'investisseurs, avec les Etats ou avec la BEI par exemple.

Ainsi, pour attirer le financement, il faut rassurer les investisseurs privés en ne leur laissant pas porter seuls les opérations. Il convient par exemple de réfléchir à une structuration du temps des projets. Une autre piste pourrait consister à séparer le **financement proprement dit** (assuré par le privé) et la **garantie** (apportée par le public).

Au total, il serait nécessaire de dessiner un **cadre réglementaire et économique du PPP au niveau européen** qui fournisse au moins des repères aux investisseurs. Et à l'appui, il y a besoin d'un système de garanties communautaires. A défaut de garantie véritablement communautaire, on pourrait imaginer des pools de garantie accordée par certains Etats, mais en ce cas la question de la compatibilité avec les règles européennes en matière de concurrence serait posée.

3. 3. Se doter de nouveaux mécanismes de coordination et de solidarité en matière de finances publiques

En zone euro, on a voulu croire que s'imposer des *règles* de saine gestion en matière de finances publiques, notamment le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), dispenserait de se doter d'un *pilotage* politique adapté aux temps de crise. Une image, certes approximative, permet d'illustrer les effets de cette préférence donnée à la règle. Supposons que la lutte contre les feux de forêt soit de

compétence communautaire. Appliquer à ce domaine la logique du PSC reviendrait à mettre en place une réglementation pour prévenir les incendies (interdiction totale de faire des feux de camps, etc...) et de se dispenser de prévoir et d'organiser (quelle répartition des frais ? quelle logistique ?) un service de pompiers au niveau de l'UEM.

Manifestement, le Pacte ne suffit pas à prévenir des situations de crise. Au tournant des années 2009 et 2010, le spread de rendement entre le titre grec et le titre allemand était d'environ 250 points de base, preuve d'une défiance des marchés à l'égard de la dette de la Grèce. Si jamais cette méfiance devait s'amplifier, elle ne serait pas bonne pour les autres pays de la zone, qui connaissent pratiquement tous une dérive importante de leurs finances publiques. Il y a donc, objectivement, matière à solidarité entre les pays de la zone. Appliquer de façon plus dure le PSC ne résoudra pas ce problème. Il faut à la fois renforcer la coordination des finances publiques nationales et faire jouer un plus grand rôle au budget communautaire. Une négociation devrait donc articuler la révision du Pacte de Stabilité et de Croissance – mis à mal par la crise – et la formation du budget européen.

3. 3. 1. Faire jouer un rôle plus important au budget et à la solidarité communautaire

L'Union doit mettre en place une **solidarité financière** qui lui permette de rester crédible et qui ne crée pas d'alea de moralité : cette solidarité financière ne peut pas se faire sans condition. Pour éviter que cette conditionnalité ne pose des problèmes politiques, des mécanismes et des règles devraient être précisés, ce qui reviendrait à créer une sorte de « **Fonds monétaire européen** ». Il faudrait également réfléchir aux conditions d'émission d'eurobonds, ce qui constituerait une autre manière d'effectuer, dans certains cas, une mutualisation des ressources communautaires.

Doté de mécanismes de pilotage en cas de crise, le PSC retrouverait la crédibilité qu'il a perdue (le déficit public de la zone euro s'approchant de 7 % de son PIB). Les marchés constateraient que l'Europe sait prendre en compte le fait que la crise n'est pas derrière nous et qu'il ne faut pas s'en remettre passivement à une amélioration spontanée.

Pour ce qui est du **budget**, il faudrait **réformer le cadre des perspectives financières**. Celles-ci devraient en effet être revues pour tenir compte de la crise. Selon quels axes réformer le budget ? Dans les « orientations politiques » de M. Barroso de début septembre, une courte partie était consacrée aux moyens. Le texte abordait la question du budget ; en cette matière, il refusait de parler montants mais il proposait quelques principes dans la discussion, notamment de s'appuyer sur une analyse des activités où la dépense au niveau européen apporterait une véritable valeur ajoutée et de ne plus se focaliser sur les soldes nets.

Confrontations Europe approuve ces deux principes et estime, effectivement, qu'il faut d'une part couper court à l'odieuse culture du « I want my money back », véritable déresponsabilisation du système communautaire, d'autre part, bien identifier les politiques d'intérêt commun nécessitant financement.

Du côté des **dépenses**, il faut identifier les domaines dans lesquels la dépense communautaire crée une dynamique profitable à tous. Plutôt que de se perdre en tractations sur les soldes nets, les Etats doivent se mettre d'accord sur les politiques où l'investissement au niveau communautaire crée un effet d'entraînement au niveau national. Une fois cette identification faite, une approche nouvelle est nécessaire pour approfondir l'analyse, qui consisterait à considérer les dépenses effectuées sur une

même action par l'Union d'une part et par les Etats membres d'autre part. La question a été évoquée à plusieurs reprises par la Commission des budgets du Parlement européen, en particulier à propos des fonds structurels et du paquet énergie-climat.

Pour ce qui est du **montant du budget européen et des recettes**, des réformes sont nécessaires. Comme l'a indiqué Alain Lamassoure, la contribution de l'Union en tant que telle à la relance économique aura représenté à peine 3/10 000^e du PIB de l'Union. Il ne faut plus considérer le seuil de 1 % du PIB de l'Union comme un plafond infranchissable. Par ailleurs, pour ce qui a trait aux recettes, il faut doter le budget communautaire de véritables ressources propres (ce qui ne sont pas les contributions actuelles des Etats, assises sur des clefs de répartition en termes de PIB ou de TVA). Il s'agit d'aller vers la définition de ressources propres fiscales, en mettant au point un impôt qui ferait sens au niveau européen, comme une taxe carbone européenne (ce qui constituerait une bien meilleure solution que la fragmentation en taxes carbone nationales aux modalités différentes et serait une condition pour instaurer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières) ou un plancher de recettes d'IS (une fois que la base en aura été harmonisée, voire consolidée) ou même une taxe sur les transactions financières. Instaurer des ressources propres aurait par ailleurs l'avantage de rendre impossible le principe du « I want my money back ».

3. 3. 2. Mieux coordonner les finances publiques nationales

Une véritable coordination consisterait à différencier, dans l'intérêt commun, les politiques budgétaires menées dans les différents Etats en fonction des marges de manœuvre financières et des situations conjoncturelles respectives. Mais il est indispensable en tout cas de maintenir et d'accroître les fonds de cohésion et de solidarité. Et il est souhaitable de créer un **Fonds d'action conjoncturel** ou au moins un **chapitre du budget consacré aux dépenses en capital pour des investissements d'intérêt européen**. L'Union jouerait ainsi un rôle spécifique dans une gestion dynamique du cycle.

En attendant, des progrès concrets peuvent être engrangés sans prendre l'option du fédéralisme fiscal. L'Union devrait proposer aux Etats membres une synchronisation de leurs exercices budgétaires. Ceci permettrait un débat entre les différents pays avant l'adoption de leurs budgets et des budgets européens. Il faudrait aussi mettre en place une Conférence annuelle sur les questions de politique économique et de budget, associant les Parlements nationaux et le Parlement européen (voir Partie 3).

4. Une gouvernance qui mobilise les sociétés et les acteurs autour du projet européen, de la croissance et de l'emploi

Renouveler la Stratégie de croissance et d'emploi appelle un profond changement de méthode : il faut associer les citoyens et mobiliser les acteurs sociaux et les forces vives. Gouverner, c'est agréger des intérêts différents autour de finalités communes. Cela suppose une **légitimité** acquise par la qualité de la délibération publique et une **efficacité** dans la réalisation des objectifs communs.

Pour favoriser cette efficacité et cette légitimité, pour faire naître un véritable dialogue autour de la future stratégie de croissance, il faut que les institutions s'engagent collectivement sur un **véritable agenda politique clair et attractif** pour tous les citoyens. Ceci serait en soi un changement indispensable pour mobiliser autour de la stratégie EU 2020. Pour être véritablement politique, cet

agenda sur la stratégie de croissance doit d'appliquer à la **période 2010-2014**, soit à la mandature qui s'ouvre pour le Parlement européen et la Commission. Il faut que l'Union se fixe des objectifs clairs, qui puissent être évalués lors du prochain renouvellement des institutions.

Dans ces conditions, le **Programme communautaire de Lisbonne** devra être un document clair et opérationnel, qui décline, pour ce qui relève des compétences communautaires, l'agenda politique dont se sera doté l'Union. Il sera la base d'une évaluation régulière des progrès réalisés ou des carences à combler. Année après année, il faut un processus organisé dans lequel l'Union rendra compte de son action.

Nous proposons également qu'un **processus interactif** soit engagé entre les nations et l'Union, dans un espace public où l'on discute et on évalue les propositions. Au départ, il faudra que les institutions communautaires définissent les domaines clés d'intérêt commun dans une esquisse stratégique. Ensuite, chaque Etat membre, dans le cadre d'une délibération nationale approfondie, devrait définir deux ou trois priorités nationales, correspondant à ce que chaque nation estime essentiel pour ses propres intérêts dans les domaines concernés, mais aussi à ce qu'elle apporte dans la corbeille commune pour l'approfondissement de la stratégie de l'Union. Les engagements nationaux pourront être différenciés, et l'agenda politique communautaire devra être attractif et lisible par tous.

Dans ce processus, **au niveau national**, l'implication de chaque Etat devrait se traduire par une revalorisation du rôle des ministres nationaux des affaires européennes, qui pourraient assumer deux fonctions nouvelles : la participation des citoyens et la coordination stratégique.

Plusieurs méthodes peuvent être envisagées dans ce travail d'élaboration de la stratégie. Il y a plusieurs années, *Confrontations Europe* avait suggéré la préparation d'un nouvel « Acte unique européen » : vingt ans après la décision de créer un marché unique, il viserait à doter l'Union de biens publics et de politiques communes dans l'ensemble des domaines d'intérêt stratégique. L'autre hypothèse est d'avancer domaine par domaine sachant qu'il faut aussi avancer dans les questions de politique macroéconomique et de réforme de l'UEM. Dans les deux cas, il est indispensable de refonder la gouvernance de l'Union. Celle-ci devra pouvoir utiliser ses propres outils pour l'incitation et pour la contrainte. Ses politiques seront plus légitimes et efficaces avec la participation des sociétés civiles et des acteurs sociaux et économiques. L'Union se dotera d'une capacité de prospective et de planification, tandis que des comités stratégiques nationaux seront formés et travailleront en réseau.

Pour ce qui est de la coordination des finances publiques, l'Union devrait aller vers la synchronisation des budgets nationaux et de leurs exercices de préparation. Une conférence annuelle devrait réunir les Parlements nationaux et le Parlement européen.

En guise de remarque un peu provocante, dans la mesure où ce texte répond à une consultation, il serait nécessaire de clarifier le **statut de la consultation** au niveau européen. Celle-ci, telle que pratiquée par la Commission européenne, mais aussi les auditions au Parlement, soulève au moins deux séries de problèmes : d'abord de trop nombreux problèmes techniques, mais aussi et surtout, des problèmes de structure. Insérés dans des délais parfois très courts (comme c'est le cas sur la stratégie UE 2020) et des mécanismes institutionnels rigides, les pratiques de consultation n'engagent nullement la décision, au risque paradoxalement de rendre celle-ci beaucoup moins accessible. Elles mettent tous les problèmes sur le même plan sans proposer de hiérarchisation particulière. Enfin, elles sont le plus souvent vécues de manière séparée, c'est-à-dire sans s'accompagner d'un élargissement concret des possibilités d'intervention des sociétés civiles sur leurs institutions.

Bibliographie indicative

Aglietta M. et Rigot S., *Crise et rénovation de la finance*, Odile Jacob, 2009

Derdevet M., *L'Europe en panne d'énergie, pour une politique énergétique commune*. Descartes & Cie, 2009

Fischer C. travaux de coordination des travaux sur les restructurations et les enjeux d'emploi/formation. Voir les comptes-rendus des réunions et des séminaires sur le site de Confrontations Europe.

Fischer H., Groupe énergie-climat, *document de mise en perspective, de recherche et d'orientation*, 18 septembre 2009, disponible sur le site internet de Confrontations Europe

Herzog. P., *Manifeste pour une démocratie européenne*, Les éditions de l'Atelier, 1999

Herzog, P., *L'Europe après l'Europe*, Editions de Boeck université, 2002

Herzog P., (sous la direction de), *A la recherche de l'intérêt européen*. Editions Le manuscrit, 2008

Herzog P., *Consolider l'Union européenne pour sortir de la crise*, in « Confrontations Europe – la revue » n° 85

Herzog P. et Ulmer C., *Chronique d'actualité n° 8*, disponible sur le site de *Confrontations Europe*. Ainsi que les précédentes chroniques d'actualité de P. Herzog

Lacoste O., Synthèse des travaux de *Confrontations Europe* sur les thèmes « formation, emploi, restructurations, qualifications » et « favoriser les investissements de long terme », 2009, disponible sur le site de Confrontations.

Michaud F, *Formation-emploi : choc démographique et sortie de crise*, in « L'Option de Confrontations Europe », n° 27

CONFRONTATIONS



EUROPE

Paris, le 19 janvier 2010

A l'attention des services de la Commission

Dans le cadre de la consultation ouverte sur la stratégie EU 2020, *Confrontations Europe* souhaite apporter une contribution à la réflexion actuellement menée.

De longue date, nous nous sommes inscrits positivement dans les débats sur l'Europe, alimentant la réflexion de nos contributions. Dans ce cadre, nous avons proposé il y a quelques années la mise en œuvre d'un « Nouvel Acte Unique » et nous avons fait, il y a un an, des propositions de façon à « Consolider l'Europe pour sortir de la crise ».

Dans la continuité de cette participation active et constructive, nous nous réjouissons de mettre sur la place publique des éléments dont nous espérons qu'ils pourront être utiles à la mise au point d'une stratégie de croissance pour l'Europe.

La présente contribution est issue d'un travail collectif, coordonné par O. Lacoste, sur la base des nombreux travaux réalisés avec les équipes et les nombreux partenaires de l'association (voir notamment la bibliographie indicative).

Nous vous souhaitons bonne réception.

Claude Fischer, Présidente

PJ.

- Contribution de Confrontations Europe à la révision de la stratégie de croissance et d'emploi de l'Union