

Un grand marché européen : le socle d'une nouvelle croissance



© Commission européenne



© Sophie Loubaton

La rénovation du grand marché européen est à l'ordre du jour. Mario Monti vient de remettre un excellent rapport à Jose-Manuel Barroso où il propose un « Single Market Act ». Michel Barnier annonce une communication à l'automne, elle sera le prélude d'un plan d'action politique qui devrait engager toute l'Union sur la base d'un mandat. Confrontations Europe se félicite de l'opportunité qui lui est donnée de participer pleinement à ce projet. Nous appelons de nos vœux ce « nouvel Acte unique » depuis 2007. Le texte que je présente ici est un

document de synthèse des travaux de notre association, une contribution innovante à la réussite de l'œuvre collective.

Rénover le marché intérieur est un défi extrêmement complexe qui appelle beaucoup d'humilité et d'esprit de responsabilité. Il faut motiver les citoyens et les acteurs socio-économiques, rapprocher les collectivités publiques locales et nationales ; et l'engagement du Conseil, de la Commission et du Parlement européen doit être réel et sans faille. Soyons ambitieux, puisque la nécessité de grands changements peut être prouvée, lucides face aux obstacles à franchir, clairs et sélectifs dans nos priorités.

Philippe Herzog

5 juillet 2010

S O M M A I R E

- ① Un grand marché construit pour les travailleurs, [page 3](#) •
- ② Des biens essentiels accessibles sur le grand marché, [page 5](#) •
- ③ Un système de financement conçu pour une croissance économique durable, [page 7](#) •
- ④ Un camp de base pour la croissance européenne dans la compétition mondiale, [page 9](#) •
- ⑤ Une stratégie européenne sur le marché mondial, [page 12](#) •
- ⑥ Un pacte pour l'appropriation démocratique du grand marché, [page 14](#)

Le Traité de Rome a eu pour but d'établir les libertés de circulation dans la Communauté européenne, tant pour les personnes et les services, que pour les produits et les capitaux. Trente ans après, l'Acte Unique a proposé de bâtir un marché unique en éliminant toutes les frontières qui s'opposent à ces quatre libertés. Il visait un nouveau dynamisme et une intégration économique, avec un horizon beaucoup plus vaste que le marché national pour les entrepreneurs et le stimulant de la concurrence pour l'innovation. Avec la monnaie unique, un pas fondamental a été ensuite accompli pour créer un lien entre tous les Européens et renforcer l'attractivité du grand marché. Le marché unique, c'était aussi le lancement de l'Europe sociale : de nouveaux droits, le dialogue social, des fonds de solidarité.

Plus de vingt ans ont passé. Les apports du marché unique ont été considérables, mais la tâche est loin d'être achevée, et les résultats sont limités par rapport aux ambitions initiales en raison

Les apports du marché unique ont été considérables mais limités par rapport aux ambitions initiales en raison de graves dysfonctionnements

de graves dysfonctionnements. La mobilité des personnes est très difficile. La libéralisation des services ne progresse que lentement, elle est perçue comme une menace pour les services d'intérêt général. La libéralisation des services financiers a été mal régulée et nombre d'innovations financières n'ont apporté aucun progrès. L'intégration industrielle, d'abord rapide, s'est ralentie ; et à partir des années 2000, la compétition s'est aggravée entre Européens ; des déséquilibres commerciaux profonds les divisent. La recherche et l'innovation sont très en deçà des objectifs. L'Europe est en difficulté dans une compétition mondiale exacerbée.

Pourquoi ces difficultés, pourquoi ce malaise qui s'est installé ? Il est utile de distinguer trois hypothèses, enchevêtrées mais complémentaires. Tout d'abord, les résistances sociales et nationales sont considérables et souvent injustifiées. Ensuite, il faut bien voir que le grand marché n'est pas encore pleinement construit, il est plein de trous et de nœuds, de problèmes non résolus. Enfin, et il faudra bien que les institutions communautaires l'admettent, les règles sont elles-mêmes loin d'être toujours bien conçues ; elles devront évoluer pour faire face aux nouvelles réalités.

Les résistances des citoyens et des États sont préoccupantes. De tout temps, comme l'anthropologue George Simmel l'a montré de façon pénétrante il y a plus d'un siècle, le développement des échanges a été perçu comme un risque de perdre quelque chose, autant que comme une

L'intégration industrielle, d'abord rapide, s'est ralentie et l'Europe est en difficulté dans une compétition mondiale exacerbée

opportunité de progresser et s'enrichir. Beaucoup perçoivent un conflit entre les libertés économiques sur le grand marché et les droits sociaux nationaux. Les résistances viennent bien sûr aussi des États, enclins à préserver ce qu'ils pensent être une souveraineté. Ainsi, ils dressent des obstacles considérables contre la mobilité des personnes, qu'il s'agisse des migrations internes ou externes dans la Communauté ; les barrières à l'innovation sont liées à la balkanisation des espaces de recherche et d'éducation ; et les politiques de champions nationaux font obstacle à la mise en œuvre de politiques industrielles communes.

La notion de marché unique est ambiguë : en fait, le marché européen est un marché d'échanges transfrontières qui englobe les marchés nationaux et locaux mais ne les supprime pas. Cela étant, ce grand marché est incomplet. Les échanges transfrontières sont faibles dans des secteurs entiers comme la banque de détail, les services de l'eau et de la santé. Les infrastructures de services qui permettraient la mobilité des personnes font défaut. La réalisation de communautés de l'énergie et des transports est tout juste engagée.

Mais ce n'est pas tout. Les règles peuvent être mal fondées, et l'idée que ce sont des acquis à défendre tels quels, si elle est compréhensible car il y a le danger d'un détricotage, peut se révéler dangereuse. Ces règles ont voulu principalement créer un grand marché pour la consommation, mais n'ont-elles pas contribué au sous-investissement ? La faiblesse des investissements immatériels et productifs de l'Europe est un handicap pour l'avenir. L'Union a approuvé les nouveaux modèles de gestion financière axés sur une course à la rentabilité qui dissuade l'investissement de long terme. L'Europe partage une responsabilité dans la crise financière systémique avec les États-Unis. D'autre part, afin d'obliger les espaces nationaux à s'ouvrir, la politique de la concurrence a contribué au fractionnement des chaînes de production et d'approvisionnement.

ment, ce qui a créé des obstacles aux coopérations nécessaires pour déclencher les investissements en infrastructures et technologies de taille européenne, en partageant les risques et les coûts.

Les institutions communautaires ont pris conscience de certaines de ces difficultés, et des évolutions ont eu lieu. Ainsi, l'Union a eu le courage de tourner les sociétés nationales vers le défi de l'économie de la connaissance et d'impulser les efforts de coopération entre la recherche, l'enseignement et les entreprises. Elle lance le grand dessein d'une « croissance verte » avec une économie décarbonée, et elle renouvelle son agenda numérique. Mais la réussite de ces projets appelle aujourd'hui un débat approfondi sur les modèles de régulation et de financement adéquats, sans crainte de faire évoluer les anciennes conceptions.

La formule de Mario Monti « le marché intérieur est moins populaire mais plus nécessaire que jamais » est profondément juste. Mais pour obtenir l'adhésion et l'engagement, tout le débat devrait porter sur la nature des objectifs et sur la transformation du modèle de marché.

Pour créer les conditions d'un bon compromis entre les Européens, mieux vaut tenter de s'accorder sur des principes. Un premier problème est celui des contradictions entre les règles et les politiques du marché d'une part, et les choix collectifs nationaux d'autre part. Pour les résoudre, il nous semble indispensable que l'Union élargisse le champ des domaines où elle incarnera un intérêt commun : pas seulement l'environnement, l'énergie ou les transports, mais aussi l'éducation, la santé, l'emploi et l'industrie. Ne parlons pas a priori de transformation des Traités, mais de nécessité pour que l'Europe retrouve croissance et prospérité. En ces domaines, la coopération est un impératif. Dès lors que les règles de marché, les intérêts financiers, les acquis sociaux, les choix environnementaux sont souvent en conflit les uns avec les autres, un arbitrage politique, éclairé par une délibération démocratique, est indispensable. La coordination intergouvernementale ne suffit pas pour de tels arbitrages. Le Conseil européen et la Commission devront donc assumer plus de responsabilités. Ne cachons pas le fait que les citoyens aussi devront en assumer, par exemple, élever le niveau de la formation et de l'emploi exige une mobilité ; cela ne va pas sans l'effort d'apprendre les langues étrangères, ni sans que des statuts qui font obstacle aux échanges nécessaires entre les élèves, les maîtres et les travailleurs ne soient remis en cause. Un deuxième problème majeur est celui de la fragmentation entre les marchés et les systèmes productifs nationaux. Elle concourt fortement au sous-investissement et handicape la compétitivité globale de l'Europe. Les grandes firmes disposent d'une liberté d'établissement pour leurs filiales sur tous les marchés nationaux domestiques en Europe, mais une offre paneuropéenne se construit très difficilement. L'asymétrie avec les États-Unis, la Chine et d'autres puissances émergentes est criante. L'Union appelle à plus de coordination entre les États membres, or non seulement celle-ci reste faible, mais comme indiqué ci-dessus, les règles communes peuvent être aussi parfois un facteur de fragmentation. Un principe de solution devrait être que l'Union dispose d'incitations fortes, notamment financières, pour qu'États et acteurs s'activent à coudre les fractures et créer les coopérations.

Tout le débat devrait porter sur la nature des objectifs et sur la transformation du modèle de marché

1 *Un grand marché construit pour les travailleurs*

Quelle sera l'attractivité sociale de l'Acte unique de 2010 ? Dans un contexte de chômage massif et de croissance faible, les besoins et attentes des citoyens concernent prioritairement l'emploi. Le choc démographique, les départs en retraite et la nécessité de construire une nouvelle croissance durable appellent des restructurations du marché du travail qu'il faut réussir à positiver. Comment rendre le grand marché « populaire » s'il ne signifie rien d'autre pour les travailleurs que la concurrence et la flexibilité ?

Comment rendre le grand marché « populaire » s'il ne signifie rien d'autre pour les travailleurs que la concurrence et la flexibilité ?

Plusieurs lignes directrices d'Europe 2020 visent à accroître la participation au marché du travail, développer la qualification, promouvoir la qualité des emplois et des systèmes de formation. Elles s'adressent aux pays membres, mais l'Union doit assumer ses propres responsabilités. Le plan d'action pour la rénovation du marché intérieur devrait créer de nouveaux outils, et la Commission organiser une mobilisation et une coopération sans précédent. Deux grands problèmes appellent des solutions.

Les autorités publiques devraient dire clairement aux populations que le progrès social est indissociable de la croissance et de la compétitivité, qui nécessitent aujourd'hui une élévation générale du niveau des études et des compétences. Les systèmes éducatifs et de formation sont souvent sclérosés. L'éducation de base devrait permettre aux jeunes de s'impliquer dans les défis de la construction de l'Europe et du monde. Des réformes massives des systèmes de formation professionnelle et continue sont urgentes et indispensables pour élever leur qualité et développer leurs liens avec les entreprises, sans quoi on ne pourra pas réussir à relever le taux d'emploi des jeunes, des adultes et des seniors. L'Union européenne n'est pas dépourvue de ressources : le Fonds Social Européen pourrait être réformé afin d'inciter à la réalisation de ces objectifs. Des programmes massifs devraient être organisés par l'Union pour la formation des travailleurs les moins qualifiés, pour le recyclage des autres, pour la réhabilitation des systèmes de formation dans les régions et les États membres les plus en difficulté.

L'autre grand défi est l'organisation des transitions professionnelles. Alors que les syndicats européens ont accepté de négocier la « flexisécurité », dans de nombreux pays les conditions n'ont pas été réunies pour des accords positifs. Les travailleurs ne montrent pas une aversion accrue envers la mobilité, mais ils ne veulent pas d'une mobilité forcée et qui les renvoie vers la trappe du chômage. Pour résoudre ces difficultés, il serait opportun de lier explicitement la « flexisécurité » à la formation et à l'amélioration de la qualité de l'emploi. Dans ce but, l'Union devrait appeler à une relance du dialogue social. Le compromis social serait moins centré sur la flexisécurité, et plus sur les transitions à organiser. Le développement des qualifications requises par les mutations technologiques et l'innovation, et l'anticipation des restructurations d'emplois, devraient faire l'objet d'accords et de coopérations au sein des entreprises, impliquant les différents partenaires. Certaines entreprises ont donné l'exemple. Un renouveau du « gouvernement » d'entreprise et de leur « responsabilité sociale » devrait généraliser ces pratiques. Les modèles de gestion internes de la mobilité au sein des grandes entreprises devraient être ouverts de façon à contribuer au développement des PME et à la cohésion territoriale. La sécurisation des parcours professionnels appellerait des coopérations renforcées entre les institutions publiques et les entreprises.

L'Union européenne devrait être le catalyseur de ces mutations. Elle a créé des outils comme EURES et les partenariats transfrontaliers : il conviendrait de les multiplier par un facteur 10 en impliquant les États membres dans une véritable coopération des services de l'emploi et de la formation, et

*Le compromis social doit être centré sur les transitions
à organiser afin de développer
les compétences et améliorer la qualité de l'emploi*

en utilisant le FSE et le FEDER pour les incitations. Les programmes Leonardo et Grundtvig pour la mobilité transeuropéenne des apprentis et des adultes, qui visent à élever la qualité de la formation professionnelle, sont extrêmement réduits bien que très valorisants ; ils devraient

être multipliés et connus au moins autant qu'Erasmus. L'Union pourrait aussi créer un régime spécial pour les travailleurs ultramobiles : chauffeurs routiers TIR, conducteurs de Thalys et Eurostar, pilotes d'avion, agents de maintenance high-tech, ingénierie pour les grands chantiers...

Comment dépasser les contradictions entre la liberté transfrontières de prestation des services et les droits sociaux nationaux, dont le point d'achoppement, emblématique, est celui du détachement des travailleurs ? Il convient sans doute de renforcer les droits des travailleurs mobiles et de s'orienter de plus près le problème du dumping social. Le droit a le plus grand mal à reconnaître les écarts de productivité, - qui sont considérables entre les pays membres - et expliquent des différences salariales. Vendre des services dans un autre pays membre, pour une entreprise d'un pays moins avancé, implique un détachement de travailleurs qui ne seront pas payés au tarif du pays d'accueil. L'inévitable compromis exige une coopération, et comme le propose le Parlement européen, pourrait faire l'objet de conventions collectives européennes. Cela contribuerait aussi à la formation d'une culture européenne d'économie sociale de marché.

2 *Des biens essentiels accessibles sur le grand marché*

Quand on prend connaissance des travaux entrepris au niveau de l'Union pour tenter d'améliorer la vie quotidienne des citoyens européens et faciliter l'activité des entreprises, on est saisi par leur ampleur. Michel Barnier souhaite que les règles qui sont définies au niveau de l'Union soient connues par les citoyens et deviennent des droits effectifs dans la réalité. Par exemple, la reconnaissance mutuelle des actes civils, l'harmonisation européenne des contrats, la résolution des conflits transfrontières civils et commerciaux, la facilitation des choix et la protection des consommateurs progressent en dépit de tous les obstacles. Sans doute faudra-t-il aussi rehausser la part de responsabilisation des consommateurs, et pour cela la définition d'une taxe carbone sera un test exemplaire. La banque de détail est un des sujets importants : les citoyens sont captifs des établissements, et les produits vendus ne sont pas nécessairement adéquats à leurs besoins. Il ne faudrait pas seulement faciliter la mobilité des clients d'un établissement à un autre, mais surtout considérer en grand les devoirs d'information, de conseil et d'éducation, jusqu'ici minorés.

Autre exemple, dans le domaine de la distribution, la Commission pourrait promouvoir une approche autant économique que sociale. Elle s'intéresse à la qualité des contrats (clauses abusives, lois inadéquates ou non appliquées), et à celle des labels. Elle s'intéresse aussi aux problèmes de hausse de prix, en particulier dans l'alimentation, et observe que les grandes entreprises multinationales les différencient en jouant de la fragmentation du marché intérieur. Des problèmes majeurs d'urbanisme sont posés : beaucoup de villes et régions d'Europe auraient besoin d'une coopération pour pouvoir affronter les enjeux de la distribution dans de meilleures conditions. Cet exemple montre que la construction du marché intérieur ne doit plus rester seulement une affaire de droit. Il faut que la Commission puisse aller sur le terrain et inciter les acteurs à coopérer.

La rénovation du marché intérieur devra en effet être conçue de façon à mieux affronter les défis de la cohésion territoriale. Pour la solution du problème social numéro un, celui de l'emploi et de la formation, la dimension territoriale est fondamentale. Il faut aussi souligner les efforts de la Commission et les difficultés qu'elle rencontre, s'agissant des stratégies de reconversion des villes et des espaces ruraux en décroissance. Il y a besoin de mieux appréhender l'interdépendance des territoires en Europe : sans prendre appui sur des coopérations transfrontières, et sans pouvoir s'inscrire dans des réseaux européens d'intérêt général, des régions entières sont vouées à la régression. En même temps, d'autres souffrent de congestion.

Ceci m'amène à la question fondamentale de l'accès des populations à des services jugés essentiels pour la vie quotidienne. Chaque État membre se veut seul responsable des obligations de service public et des solidarités intérieures ; par contre la Commission entend faire respecter les règles du marché intérieur (où la compétence est partagée) et est seule responsable des règles de la concurrence.

Les relations ne peuvent manquer d'être conflictuelles, car deux objectifs sont contradictoires s'ils ne sont pas conciliés politiquement : la liberté économique de prestation de services et les obligations de service public. De fait, les règles du marché et de la concurrence ont été largement étendues à l'ensemble des services d'intérêt général, y compris sociaux et territoriaux ; elles pénètrent même le champ des fonctions « tutélaires » (santé, logement, formation, culture). Aussi, les conflits se sont déplacés de la libéralisation des services d'intérêt économique général prestés sur des réseaux d'infrastructures, vers le traitement des services sociaux et locaux.

L'exclusion des « biens tutélaires » et des services d'intérêt général du champ de la directive service n'a pas réglé pour autant les problèmes antérieurs afférents aux règles d'autorisation et de concurrence. Par exemple, les règlements et la jurisprudence sur les aides d'État incluent des tests de nécessité et de proportionnalité qui ne sont pas toujours applicables. Les collectivités territoriales peuvent être amenées à s'en dispenser et sont alors en situation d'illégalité. Elles ont inventé de multiples façons de préserver la liberté d'administration locale et régionale. Ce n'est pas toujours pour un bien : la protection n'est pas un gage de qualité.

Le Traité de Lisbonne marque une rupture avec l'approche antérieure, puisqu'il établit une coresponsabilité des États membres et de l'Union, afin que les conditions économiques et financières de la réalisation des obligations de service public soient réunies. Dès lors, la Commission devrait donner au Conseil et au Parlement européen une capacité d'arbitrage politique dans des domaines qui relevaient jusqu'à présent de sa seule responsabilité ; et cet arbitrage pourrait contredire la compétence exclusive jusqu'ici accordée à la politique de concurrence. Quand on veut rapprocher le marché intérieur des citoyens, il serait grave de gommer cette novation du Traité, et raisonner « business as usual ».

Le Traité de Lisbonne établit une coresponsabilité des États membres et de l'Union, afin que les conditions économiques et financières de la réalisation des obligations de service public soient réunies

Mario Monti en a bien conscience, et son rapport propose quelques avancées, sans pour autant envisager clairement le changement d'approche.

La Commission pourrait reconnaître que l'approche antérieure doit évoluer. Dans certains cas, n'y a-t-il pas eu abus de pouvoir ? Comment peut-on décréter, provoquant ainsi un conflit grave avec les Pays-Bas, que le champ du logement social doit être circonscrit aux seuls groupes sociaux défavorisés, alors que la Commission n'a pas compétence sur la définition des missions de services d'intérêt général ?

Le Traité de Lisbonne offre une opportunité de dépasser les conflits par le haut : passer d'une logique de dérogation contrôlée à une logique positive de développement des biens publics en Europe. Il y a là, et j'insiste, un test clé pour obtenir un consensus social en faveur du marché intérieur.

Mais que personne n'échappe à ses responsabilités. Il ne s'agit pas de « protéger » les services publics contre l'intrusion du marché, et surtout pas contre les devoirs d'innovation et d'échange international ; mais inversement les services privés devraient être pleinement coresponsables des biens publics dans les domaines jugés essentiels.

Il faudra définir un cadre de principes communs et envisager un véritable plan d'action politique : il aura bien sûr des dimensions juridiques, mais il faut créer aussi des incitations économiques et organiser des coopérations. Il s'agit de traduire concrètement une exigence de modernisation et de qualité des SIG. Celle-ci implique l'ouverture des marchés mais aussi la mise en œuvre de mutualisations et de péréquations des coûts, souvent dissuadée par les règles actuelles de la politique de concurrence.

Nous pourrions retenir trois objectifs. Les institutions communautaires devront affirmer le rôle essentiel des biens publics dans l'économie de marché européenne, encore rehaussé par l'évolution des besoins et le devoir de réhabilitation de l'environnement. À cet effet, ils reconnaîtront la diversité des choix nationaux, et la pratique des comparaisons sera développée en impliquant les États

Il s'agit de traduire concrètement une exigence de modernisation et de qualité des services d'intérêt général

membres et les régions. La liberté effective des collectivités territoriales à organiser et à financer les SIG sera garantie, mais l'Union les incitera à promouvoir leurs coopérations européennes nécessaires pour améliorer la qualité et innover. De même, l'Union doit valoriser la diversité et l'apport des mutuelles et autres entreprises d'économie sociale, et stimuler leurs coopérations

transfrontières. Elle assurera une sécurité et une prévisibilité juridique effective et pérenne. Tout ceci n'est donc pas une œuvre d'ordre seulement législatif. Il s'agit d'une coresponsabilité politique, d'un travail collectif permanent impliquant les collectivités territoriales, les sociétés civiles et les États.

Deuxième objectif : l'Union définira son rôle pour la promotion des biens publics européens pour les citoyens, les petites et moyennes entreprises, la cohésion et le dynamisme des territoires. Elle sera elle-même une force organisatrice de biens publics, soit en provoquant les coopérations qui font défaut, soit en assumant des projets communs répondant aux choix collectifs européens. Des services transfrontaliers d'intérêt général (transports, information, énergie) seront assurés.

Les PME doivent aussi avoir accès sur le terrain, à des services de recherche, de formation, de financement et d'accompagnement sur le marché international, organisés en coopération aux niveaux européen et national. Puisque l'Union a décidé de créer des marchés unifiés pour les industries de

réseaux (énergies, transports, communication, postes), elle a le devoir d'y définir le service universel pour les collectivités et pour les PME, et de planifier et financer le développement des grands réseaux de services transeuropéens en veillant à la solidarité. Dans l'agenda numérique, l'Union se propose de mettre en commun des outils pour créer des réseaux et des services intégrés. Elle pourrait notamment organiser des réponses communes aux besoins nouveaux, par exemple pour la formation continue et pour la dépendance ou la sécurité civile. Troisièmement, la méthode doit être inclusive, faisant appel à la participation des sociétés civiles, à leur mise en réseau avec les acteurs publics et privés ; pour cela des systèmes d'information et de communication permanents seront créés. Il s'agit de briser l'extraordinaire balkanisation et ignorance mutuelle des Européens, enfermés qu'ils sont dans les systèmes domestiques locaux et nationaux d'accès aux services essentiels.

L'Union définira son rôle pour la promotion des biens publics européens

3 *Un système de financement conçu pour une croissance économique durable*

Les États membres et l'Union européenne sont engagés dans des travaux de restauration de la stabilité financière ; et l'assainissement des finances publiques vise à créer les conditions d'un financement plus stable des dettes souveraines. Ces politiques difficiles et nécessaires peuvent avoir des effets récessifs à court terme ; il faut simultanément entreprendre les investissements nécessaires pour une nouvelle croissance durable.

Celle-ci ne doit pas et ne pourra pas comme avant être axée principalement sur la consommation, elle-même dopée par l'endettement. Il faudra écologiser l'économie, privilégier les investissements dans les infrastructures, l'énergie décarbonée, les transports propres, l'industrie ; changer les modes de développement territorial, et de façon générale promouvoir le capital humain. Or, les règles, les financements, les politiques actuelles ne permettent pas de déclencher ces investissements : beaucoup d'économistes et d'industriels soulignent avec raison qu'on les a négligés. Les résultats de la dernière décennie parlent d'eux-mêmes. Un problème clé est donc la réforme du système de financement, pas seulement pour qu'il soit plus « stable », mais surtout plus efficace pour l'économie réelle.

Le législateur a oublié l'investissement

Les exigences de rentabilité financière qui ont prévalu sont incompatibles avec le taux de rendement économique réel des investissements. L'exigence de liquidité générale de tous les actifs et passifs des bilans est incompatible avec la durabilité d'engagements à long terme.

Le chantier de régulation prudentielle en cours devrait réduire les facilités du dopage de la rentabilité financière par l'endettement, ainsi que les rentes des commissions liées à la multiplication et à l'enflure des marchés dérivés. Il faut entreprendre de réformer et harmoniser le droit des faillites d'établissements financiers en Europe et concevoir de nouveaux mécanismes d'anticipation et de gestion des crises, de façon à ce que la finance assume sa part des pertes ; alors qu'aujourd'hui, les établissements servent des dividendes confortables afin de retenir les actionnaires. Une taxation sur les bilans des établissements financiers pourrait être conçue de façon à désinciter les opérations court-termistes, et au contraire à inciter à des engagements durables. La réforme des règles comptables est une question transversale fondamentale : s'aligner sur les prix du marché, c'est accepter totalement leur volatilité, qui elle-même nourrit les rentes spéculatives et provoque l'incertitude générale des conditions de l'investissement de long terme.

Il faut mobiliser l'épargne pour l'investissement de long terme

Michel Barnier souhaite aussi réformer la gouvernance des établissements bancaires et financiers et les pratiques de rémunération. Une question clé est celle des modèles internes de gestion des établissements financiers. Ils sont surdéterminés par les exigences d'investisseurs en compétition

dans une course au toujours plus de rentabilité. Plus ces exigences sont élevées, plus les banques prennent des risques, tout en les minimisant ou en les dissimulant, et en les transférant aux consommateurs et aux entreprises. Sans remettre en cause le principe général de Bâle II, c'est-à-dire l'acceptation des modèles internes, le Livre vert de la Commission envisage de les modifier grâce à des changements de composition et de qualité des conseils d'administration. Le débat devrait être relancé en vue du dépassement du modèle de la valeur actionnariale, car la valeur des actifs

Michel Barnier souhaite réformer la gouvernance des établissements bancaires et financiers et les pratiques de rémunération

humains, technologiques et industriels ne saurait être confondue avec les prix du marché. Le Livre vert reconnaît que dans cette financiarisation de l'économie, de nouvelles catégories d'actionnaires ont pris le pouvoir, qui montrent peu d'intérêt pour les objectifs du développement à long terme des potentiels humains et industriels. Des changements de la gouvernance, de la fiscalité, des garanties

publiques, sont nécessaires. Les critères de la rémunération du top management et des cadres devront être liés aux résultats sociaux, environnementaux et économiques. Les investisseurs institutionnels qui ont fait preuve de passivité dans les conseils d'administration et délégué la gestion de leurs ressources à des opérateurs spéculatifs, devront reconsidérer leur responsabilité sur ces deux plans.

On accordera un intérêt particulier au secteur des assurances. La régulation prudentielle actuellement en chantier (Solvency II) ne doit pas les dissuader de développer leurs engagements à long terme (actions et obligations), alors que les investissements à long terme sont indispensables pour une nouvelle croissance. Outre une mise en œuvre raisonnable de Solvency II, nous recommandons d'ouvrir le débat en vue de la création d'un grand marché européen des assurances et des fonds de retraite, qui viserait à répondre aussi aux besoins des populations. Ceci a une dimension macroéconomique méconnue et considérable. On ne pourra pas répondre à la montée des besoins croissants de services de retraites et de protection sociale de sociétés âgées sans que la gestion temporelle actifs/passifs des investisseurs qui gèrent l'épargne du public puisse gager les engagements pris pour les populations sur des financements visant à relever le taux d'emploi et le potentiel de croissance.

Pour que les acteurs financiers investissent dans les domaines de la recherche, de l'innovation, des infrastructures, des nouvelles énergies, des biotechnologies, etc., l'Union doit offrir un cadre de régulation plus favorable aux investissements de long terme. Par exemple, alors que le plan climat de l'Union se porte vers l'horizon 2050, les marchés de gros de l'électricité censés donner le signal prix pour investir ne permettent que des contrats de trois ans. Les dérogations octroyées

Pour les projets d'intérêt commun transfrontières, il faut créer des eurobonds et promouvoir les partenariats public-privé

par la Commission sont la croix et la bannière. Dans un contexte où la disponibilité des finances publiques est limitée, des politiques adéquates devront faire appel à l'épargne encore abondante des ménages et aux capitaux européens et extra-européens. Dans la plupart des pays européens, les placements longs

sont fiscalement désavantageux par rapport aux placements courts. Pour les projets d'intérêt commun transfrontières, les instruments financiers manquent : il faut créer des eurobonds et des « project bonds ». Des groupements d'investisseurs de long terme réunissant des investisseurs institutionnels européens sont en cours de formation ; de nouveaux fonds dédiés à l'investissement se créent. Ceci doit s'inscrire au cœur de la transformation du système financier européen.

Encore faut-il attirer l'attention sur les conditions à réunir pour la promotion des partenariats public-privé, car ils seront de plus en plus nécessaires. Or, actuellement, les liens sont difficiles entre la finance, l'industrie, et les collectivités proches des usagers. Tout ce monde est fragmenté. Des partenariats stables entre les collectivités publiques et les entreprises, accompagnés par une finance patiente, devront permettre le développement des infrastructures et la gestion de services d'intérêt général. Or la législation européenne actuelle ne sait pas tenir compte de la spécificité et la grande diversité des partenariats public-privé. Elle tend à les assimiler à des marchés publics, alors qu'ils ne sont réductibles ni à ceux-ci ni à des contrats, mais font appel à des liens durables entre les gestionnaires publics, privés, et sociaux. Il faudra combattre les asymétries d'informations, clarifier les conditions du portage des dettes, préciser les garanties publiques nécessaires, permettre la mutualisation des aides.

Certaines institutions financières proposent aussi de créer un « marché européen pour la connaissance ». De plus en plus, des fonds publics et privés devront être combinés pour promouvoir l'éducation, et tout particulièrement la formation professionnelle et continue ; une nécessité encore négligée par les autorités publiques. L'accès à la recherche des PME, les transferts de technologie, l'innovation et le développement de ces entreprises appellent aussi une finance adéquate : l'Europe est très en retard pour la création des business angels, pour la formation d'une private equity appropriée et pour le capital-risque. Une problématique nouvelle des fonds propres et des cofinancements incitatifs des États et de l'Union sont nécessaires.

Alors que le « gouvernement économique de l'Union » ne se préoccupe que de la coordination des politiques macrofinancières, il devrait accorder une même importance à la rénovation du grand marché. Et l'on ne saurait dissocier celles-ci de la réhabilitation du budget européen et de la restructuration des finances publiques nationales. Ainsi, nombre d'aides publiques nationales de croissance sont inefficaces, alors que mutualisées sur des projets et pratiques transfrontières allant à l'international, elles redeviendraient motrices. La valeur ajoutée de la dépense communautaire devra être établie, dans ce but, et des ressources propres du budget européen (taxe carbone, impôts sur les sociétés et sur les banques) auraient un caractère structurant pour l'intégration économique de l'Europe.

Rénover le grand marché passe aussi par une réhabilitation du budget européen

4 *Un camp de base pour la croissance européenne dans la compétition mondiale*

Jacques Delors a voulu - en vain - associer la création du marché unique à celle de grandes infrastructures. La Stratégie de Lisbonne a ensuite appelé à former la société de la connaissance. L'Union a enfin entrepris ces deux chantiers ; mais les résultats sont décevants. Europe 2020 propose de centrer le défi sur l'innovation, c'est-à-dire l'organisation systématique du passage des idées à la production et aux marchés. L'Europe est en effet confrontée à de sérieuses menaces : son avance historique dans le développement économique a reposé sur l'innovation, or les conditions et les motivations de la réussite paraissent se dégrader chez elle, alors que de nouvelles puissances ont émergé et avancent à grande vitesse. Cet objectif de la connaissance et de l'innovation est fondamental. Mécanismes de marchés et politiques publiques doivent être combinés pour résoudre deux problèmes essentiels : le sous-investissement dans la recherche, dans la production des technologies et leur diffusion, dans l'ouverture de nouveaux marchés répondant à de nouveaux besoins sociétaux ; et la très grande fragmentation des marchés et des investissements nationaux.

Le développement des réseaux pour l'innovation devrait être au coeur de stratégies concertées pour la création de chaînes de valeur centrées en Europe

Ainsi, pour les technologies de l'information et de la communication, cruciales pour la productivité, la Commission observe que l'Europe représente 34 % du marché mondial, mais seulement 23 % de la production. Les États-Unis investissent près du double pour la même taille de marché. L'investissement public européen est inférieur de 60 % de l'américain, tandis que le privé est comparable. En raison de la fragmentation nationale et aussi du manque de compétences humaines, l'Europe manque d'industries, et pratiquement aucune PME n'a pu se développer. Ce diagnostic devrait conduire à une coordination sans pareil des efforts et à une révision des outils répondant à la volonté de l'agenda numérique.

De façon générale, le développement des réseaux pour l'innovation devrait être au cœur de stratégies concertées pour la création de chaînes de valeur centrées en Europe. Actuellement, seules de grandes entreprises multinationales ont une maîtrise de ces chaînes, dont elles distribuent les segments à l'échelle mondiale, mais ceci ne signifie en aucun cas qu'elles donnent une priorité au développement de leur base européenne. L'Europe doit tendre à promouvoir systématiquement ses atouts humains et technologiques et mettre à niveau ses points faibles. Plusieurs efforts ont été entrepris, qu'il va falloir porter plus loin.

L'objectif d'un espace européen de la recherche, lancé au début des années 2000, englobe et dépasse les PCRD et leur logique de guichet. Des outils de coopérations ont été créés, mais la fragmentation demeure. La création du Conseil européen de la recherche a visé à créer une cohérence, mais seulement en amont, l'innovation ne suit pas. Les règles n'ont pas incité à investir et les autorités nationales les ont mises en œuvre de façons différentes. Il faut faire évoluer le cadre réglementaire, inciter à partager le risque pour investir, accompagner les porteurs de projets, accélérer

Un cadre européen et des labels d'intérêt commun pour la définition et la reconnaissance des compétences devraient avoir un rôle particulièrement attractif

la mobilité des chercheurs et la circulation des idées. Une approche décentralisée pourrait aussi miser sur les collectivités régionales en les incitant, notamment par voie des fonds structurels, à choisir leurs spécialisations et à s'insérer dans des réseaux transfrontières.

La Stratégie de Lisbonne a également promu la triangulation des établissements de recherche, d'enseignement supérieur et des entreprises. Il s'avère qu'un des points les plus faibles est la promotion des compétences. D'une part, on a trop misé sur la seule excellence au niveau du supérieur - bien sûr nécessaire -, en oubliant la dégradation de l'éducation de base primaire et secondaire, l'insuffisance du vivier des jeunes qui s'orientent vers les sciences et les technologies, vers les métiers de techniciens et d'ingénieurs, ainsi que la carence des outils permettant de requalifier les travailleurs adultes. D'autre part, le processus de Bologne pour l'harmonisation des diplômes et les initiatives pour la mise en mobilité sont insuffisants quand la question du changement des contenus de l'éducation et la formation est la plus fondamentale. Pour résoudre ces problèmes, la définition des coresponsabilités entre les organismes publics et les entreprises est indispensable.

Un cadre européen et des labels d'intérêt commun pour la définition et la reconnaissance des compétences devraient avoir un rôle particulièrement attractif. Dans la perspective « New skills for new jobs », il faudra veiller à ce que les travaux de la Commission intègrent des objectifs de redressement industriels et ne s'alignent pas sur les tendances en cours, ce qui conduirait à sous-estimer les besoins de travailleurs de moyenne qualification, notamment dans les métiers de techniciens. Il faudra réévaluer les voies courtes entre le lycée et l'entreprise, et permettre aux non qualifiés d'acquérir des connaissances et retrouver une échelle de progression. Selon nous, l'espace européen pour la connaissance et l'innovation devra être élargi dans les pays du voisinage, la Méditerranée et l'Afrique. Il y a là d'immenses potentiels humains et d'investissements aujourd'hui en jachère ; une politique de codéveloppement répondrait à l'intérêt mutuel.

Sans revenir sur les problèmes du financement et des services nécessaires aux PME, ni sur la mise en place urgente du brevet européen, examinons le défi des nouvelles politiques industrielles. Premièrement, il faut d'abord construire le marché : dans de très nombreux secteurs, le grand marché

Pour relever le défi de nouvelles politiques industrielles, il faut à la fois construire le marché et construire une offre compétitive

n'existe pas encore. Par exemple, les divergences en matière de fiscalité fragmentent le marché de l'automobile ; les aides nationales pour les énergies renouvelables ne sont pas encore harmonisées ; le tabou de certains États envers le nucléaire est un handicap pour sa renaissance en Europe (il ne s'agit pas de leur imposer ce choix, mais d'empêcher

qu'ils n'entravent la possibilité pour les autres de le déployer). Quant à la mise en œuvre de la directive Services, notamment dans des domaines clés comme la logistique et l'information, elle n'en est encore qu'à ses premiers pas.

Deuxièmement, sur un marché il faut être capable de construire une offre compétitive. Or dans le passé les règles de l'Union européenne n'ont favorisé la formation que d'une demande transfrontières, en se focalisant sur la consommation. Répétons-le, il est particulièrement difficile de bâtir une offre transeuropéenne. Pouvoir s'accorder sur des normes communes est très important : un bon exemple d'hier a été le GSM. D'autre part, la politique de la concurrence devra évoluer. Certes la masse des aides publiques nationales comparée au PIB européen n'est pas plus faible ici qu'aux États-Unis ou au Japon. Mais la comparaison est spéieuse : à la différence de ces grands concurrents, et sans même parler de la Chine et des autres émergents, l'Europe n'est pas capable de mutualiser des aides pour mettre en place des projets stratégiques dans l'intérêt de tous ses membres. Dans ces conditions, l'inefficacité des aides publiques est grande, puisque ce sont surtout des munitions nationales pour exacerber la compétition intraeuropéenne. La Commission veut à juste titre

combattre la doctrine des champions nationaux, mais elle devrait en contrepartie inciter à des coopérations autour de choix d'intérêt commun. Elle devrait veiller à envisager des règles appropriées à la concurrence monopolistique, au lieu de cultiver comme des dogmes les principes implicites de la concurrence atomistique pure et parfaite. Ses exigences de dé-intégration et ses concepts de tarification ont pu contribuer à dissuader l'investissement dans de nombreuses industries de réseaux, par exemple aujourd'hui pour les fibres optiques dans les télécommunications et pour les services informationnels.

Après avoir été longtemps taboue, l'idée de politiques industrielles est de retour, elle fait l'objet de propositions d'initiatives dans la Stratégie Europe 2020. Elle pourrait impliquer une véritable campagne pour établir les objectifs et inciter à de nouveaux critères de productivité. Il s'agira moins de la productivité apparente du travail, et plus d'une meilleure utilisation du capital, des matières premières et des équipements (recyclage, gestion des parcs et des infrastructures, circulation de l'information). Il faudra motiver les jeunes, les salariés, faire appel aux innovations dans l'organisation. Ce devrait être une préoccupation centrale pour la rénovation du marché intérieur. L'Union européenne a adopté une approche horizontale sur ces questions, ce qui veut dire qu'elle ne veut pas faire de choix a priori en matière de spécialisations et de technologies, selon le principe de « neutralité technologique ». Ceci ne peut être un principe absolu que l'Europe serait seule à appliquer dans la mondialisation. L'UE a d'ailleurs elle-même commencé à s'en distancier en concentrant des ressources sur des enjeux stratégiques (SET Plan pour énergie-climat), ou en expérimentant de nouvelles procédures d'innovation plus efficaces. Il ne s'agit pas de choisir des objectifs industriels et technologiques à la place des entreprises mais avec elles ; avec celles tout au moins qui visent certes un développement global mais pour lesquelles l'intérêt général européen a un sens et se sentent aussi responsables de la croissance et de l'emploi en Europe. L'Initiative des Marchés porteurs, le Plan d'action pour la voiture propre, la politique industrielle spatiale, montrent la voie : faire des choix communs en tenant compte du contexte mondial et pas seulement interne, concentrer l'intervention publique et privée nationale et européenne sur ces choix, agir sur la demande (standard et normes, marchés publics transfrontières) et simultanément sur l'offre (aides d'État dérogatoires et mutualisées, interopérabilité, investissements dédiés...).

Le Conseil européen a appelé à une surveillance commune des déséquilibres de compétitivité : c'est une question politique explosive

Les divergences actuelles sont telles que leur impact macroéconomique est maintenant visible, puisqu'elles menacent l'Union monétaire. Les déséquilibres se sont creusés depuis les années 2000, alors qu'auparavant l'intégration industrielle progressait et les différences entre les soldes commerciaux des pays membres étaient faibles. Depuis 2000, les exportations de l'Allemagne et des Pays Bas sont en forte croissance au sein de la zone euro ; et le taux de couverture des importations par les exportations est en nette dégradation dans les autres pays membres. Vis-à-vis de l'extérieur, seule l'Allemagne progresse. Alors que leur poids dans le PIB européen est comparable, l'Allemagne fait 30 % des exportations et la France 8 %. Il est impossible d'ignorer cette situation : ces divergences structurelles sont des causes majeures de délitement de l'Union.

Le Conseil européen a appelé la Commission à une surveillance commune des déséquilibres de compétitivité. C'est une question politique explosive et non pas simplement technique. Quels seront les critères de cette surveillance ? Il ne paraît pas possible d'envisager qu'ils soient asymétriques, c'est-à-dire ne se focalisent que sur les pays déficitaires. Il faudra imaginer des signaux d'alerte communs : ne pas considérer seulement les rapports salaires / coûts, mais surtout les progrès et les échecs en matière d'innovation, la qualité et le coût des financements et des investissements croisés. La déconnexion entre le commerce mondial et l'activité intérieure, que l'on peut observer plus encore dans la zone euro qu'en dehors d'elle est un risque sérieux : l'innovation est principalement stimulée par l'initiative internationale. Dans les pays à balance commerciale déficitaire, le contenu en emploi de la croissance a souvent privilégié la fonction publique, le temps partiel, et le travail non qualifié subventionné, plutôt que le renouvellement de l'offre productive, la montée en qualification et les gains de productivité. Ceci va appeler de vastes réallocations des facteurs de production. La surveillance des déséquilibres devra donc s'accompagner d'incitations ciblées pour que les régions et les États concernés entreprennent ces mutations. Corrélativement, les problèmes de maillage en réseaux de l'Europe tout entière et de l'architecture de son espace productif prendront une nouvelle importance.

5 *Une stratégie européenne sur le marché mondial*

La notion de « dimension externe du marché intérieur » est inadéquate face aux nouvelles réalités : celle qu'il faudrait plutôt élaborer aujourd'hui, c'est « la dimension européenne du marché mondial ». En effet, le marché intérieur se dilue dans le marché mondial. L'extérieur prend de plus en plus position à l'intérieur de l'Union, cela peut être une bonne chose mais pas toujours ; tandis que l'intérieur est en difficulté croissante à l'extérieur. L'Europe n'est plus un leader mondial capable d'imposer ses propres règles, comme on le mesure à l'enlisement des négociations de l'agenda de Doha pour le commerce, et ce sera plus difficile encore pour la finance et l'environnement. Surtout il faut porter un regard sans complaisance sur les réalités économiques. Les données montrent que si l'Europe a développé ses exportations dans les pays du voisinage (mais la réciproque n'est pas vraie), elle est en difficulté en Asie, où elle accumule des déficits, ainsi que dans d'autres régions émergentes. Seule l'Allemagne est capable d'une politique économique extérieure et de garder sa position de force sur le marché mondial. Nombre de petites et moyennes entreprises européennes doivent même quitter

Le marché intérieur se dilue dans le marché mondial et la position de l'Europe se détériore

le marché (comme on le voit en France avec la baisse du nombre des entreprises exportatrices). Comment ignorer à ce point l'adage « l'Union fait la force » ? Comment ne pas attirer l'attention sur les manquements extraordinaires de coordination et de gouvernance économique européenne ? D'une part, la politique commerciale, non accompagnée par une politique d'investissement (l'investissement est assimilé au commerce, ce qui est aberrant), est conçue séparément des politiques du marché intérieur, ou plus exactement comme une simple extension des règles intérieures ; d'autre part, les asymétries énormes des positions des pays membres dans la compétition n'étant pas traitées, l'action économique extérieure ne peut se bâtir. Hier la fabrication du marché unique a été conçue comme un objet en soi, et l'action extérieure a été réduite à la projection de nos règles : désormais une telle myopie n'est plus possible.

Reconnaissons tout d'abord l'imperfection de nos règles et le prix de la désunion.

Les règles du marché intérieur sont tantôt incomplètes (par exemple carences de normes et de brevets pour des offres paneuropéennes), tantôt des handicaps (elles créent des asymétries par rapport aux concurrents extérieurs, par exemple en faveur de filiales d'entreprises nationales de puissances extérieures installées dans un pays membre pour l'accès aux marchés publics). Ceci explique largement la non-réciprocité : c'est nous qui la créons. À la différence de nos concurrents, l'Union n'a pas de politique d'incitations communes pour l'investissement intérieur ; parfois ses

La non-réciprocité, c'est nous qui la créons

règles le dissuadent (par exemple la doctrine de l'investisseur avisé joue contre l'investissement public, la fragmentation s'oppose à la mutualisation des aides publiques, etc.). D'autre part, l'Union est affaiblie par les divergences croissantes des politiques nationales de spécialisation. Contrairement aux attentes, le marché unique n'a pas entraîné une spécialisation intérieure harmonieuse par blocs d'activités ; au contraire, tous les États sont rivaux sur tous les segments et variétés de produits ; la logistique est stratégique pour l'Allemagne, pas pour la France. Comme je l'ai souligné, ces divergences s'accompagnent désormais d'asymétries des positions de force entre les États membres.

Il faudrait examiner dans quelle mesure les règles du marché ont pu contribuer à cet état de fait. Les politiques du marché intérieur agissent sur la demande plus que sur l'offre : la suppression des frontières internes vise à unifier la demande ; mais en matière d'offre, la politique est nationale et le principal levier européen est la politique de concurrence et non la coopération. Dans ces conditions, les firmes extérieures tirent mieux parti du marché intérieur que les firmes européennes. Elles gagnent plus à venir en Europe dans son grand marché, qu'une entreprise européenne à investir dans un autre État membre, surtout si son marché domestique est étroit. Nos grandes entreprises préfèrent prendre le grand large. On pourrait même dire que les politiques des champions nationaux jouent en faveur des pays tiers. Certes, on se félicite de l'attractivité de l'Europe pour les investissements directs étrangers (IDE), mais il n'est pas prouvé qu'ils concourent dans tous les cas à muscler la compétitivité globale de l'Europe.

Il semble donc indispensable que l'Union définisse des domaines stratégiques pour lesquels elle souhaite défendre et promouvoir des intérêts communs. On commence à en prendre conscience pour l'énergie ; mais bien d'autres domaines devraient être assumés. Dans l'énergie, la nécessité de planifier les investissements à long terme se fait jour : « le législateur ne voit pas l'investissement », a pu déclarer le nouveau commissaire européen en charge du secteur. Il apparaît nécessaire de construire une solidarité intérieure pour l'architecture des grandes infrastructures, les technologies bas carbone et leur régulation, et pour la sécurité d'accès de tous les pays membres aux ressources. De difficiles stratégies de partenariats à long terme se cherchent pour relier l'Europe à la Russie et à la Mer Caspienne, l'Europe à l'Afrique. On devrait accepter des logiques de partage de ressources, et non pas simplement de partage de règles de marché. Dans les domaines d'intérêt stratégique, la politique intérieure européenne ne peut plus être dissociée de la politique extérieure.

Les politiques du marché intérieur ont agi sur la demande plus que sur l'offre ; il est maintenant indispensable que l'Union définisse des domaines stratégiques pour bâtir celles-ci

Dans ces conditions, la stratégie fondée uniquement sur la projection de nos règles n'est plus adéquate : elle est handicapée par nos propres positions, qui ne font pas l'objet d'arbitrages politiques. C'est ainsi par exemple que l'on ne parvient pas à utiliser les instruments de défense commerciale : les intérêts de la grande distribution et ceux des producteurs européens sont contradictoires, et selon leurs spécialisations, les États membres sont d'un côté ou de l'autre. D'autre part, nous sommes amenés à comprendre que des différenciations pourraient correspondre à nos propres intérêts. Par exemple dans le domaine financier, compte tenu de leurs rapports très différents au marché et à l'économie réelle, les systèmes bancaires américain et européen ne doivent pas être régulés à l'identique. Dans le domaine de l'environnement, nous avons raison de militer pour des objectifs mondiaux et régionaux de réduction des émissions de CO₂, mais nous avons beaucoup de mal à assumer l'arbitrage politique indispensable pour concilier nos choix de politique climatique et la nécessité de relever notre potentiel de croissance. L'Europe peine à responsabiliser la consommation, à réduire sa consommation en combustibles fossiles, à améliorer l'efficacité énergétique des transports et des infrastructures. La mise en place d'une taxe carbone et de mécanismes aux frontières paraît impérieuse si l'on veut à la fois assumer nos choix environnementaux et éviter que nos propres règles soient un boulet aux pieds des entreprises européennes dans la compétition mondiale. Autre exemple, s'agissant des investissements, la règle européenne est l'égalité de traitement entre les firmes nationales et les firmes étrangères. Est-elle toujours vertueuse ? Si l'entrée de fonds et de firmes étrangères est souhaitable, encore faut-il qu'elle soit conçue de façon cohérente avec une politique d'offre européenne dans des domaines d'intérêt stratégique commun.

Au fond, l'objectif de réciprocité des règles pour l'accès aux marchés est surtout utile pour les entreprises déjà capables d'une offre compétitive à l'international, et pour qui les inputs nécessaires à la production doivent être assurés. Mais il est insuffisant : des objectifs de positionnement de l'Europe sur le marché mondial devraient être explorés par grandes catégories de secteurs.

Ainsi, la sécurisation de l'accès aux matières premières est un défi majeur dans la compétition mondiale. Il est au cœur de la stratégie chinoise d'implantation à l'étranger, pour laquelle les fonds publics internes ne manquent pas. Par contre, l'Europe n'a pas de politique pétrolière, en est au stade de la recherche d'une politique gazière, et n'accepte les consortia et les contrats à long terme que par dérogation. L'Europe est un leader mondial pour l'industrie nucléaire, mais l'Union européenne refuse une promotion commune au nom du libre choix des États ; alors qu'elle est gardienne du marché intérieur de l'électricité qui mutualise de fait les choix nationaux. L'Europe dispose pour les infrastructures d'avantages comparatifs historiques, ils pourraient être d'autant plus consolidés que tous les pays du monde ont besoin de développer les leurs : elle pourrait être un champion mondial des biens publics. Mais, la focalisation sur la compétition interne et le refus des États souverains de partager les projets et les ressources risquent de finir par nous faire distancier par d'autres régions. Enfin, l'Union minore fortement les problèmes de partage des compétences humaines et des technologies pour mieux asseoir sa croissance et sa compétitivité. Par exemple les États-Unis, la Chine, et d'autres ont conçu de véritables stratégies pour la mobilité et l'attraction des étudiants et des travailleurs qualifiés ; leurs réseaux de présence à l'étranger se développent. C'est un avantage compétitif majeur. Au contraire, où sont les universités et les réseaux européens

à l'étranger ? L'Union propose en Méditerranée une zone de libre-échange mais elle entrave profondément les migrations, alors qu'un immense vivier de potentiels humains est à sa porte si des migrations de circulation pour la qualification étaient organisées. S'agissant des nouvelles technologies, il faut noter que l'équilibre entre propriété intellectuelle et transfert des technologies n'a pas été trouvé ; et s'agissant des défis de la révolution numérique, qu'il n'y a pas de modèle européen des contenus. La désunion entre États pour résoudre les problèmes des langues et promouvoir la culture européenne est effrayante.

Il convient de réviser notre doctrine d'exemplarité des règles européennes pour le monde entier

Il convient donc de réviser notre doctrine d'exemplarité des règles européennes pour le monde entier. Ces règles peuvent être un handicap si une stratégie industrielle ne parvient pas à les transformer en avantages compétitifs. Elles ne sont pas toujours appropriées quand d'autres pays, en retard de développement, doivent se bâtir une offre compétitive nationale ou régionale. La priorité justifiée pour la libéralisation ne doit pas se traduire par l'élimination de protections légitimes face à des stratégies d'exportation agressives. Et la libéralisation devrait être accompagnée d'offres européennes pour le partage de biens communs régionaux et mondiaux. Ce partage, qui vaut particulièrement pour la disposition des ressources naturelles, pour la connaissance et l'information, pourrait donner à l'Europe un nouveau visage dans le monde, tout en répondant à nos intérêts bien compris. Encore faut-il en accepter le prix, c'est-à-dire une révolution dans nos conceptions des migrations, des réseaux humains et de l'altérité.

6 *Un pacte pour l'appropriation démocratique du grand marché*

La conception politique du plan d'action qui va être défini à l'automne mérite toute notre réflexion. À l'initiative de son rapporteur Louis Grech, le Parlement européen demande une approche globale dans laquelle un grand paquet législatif aurait priorité. On le comprend : il est Législateur. Le point de vue de Mario Monti semble privilégier aussi les règles. Mais est-ce suffisant ? La question économique est la plus brûlante. Or l'économie n'obéit pas au droit. Ne négligeons pas cet avertissement : « le Législateur a oublié l'investissement ». Le fonctionnement du marché ne peut pas être amélioré seulement par une meilleure réglementation, mais aussi et surtout par de profonds changements des modèles de gestion, par la création d'incitations publiques communautaires et de nouvelles politiques communes, par le déploiement de conventions et de partenariats entre les acteurs. Si l'on privilégie le cadre juridique, les problèmes de compromis entre les États se focalisent seulement sur les règles et leur transposition effective ; ils vont de nouveau accaparer tous les efforts, au détriment des autres dimensions du projet.

L'économie n'obéit pas au droit

En 1986, l'Acte unique devait bien sûr commencer par un cadre de droit pour la libéralisation ; mais vingt-cinq ans après, le problème est différent. Il faut certes corriger et compléter un cadre de règles inachevé et imparfait, mais aussi mobiliser d'autres outils afin de promouvoir l'intégration économique, les infrastructures, la coopération des acteurs. Le problème est un meilleur fonctionnement du marché pour relever le potentiel de croissance. Il doit devenir un bien commun, une source de dynamisme. C'est pourquoi son appropriation par les citoyens est si importante. À notre avis, la forme politique du plan d'action devrait être celle d'un pacte entre tous les acteurs concernés.

Pour qu'il y ait pacte, l'Union devrait dire clairement ce qu'elle va mettre sur la table. Elle devrait bâtir une réelle articulation entre les objectifs « Europe 2020 », le fonctionnement du grand marché, et la restauration des finances publiques (pacte de stabilité, budget européen). Si des incitations sont développées pour permettre aux acteurs de mieux prendre appui sur le grand marché, en contrepartie des outils de surveillance de la mise en œuvre par les États sont indispensables : actuellement c'est un trou noir. Ainsi, en matière de marché du travail et de services d'intérêt général, aucune coordination européenne n'a été consentie jusqu'à présent. Alors qu'un système de surveillance va se mettre en place pour la finance, n'est-ce pas le moment d'en créer pour les autres catégories de marchés ?

Le rôle des régulateurs européens devrait être rehaussé ; et la réhabilitation du dialogue social - qui doit devenir économique et social -, entreprise.

Le problème est un meilleur fonctionnement du marché pour relever le potentiel de croissance

N'oublions pas le défi le plus profond : l'éducation.

Comment avancer si tant de citoyens font preuve d'aversion au marché sans en connaître l'apport et la nécessité ? S'ils ne savent pas que productivité et compétitivité sont des impératifs pour maintenir la prospérité ? Mais aussi si les dysfonctionnements du marché ne sont pas reconnus et traités ? Si elle veut désormais se dire fondée sur « l'économie sociale de marché », l'Union européenne a le devoir de lancer un vaste effort d'éducation. Sans quoi son marché ne sera jamais « populaire ».

Les obstacles à vaincre sont considérables. Mario Monti cherche un compromis historique entre quatre groupes de pays dont les rapports au marché diffèrent. Il a pu les regrouper en deux ensembles : les Anglo-Saxons, les Nordiques, et les nouveaux pays membres sont favorables au libre

échange ; les continentaux - France et Allemagne notamment - opposent la défense de leur modèle social aux règles du marché. Mais une autre division traverse les uns et les autres, selon qu'ils assument ou non le défi de changement de leur modèle social et

La forme politique du plan d'action devrait être celle d'un pacte entre tous les acteurs concernés

industriel en fonction de l'impératif de compétitivité. Un grand travail politique est nécessaire pour faire évoluer les cultures : ainsi en France, nul gouvernement n'a osé prendre de front l'hostilité populaire à la libéralisation. Et, si elle accepte la volonté de MM. Barnier et Monti de consolider le grand marché, l'Union devra être capable de dire clairement comment elle entend arbitrer les divergences et placer le curseur du compromis historique.

Pour concilier libertés économiques et droits sociaux, les défis du partage de biens publics et de coordination fiscale sont fondamentaux ; pour contrecarrer les facteurs de désintégration liés aux divergences de compétitivité, les incitations et le développement de politiques industrielles communes sont essentiels.

Les partisans du libre échange devront être convaincus qu'une coordination fiscale et la création de ressources propres pour le budget communautaire contribueraient à éliminer des discriminations et des rentes, à inciter à la mobilité du travail et au financement des infrastructures ; tandis que les arguments de ceux qui dénoncent le dumping social sur le grand marché seraient affaiblis, puisque la solidarité prendrait corps et la discipline de restructuration des finances publiques serait mieux comprise.

La Commission ne pourra pas assumer ces tâches sans renforcer sa collégialité et ses outils d'analyse et d'évaluation, ni sans faire reconnaître et légitimer un devoir d'arbitrage.

L'Union devrait être capable de placer le cursus du compromis historique entre les nations

Mario Monti propose de dresser un état économique annuel de l'Union, donnant enfin place à l'examen régulier de la réalité de son marché et de son intégration. Michel Barnier a lancé le projet d'un Forum annuel réunissant tous les acteurs concernés. Ces idées ne s'opposent pas, elles se complètent. Confrontations Europe ne manquera pas d'y participer pleinement.

RÉFÉRENCES

Cette liste est loin d'être exhaustive. Nous reprenons ici les textes principaux depuis janvier 2007, date à laquelle nous lançons l'idée d'un nouvel Acte unique. Nous vous invitons à consulter notre site www.confrontations.org afin de découvrir les groupes de travail et leurs comptes rendus ainsi que ceux des commissions parlementaires IMCO, ECON (pour le suivi de la régulation financière) et ITRE (pour la politique énergétique et industrielle), d'explorer les actes des conférences et des colloques organisés par nos soins ou auxquels nous avons participé, de butiner nos chroniques d'actualité et notes de lecture et le contenu de nos publications : *La Revue*, *Interface*, *L'Option*, *La Lettre des Entretiens Européens*. Nous vous invitons également à consulter le site de Philippe Herzog, www.philippeherzog.org, président fondateur de Confrontations Europe, nommé conseiller spécial auprès de Michel Barnier, commissaire au Marché intérieur et aux Services.

- **Nous croyons à l'Europe**, Claude Fischer, éditorial dans *Confrontations Europe La Revue* n° 91, juillet-septembre 2010
- **Budget communautaire : il est temps de rejoindre l'autre rive**, Carole Ulmer, *Confrontations Europe La Revue* n° 91, juillet-septembre 2010
- **Préparer l'électricité bas carbone de l'après 2020 avant 2020. Éléments relatifs à l'approfondissement d'un marché intérieur de l'électricité bas carbone non discriminatoire**, réponse à la consultation de la Commission européenne, 30 juin 2010
- **L'Europe sociale : une dimension stratégique de la sortie de crise**, Philippe Herzog, 23 juin 2010
- **Biens publics et adhésion citoyenne au marché intérieur**, Philippe Herzog et Laurent Ghékière, 10 juin 2010
- Résumé du rapport de la DG ECFIN « **Surveillance de la compétitivité et des déséquilibres internes à la zone euro** », Olivier Lacoste et Victor Ferry, juin 2010
- **Marché unique et marché européen des PME et des entreprises de taille intermédiaire**, Jean-Louis Sangaré, juin 2010
- **Agenda de régulation financière**, Marie-France Baud et Olivier Lacoste, juin 2010
- **Rapport Mario Monti sur la relance du marché intérieur**, mai 2010, www.europa.eu
- **L'Europe est au travail**, chronique d'actualité n° 11, Philippe Herzog et Carole Ulmer, 21 avril 2010
- **À la recherche de la voiture propre**, Actes des Entretiens européens des 14-15 avril 2010
- **Rapport Louis Grech, Marché unique : une approche plus globale, davantage tournée vers le citoyen**, avril 2010, www.europa.europarl.eu, consulter également le site www.europarl.europa.eu/studies
- **Lignes directrices EU 2020**, Commission européenne, mars 2010, www.europa.eu
- **La vision de Jacques de Larosière**, *Confrontations Europe La Revue* n° 89, janvier-mars 2010
- **Redonner du sens au projet européen, accroître l'effectivité des mesures pour la croissance et l'emploi**, Contribution de *Confrontations Europe* à la révision de la stratégie de croissance, janvier 2010
- **Consolider l'Union européenne**, Philippe Herzog, supplément dans *Confrontations Europe La Revue*, n° 85, janvier-mars 2009
- **À la recherche de l'intérêt européen**, Philippe Herzog (dir.), dans la collection *L'Europe après l'Europe* aux éditions Le Manuscrit, octobre 2008, www.manuscrit.com
- **Rapport Alain Lamassoure, Europe : 61 propositions pour l'Europe du citoyen**, juillet 2008, www.vie-publique.fr
- **Faut-il un camp de base européen pour les entreprises ?** Claude Fischer
Crise financière : Que peut faire l'Europe ? Marie-France Baud
Confrontations Europe La Revue, n° 82, avril-juin 2008
- **Pour un nouvel Acte unique : une mutation du modèle économique et social européen**, Philippe Herzog, supplément de *Confrontations Europe La Revue* n° 81, janvier-mars 2008
- **Les clefs d'une communauté européenne de l'énergie**, supplément de *Confrontations Europe La Revue* n° 80, octobre-décembre 2007
- **Mario Monti soutient l'idée d'un nouvel Acte unique**, dans *Confrontations Europe La Revue* n° 79, juillet-septembre 2007
- **Fragmented power: Europe and the global economy**, André Sapir (dir.), Bruegel, août 2007
www.bruegel.org/publications
- **Un nouvel Acte unique au cœur de la relance de l'Europe**, Philippe Herzog, supplément dans *Confrontations Europe La Revue* n° 77, 15 janvier 2007
- **Électricité. Naissance d'une communauté**, André Ferron, dans la collection *L'Europe après l'Europe* aux éditions Le Manuscrit, janvier 2007, www.manuscrit.com
- **Rencontre entre Philippe Herzog et Jacques Delors**, supplément dans *Confrontations Europe La Revue* n° 74, avril-juin 2006

CONFRONTATIONS



EUROPE

À Paris

227, boulevard Saint-Germain, F-75007 Paris
Tél. : 00 33 (0) 1 43 17 32 83
Fax : 00 33 (0) 1 45 56 18 86

À Bruxelles

19-21, rue du Luxembourg, B-1000 Bruxelles
Tél. : 00 32 (0)2 213 62 70
Fax : 00 32 (0)2 213 62 79