

Comité européen d'orientation 2011 de *Notre Europe* Eléments de synthèse

Yves BERTONCINI

Our Europe Unser Europa

La nostra Europa A nossa Europe

Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας

Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastră Europa



Vores Europa A mi Európank Naše

Evropa Nasza Europa Наша Европа Meie Euroopa

Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa

Naša Evrópa Meidan Eurooppamme

Notre Europe

Comité européen d'orientation 2011
de *Notre Europe*

18-19 novembre 2011
Paris

Eléments de synthèse



Yves BERTONCINI

Yves Bertoncini est secrétaire général de *Notre Europe* depuis avril 2011.

Auparavant, il a notamment été conseiller auprès du Secrétaire général des Affaires européennes (Paris) et chargé de mission « Europe et stratégie de Lisbonne » au Centre d'analyse stratégique (Paris).

Il est administrateur de la Commission européenne.

Yves Bertoncini enseigne les questions européennes à l'IEP Paris et au Corps des Mines (Mines Paris Tech) et a enseigné à l'Ecole nationale d'administration (2007-2009).

Notre Europe

Notre Europe est un « *think tank* » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « *penser l'unité européenne* ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu

Table des matières

Le Comité européen d'orientation de <i>Notre Europe</i>	p. 1
Programme 2011	p. 3
1. « Schengen et l'immigration »	p. 5
1.1. L'immigration, un défi politique aux niveaux national et européen	p. 5
1.2. L'immigration, un triple défi pour les élites	p. 7
1.3. Recadrer le débat sur l'immigration en mettant en évidence ses effets positifs	p. 9
1.4. Améliorer l'acquis Schengen pour le sauvegarder	p. 10
1.5. L'immigration issue du monde arabo-musulman, un enjeu spécifique	p. 12
2. « Des institutions et des hommes »	p. 13
2.1. La gouvernance de l'UEM : « nécessité fait loi » ?	p. 13
2.2. Des enjeux de méthode	p. 15
2.3. La prédominance des enjeux de légitimité	p. 16
2.4. Les projets de révision des traités	p. 18

3. « Le dilemme rigueur – stagnation »	p. 21
3.1. La vision des marchés financiers	p. 21
3.2. Les stratégies économiques des pays de l'UE : une évaluation contrastée	p. 23
3.3. Restaurer la crédibilité de la parole politique européenne	p. 24
3.4. La nécessité d'une rigueur équilibrée	p. 25
3.5. Un objectif central : élever le potentiel de croissance	p. 26
3.6. Pour une convergence des politiques économiques	p. 27
3.7. Les interventions de la BCE, enjeu clé	p. 28
Annexe 1 : Liste des participants au CEO 2011	p. 31
Annexe 2 : Déclaration du CEO 2011	
« La rigueur, mais aussi la croissance »	p. 35
Annexe 3 : Tribune de Pascal Lamy - « L'avenir de l'Europe dans la nouvelle économie monde »	p. 39

Le Comité européen d'orientation de *Notre Europe*

Le Comité européen d'orientation de *Notre Europe* (CEO) se réunit annuellement autour de différentes personnalités européennes de haut niveau dans le but d'émettre des pistes de réflexion pour l'avenir de la construction européenne et pour le programme de travail de *Notre Europe*.

Le dîner-débat annuel du CEO a eu lieu le vendredi 18 novembre 2011 à l'Automobile Club à Paris. L'invité d'honneur de cette soirée était Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC et également Président d'honneur de *Notre Europe*. Il a prononcé un discours intitulé : « **L'économie-monde – Où en est-elle ? Où va-t-elle ? Et l'Europe face à cette mutation ?** » qui a laissé place par la suite à une série de questions-réponses. Son discours a ensuite servi d'inspiration à une tribune intitulée « **L'avenir de l'Europe dans la nouvelle économie mondiale** » (voir annexe 3).

Le Comité européen d'orientation de *Notre Europe* s'est ensuite réuni samedi 19 novembre 2011 à la Maison des Polytechniciens à Paris.

Cette réunion, traditionnellement présidée par Jacques Delors, Président fondateur de *Notre Europe*, s'est déroulée sous la présidence d'António Vitorino, Président de *Notre Europe*, en présence de plus de quarante participants (voir annexe 1).

Cette année, les débats ont porté sur les thématiques suivantes :

- « **Schengen et l'immigration** »
- « **Des institutions et des hommes** »
- « **Le dilemme rigueur financière – stagnation économique** »

La déclaration

A l'issue du CEO, une déclaration a été adoptée par l'ensemble des participants. Intitulée « **La rigueur, mais aussi la croissance** » (voir annexe 2), cette déclaration appelle les dirigeants européens à mobiliser les outils dont l'UE dispose pour promouvoir la croissance au cours des prochains trimestres.

La déclaration du Comité européen d'orientation a été publiée au cours de la semaine suivante dans *Publico* (Portugal), *Handelsblatt* (Allemagne), *Le Figaro* (France), *Le Temps* (Suisse), *The Independent* (Royaume-Uni), *La Repubblica* (Italie), *NEurope* (Grèce) et *Phileftheros* (Chypre).

Programme 2011

Vendredi 18 novembre

Automobile Club, 6 place de la Concorde, 75008 Paris

19 h 00 Cocktail

20 h 00 Dîner-débat : « ***L'économie-monde - Où en est-elle ? Où va-t-elle ?
Et l'Europe face à cette mutation ?*** »

Débat introduit par **Pascal Lamy**, Directeur général de l'OMC

Samedi 19 novembre

Maison des Polytechniciens, 12 rue de Poitiers, 75007 Paris

9 h 00 **Accueil**

9 h 15 Introduction par **Jacques Delors**

9 h 30 « ***Schengen et l'immigration*** »

Débat introduit et animé par **António Vitorino**,
Président de *Notre Europe*

11 h 00 « Des institutions et des hommes »

Débat avec :

Josep Borrell Fontelles, Président de l'Institut universitaire européen de Florence

Niels Ersbøll, Ambassadeur, Secrétaire Général honoraire du Conseil des Ministres de l'UE

Guy Verhofstadt, Président du groupe ALDE au Parlement européen

animé par **Gaëtane Ricard-Nihoul**, Analyste politique à la Représentation de la Commission européenne en France

12 h 30 Déjeuner

14 h 00 « Le dilemme rigueur financière – stagnation économique »

Débat avec :

Pervenche Berès, Membre du Parlement européen

Laurence Boone, Chef économiste Europe, Bank of America Merrill Lynch

Daniela Schwarzer, Directrice du département de recherches sur l'intégration européenne, *Stiftung Wissenschaft und Politik*

animé par **Jean-Christophe Ploquin**, rédacteur en chef adjoint à *La Croix*

16 h 00 « Aux États la rigueur, à l'UE la croissance »

(Tommaso Padoa-Schioppa)

Conclusions et adoption de la déclaration finale du CEO

Débat introduit et animé par **Yves Bertoncini**, Secrétaire général de *Notre Europe*

17 h 00 Fin du CEO

1. « Schengen et l'immigration »

La session relative à l'espace Schengen et à l'immigration a donné lieu à une présentation introductive d'António Vitorino. Cette présentation a été suivie par une intervention de Stefano Manservigi, puis par des remarques et questions émanant des autres participants. L'ensemble de la session a permis de dégager les principaux éléments d'analyse et d'orientation suivants¹.

1.1. L'immigration, un défi politique aux niveaux national et européen

1.1.1. *Les opinions publiques apparaissent moins favorables à l'immigration*

- l'arrivée de 30 000 Tunisiens sur les côtes italiennes a déclenché une controverse que n'avait pas suscitée l'arrivée de 500 000 réfugiés issus des Balkans dans les années 90;

1. Les opinions exprimées dans cette synthèse ne sont pas nécessairement partagées par *Notre Europe*.

- nombre d'opinions publiques nationales estiment qu'il y a trop d'immigrés dans les pays européens tout en évaluant leur nombre au double de ce qu'il est en réalité (comme le confirme une enquête récente du *German Marshall Fund*) ;
- ces opinions ne sont plus seulement émises par les populations « pauvres » exposées à une concurrence directe, mais aussi par une fraction des classes moyennes, les immigrants faisant souvent office de bouc émissaire en période de fortes incertitudes pour l'avenir ;
- la représentation négative de l'immigration n'est plus seulement produite par des partis d'extrême droite classiques, mais par de nouveaux partis ou acteurs (exemple de Pim Fortuyn aux Pays-Bas), qui influencent de manière croissante les partis du « *mainstream* ».

1.1.2. L'immigration renvoie à des problèmes factuels, à traiter pour éviter les amalgames

- quelques formes de délinquance ou de criminalité organisées résultent de filières conduisant dans les Balkans (gangs) ou en Bulgarie et Roumanie (filière « Roms ») : il faut les combattre comme telles, y compris afin d'éviter toute soudure entre immigration et insécurité ;
- quelques milliers de demandeurs d'asile font des demandes abusives, qu'il faut aussi traiter comme telles, dès lors qu'elles suffisent à déclencher une crise, parfois exploitée par les autorités politiques nationales ;
- environ 3/4 des immigrants illégaux sont des « *overstayers* », qui entrent légalement avec un visa et restent après la validité du visa ou après la période de séjour permise pour des voyages touristiques : c'est le suivi de ces personnes qui est la vraie priorité, plutôt que la mise en scène du contrôle des immigrants arrivant sans visa aux frontières.

1.1.3. L'immigration, sujet de méfiance entre États membres de l'espace Schengen

- la méfiance entre États vient du déséquilibre structurel entre la mise en place de frontières devenues communes mais dont chaque État demeure cependant responsable, celui-ci restant par ailleurs libre de déterminer les modalités d'accès à son territoire (décisions d'admission et de régularisation) ;
- cette méfiance s'exerce d'abord sur le plan externe, dans un contexte de doutes quant à l'aptitude de certains États à contrôler efficacement les frontières et à enregistrer effectivement l'entrée de réfugiés sur leur sol ;
- cette méfiance s'exprime également au regard des règles de la libre circulation interne, avec des réactions négatives notamment exprimées à l'égard des travailleurs polonais venus travailler au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas et qui sont désormais au chômage.

1.2. L'immigration, un triple défi pour les élites

1.2.1. Un défi factuel : mieux percevoir les réalités populaires

- le problème principal de la plupart des citoyens européens n'est pas d'aller à Helsinki sans passeport ni contrôle, mais d'être tranquilles chez soi : il faut être plus attentif à cette hiérarchie des priorités, sans toujours en appeler aux grands principes de la libre circulation (« les valeurs ne poussent pas dans les arbres ») ;
- les élites ont souvent sous-estimé l'impact de l'immigration, qui a des incidences positives pour elles, mais pas nécessairement pour les classes populaires : accès à des services à bas coûts, peu de problèmes de cohabitation, pas de concurrence frontale sur le marché du travail ;

- il s'agit de mieux prendre en compte ces réalités populaires, sans pour autant indiquer que l'immigration constitue le problème économique, social ou politique le plus central en Europe.

1.2.2. Un défi anthropologique : *l'immigration et l'identité européenne*

- lorsque la mondialisation est perçue comme plus asymétrique voire agressive, elle suscite un débat de nature anthropologique sur les spécificités du territoire européen (le « rapport entre nous et les autres ») et sa capacité à promouvoir ses intérêts ;
- la concurrence d'autres pays et régions et les inquiétudes sur l'avenir peuvent susciter une demande de protection se cristallisant sur les frontières, qui jouent un rôle identitaire fort ;
- le slogan de l'« Europe sans frontières » devient dès lors moins populaire s'il apparaît que ses frontières externes ne sont pas bien gardées ; mais en légitimant cette demande de protection frontalière, l'UE peut aussi encourager le repli sur les frontières perçues comme les plus protectrices, c'est-à-dire les frontières nationales.

1.2.3. Un défi culturel : *libre circulation contre « libéralisme territorial » ?*

- « l'idéologie circulatoire » ne doit pas nécessairement être adossée à des valeurs universelles et s'appliquer au niveau mondial, même si les élites se sentent « citoyennes du monde » : il faut définir une libre circulation propre au territoire européen ;
- le passage du Lepénisme au « Fortuynisme » traduit l'émergence de mouvements anti-immigrés combattant l'Islam sur la base d'une « culture libérale territorialisée », puisqu'ils prétendent aussi protéger les droits des femmes, des homosexuels, etc. en défendant le territoire européen face à l'espace islamiste : combattre intelligemment cet « anti-islamisme libéral » représente un défi majeur pour les élites « europhiles ».

1.3. Recadrer le débat sur l'immigration en mettant en évidence ses effets positifs

1.3.1. Les liens entre immigration et systèmes sociaux

- l'idée répandue que les immigrants bénéficient de notre système social davantage qu'ils n'y contribuent doit être combattue sur la base de faits statistiques ;
- il s'agit aussi de souligner que les systèmes de protection sociale européens, qui constituent un atout pour l'UE, ne pourront être préservés et améliorés sans apports démographiques massifs, qui ne peuvent provenir que de l'immigration à court et moyen termes.

1.3.2. Les liens entre immigration et croissance

- une idée clé à faire passer est que, dans l'Europe vieillissante, il ne peut y avoir de croissance économique forte et durable sans courant de migration stable et bien intégrée ;
- les exemples de l'Italie et de l'Espagne démontrent que l'immigration a un impact économique très positif en termes de création d'entreprises et d'emplois et de stimulation de la demande intérieure ;
- la Commission a raison de souligner que les pays européens sont engagés dans une lutte mondiale pour attirer les compétences (peu ou très qualifiées) – même si les États ne sont à ce stade pas forcément bien organisés pour organiser un système d'« immigration choisie ».

1.3.3. Évoquer les modèles d'intégration nationaux qui fonctionnent

- l'impression que l'intégration des immigrés ne fonctionne plus doit être contrebalancée en indiquant les pays dans lesquels cette intégration s'est bien déroulée : c'est par exemple le cas de l'Espagne, qui a accueilli près de 6 millions d'immigrants sans

problème social et politique majeur au cours des 10 dernières années ;

- comme le démontre l'exemple espagnol, la régularisation des « sans-papiers » peut elle aussi avoir des incidences positives, surtout au regard des problèmes posés par une non-régularisation ;
- la bonne intégration des immigrés dépend avant tout d'enjeux nationaux : l'intégration des Turcs en Allemagne semble par exemple plus aisée que celle des Maghrébins en France – alors même qu'il s'agit dans les deux cas de populations de culture musulmane ;
- la crise doit inciter à un suivi attentif de l'intégration des immigrés, y compris s'agissant des incitations à les faire repartir, alors qu'ils sont désormais bien intégrés à leur pays d'accueil.

1.4. Améliorer l'acquis Schengen pour le sauvegarder

1.4.1. Renforcer les mécanismes de coopération européens existants

- il faut démystifier l'idée selon laquelle les États européens pourraient affronter seuls et de manière plus efficace l'enjeu des flux migratoires internationaux ;
- il s'agit notamment d'amplifier les mécanismes de coopération et de péréquation financière d'ores et déjà mis en place, y compris en appliquant la directive « protection temporaire » en cas de demandes d'asile massives ;
- il convient par ailleurs de sortir de l'ambiguïté vis-à-vis de l'agence « Frontex » en lui donnant tous les moyens d'agir.

1.4.2. *Mieux organiser la gestion commune des enjeux migratoires*

- les problèmes frontaliers réels ou supposés évoqués par les États membres doivent faire l'objet d'une discussion commune dans un cadre formel ;
- la décision de réintroduire des contrôles aux frontières en cas de crise doit faire l'objet d'une décision commune prise dans le respect des compétences communautaires en matière de contrôle des frontières extérieures et de libre circulation des personnes ;
- le Conseil doit conduire une discussion politique structurée sur les enjeux migratoires, sur la base de rapports factuels et en organisant un meilleur échange d'information sur les politiques conduites par les États membres ;
- sur le plan législatif, les principaux objectifs doivent être d'aboutir à des règles européennes communes pour les décisions d'admission en matière d'asile et de regroupement familial, ainsi que pour les décisions de régularisation des immigrés illégaux.

1.4.3. *Combiner débat politique et application technique*

- les enjeux migratoires liés à l'espace Schengen méritent une large délibération politique préalable, qui aille au-delà des enjeux de gestion de crise (exemple du débat américain du début du XX^e siècle) ;
- les stratégies adoptées par les États membres ont vocation à varier en fonction de leurs situations et traditions ;
- le suivi de l'application des règles communes doit être confié à la Commission.

1.5. L'immigration issue du monde arabo-musulman, un enjeu spécifique

1.5.1. *Le poids des représentations de l'immigration « arabo-musulmane »*

- cette immigration est souvent perçue comme une menace pour l'identité des sociétés européennes, notamment compte tenu de la place accordée à la religion dans l'espace public et du statut fait aux femmes ; il faut aussi traiter ces enjeux tant au niveau factuel qu'au niveau des représentations (souvent erronées) qui les sous-tendent ;
- la culture politique engendrée par la guerre contre le terrorisme diffuse encore ses effets, et peut même conduire à associer criminalité et immigration arabo-musulmane, ce que démentent les statistiques ;
- l'un des points clés est de ne pas maintenir l'Islam dans une minorité, que ce soit dans le monde arabe ou en Europe – les « printemps arabes » étant à cet égard un signal plutôt positif.

1.5.2. *Printemps arabes et ouverture migratoire européenne*

- la nature de la réponse européenne vis-à-vis des « printemps arabes » se joue en partie sur le traitement accordé aux flux migratoires issus de ces pays, qu'il convient de rendre plus favorable compte tenu de nos relations de voisinage ;
- une libéralisation des visas accordés à des catégories spécifiques (professeurs, hommes d'affaires, étudiants) serait perçue comme un signal très favorable – à rebours de la tendance qui consisterait à encourager le départ des étudiants formés en France ;
- l'un des objectifs doit également être de favoriser la mobilité circulaire entre l'Europe et ses pays voisins (visa à entrées multiples) ;
- enfin, la politique de réadmission des immigrants illégaux dans les pays arabes ne doit pas être mise en œuvre dans des conditions unilatérales ou brutales.

2. « Des institutions et des hommes »

Animée par Gaëtane Ricard-Nihoul, la session relative aux débats politiques et institutionnels a donné lieu à des interventions de Niels Ersbøll et Josep Borrell Fontelles, puis à des remarques et questions émanant des autres participants. Cette session a permis de dégager les principaux éléments d'analyse et d'orientation suivants².

2.1. La gouvernance de l'UEM : « nécessité fait loi » ?

La crise en cours met sous tension la gouvernance de l'UEM et suscite des débats politiques portant à la fois sur la répartition des pouvoirs et les solutions de fond.

2. Les opinions exprimées dans cette synthèse ne sont pas nécessairement partagées par *Notre Europe*.

2.1.1. Des enjeux de pouvoir : une prime à l'intergouvernemental ?

- l'impact politique et institutionnel de la crise économique et financière a été supérieur à celui du Traité de Lisbonne : cette crise donne assez logiquement une prime aux chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen ;
- la prime à « l'intergouvernemental » fait aussi écho à un dilemme fondamental de l'Allemagne, qui est plutôt favorable à une coordination accrue des politiques budgétaires et économiques nationales, mais hostile à des transferts de compétences, compte tenu de la position de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe ;
- le système actuel peut être adapté pour gérer un état d'exception, mais ne peut l'être pour gérer l'UE de manière durable, de surcroît lorsque la prime à l'intergouvernemental se dévoie en duopole franco-allemand : un rééquilibrage est nécessaire.

2.1.2. Des enjeux de substance : quels remèdes à la crise de l'UEM ?

- il est nécessaire de rappeler que la crise des dettes souveraines n'aurait pas pris une telle ampleur si le Pacte de stabilité avait été respecté, quels que soient ses défauts – l'impact politique d'un tel non-respect étant non négligeable (absence de confiance) ;
- plusieurs problèmes aujourd'hui patents ont été identifiés au moment des négociations du Traité de Maastricht, puis lors de la Convention : pas de monnaie unique sans coordination des politiques économiques, nécessité d'une solidarité européenne en cas de crise asymétrique, etc. Ces problèmes n'ont pas été traités en raison de désaccords politiques entre États membres, désaccords dont les fondements n'ont pas disparus ;
- un enjeu majeur est de bien identifier les causes des problèmes de l'UE : d'un point de vue économique, en pointant le problème des dettes privées autant que celui des déficits publics ; d'un point de vue politique en soulignant que l'UE agit de manière lente et souvent insuffisante à cause de la difficulté des dirigeants

nationaux à tenir un discours clair à leurs opinions publiques, au moins autant qu'en raison de sa lourdeur institutionnelle.

2.2. Des enjeux de méthode

La relance du débat sur la « méthode communautaire » doit donner lieu à des analyses claires des principaux enjeux politiques sous-jacents.

2.2.1. Clarifier le traitement de trois questions politiques centrales

- 1^{ère} question : qui propose les décisions ? Le rôle de la Commission sur ce registre n'est pas réellement contesté, même si elle ne l'exerce pas forcément assez et même si elle pourrait avoir des difficultés à jouer son rôle pour les décisions relatives à la seule zone euro ;
- 2^{ème} question : qui décide ? Le rôle du Conseil européen et du Conseil des ministres est assez clair sur ce registre (en liaison avec le Parlement européen). Le fait que l'UE ne soit pas une fédération du type de celle des États-Unis impose par nature un système de gestion collective accordant une place importante aux États membres ;
- 3^{ème} question : qui exécute les décisions ? C'est sur ce registre que l'UE souffre d'un manque de lisibilité, d'efficacité et donc de crédibilité marquant dans la gestion de crise : ses décisions sont appliquées de manière lente et tardive (exemple du FESF) et, pire encore, on ne sait pas précisément qui est chargé de leur application et de leur suivi.

2.2.2. Sortir de la confusion actuelle

- la gestion de crise semble avoir entraîné un mouvement de fusion des fonctions de proposition, de décision et d'exécution autour du Conseil européen, qui est avant tout une assemblée délibérative, sans services puissants capables d'exercer les fonctions de proposition et d'exécution ;

- les débats sur la réforme des modes de décision se focalisent parfois sur les présidences des réunions ou des sommets (zone euro), alors qu'elles ne sont pas essentielles – le seul enjeu notable est celui de la présidence des institutions ;
- l'essentiel est de respecter l'un des aspects fondamentaux de la méthode communautaire, qui prévoit que l'institution chargée de proposer est aussi responsable de l'exécution des décisions prises – ce qui garantit une « unicité de commandement » ;
- il ne s'agit pas pour autant de sacraliser la « méthode communautaire », qui n'est d'ores et déjà pas appliquée dans son intégralité en matière de coordination des politiques économiques ou de PESC, pour des questions de légitimité.

2.3. La prédominance des enjeux de légitimité

La crise en cours a souvent conduit à accorder un primat à la notion d'efficacité, mais elle ne peut durablement occulter la primauté des enjeux de légitimité.

2.3.1. Les équilibres entre États

- il n'est pas possible pour les États européens d'être gouvernés par d'autres États de l'UE – raison pour laquelle le système « Merkozy » fait l'objet d'un large rejet ;
- l'un des enjeux clés de la « gouvernance » européenne est de garantir une forme de parité entre États, qui ne peut être assurée que par des institutions indépendantes de type Commission (où il y a un national issu de chaque État membre) ;
- les présidences tournantes du Conseil européen étaient utiles pour renforcer la visibilité de tous les États membres, ainsi que l'appropriation des enjeux européens dans ces États – mais la formation d'une UE à 27 a fortement atténué ces effets positifs, avant même que le traité de Lisbonne ne crée des présidences stables.

2.3.2. Le principe d'incarnation

- la fin des présidences tournantes du Conseil européen et du Conseil Affaires étrangères a affaibli la capacité et la volonté de maints États membres à incarner l'UE, au profit de deux présidents dont les nominations sont intervenues dans des conditions assez opaques ;
- en même temps, la coexistence actuelle de plusieurs « présidents » (Commission, Conseil européen, Conseil des ministres, Haut représentant, Parlement européen, etc.) nuit à l'identification des responsables européens ;
- le mouvement de fusion des présidences engagé dans le domaine des affaires étrangères mériterait dès lors d'être approfondi dans le domaine économique et financier (présidence du Conseil, voire de l'Eurogroupe, confiée au vice-président de la Commission) ;
- *in fine*, une fusion des postes de président de la Commission et de président stable du Conseil européen semble souhaitable, d'autant qu'elle permettrait de rompre avec l'asymétrie actuelle (H. Van Rompuy souvent poussé en 1^{re} ligne mais sans administration ni contrôle par le Parlement européen, J.-M. Barroso dans la situation inverse).

2.3.3. La démocratie

- le rôle accru conféré aux parlements nationaux est à la fois un renforcement de l'inter-gouvernementalisme et un renforcement de la démocratie ;
- la mise en place d'un « Parlement de l'euro » ne peut se baser exclusivement sur la participation des députés nationaux – sauf à vouloir réduire le Parlement européen au rôle de « Parlement du marché intérieur » : le dialogue entre parlements nationaux et Parlement européen devrait être privilégié à l'avenir ;
- le renforcement des pouvoirs de l'UE en matière économique et budgétaire relance logiquement le débat sur « l'union politique »

(notamment en Allemagne) et sur les bases démocratiques des institutions européennes : représentativité du Parlement européen, répartition des pouvoirs au sein du directoire de la Banque centrale européenne (BCE), élection directe possible du président de la Commission, etc.

2.3.4. La « technocratie »

- le rôle important d'institutions non élues peut susciter des critiques légitimes, mais qui doivent être tempérées par la pédagogie ;
- c'est l'indépendance de la Commission qui fonde sa légitimité – celle de n'être pas juge et partie, comme les États – mais aussi son efficacité ; elle doit conserver cette indépendance pour asseoir sa crédibilité et faire exécuter les décisions qu'elle n'a pas adoptées elle-même ;
- il en va de même pour la BCE : c'est parce qu'elle est indépendante qu'elle peut agir de manière crédible et durable, en se dégageant de la pression des États membres et des cycles électoraux.

2.4. Les projets de révision des traités

Les projets de révision des traités ou de nouveau traité suscitent de nombreuses incertitudes, à la fois politiques et juridiques.

2.4.1. Utiliser la « boîte à outils » fournie par le Traité de Lisbonne

- des interventions ni formellement prévues ni formellement exclues par les traités ont pu être enclenchées pour faire face à la crise : plans de sauvetage des États en difficulté, activisme remarquable de la BCE, etc. ;
- la réforme du pacte de stabilité (« six pack ») et la mise en place d'un semestre européen ont également été possibles à traité constant – ils devront être mis en œuvre sans délai et dans le cadre juridique actuel ;

- les réponses de court terme à la crise se feront nécessairement hors nouveau traité, puisqu'il faudra plusieurs trimestres pour qu'il entre en vigueur, en ouvrant une période de tensions et d'incertitudes politiques qu'il serait sans doute préférable d'éviter;
- enfin, le lancement d'une révision du traité pourrait être nécessaire si elle constitue un signal politique contribuant à d'autres interventions à court terme (BCE, etc.).

2.4.2. Arbitrer entre plusieurs voies juridiques

- le potentiel des articles 42 et 46 du Traité de Lisbonne, relatifs aux coopérations structurées, pourrait être mieux exploité au service de la zone euro, même si ces articles ont originellement été conçus pour les enjeux de défense;
- l'article 136 du Traité de Lisbonne pourrait lui aussi être utilisé, à condition que la révision n'inclue pas des sujets majeurs (exemples de la modification du poids des États à la BCE ou du suivi des politiques économiques par la Cour de Justice), faute de quoi elle ne pourrait être considérée comme une « révision simplifiée »;
- il s'agit également de choisir entre la révision du Traité de Lisbonne et/ou la conclusion d'un traité intergouvernemental.

2.4.3. UE 17 versus UE 27 ?

- la zone euro constitue un « *core business* » de la construction européenne, après la PAC et la politique commerciale aux origines, puis le marché intérieur et les fonds structurels dans les années 80 et 90 : son évolution engage l'UE toute entière, et donc les traités qui la régissent;
- l'adhésion à l'euro ne résulte pas d'une coopération renforcée mais est une perspective pour tous les États de l'UE (sauf les deux ayant négocié une « clause d'exemption ») : les discussions relatives à la réforme de l'UEM doivent donc se tenir au niveau de l'UE 27 ;
- il est important d'engager les négociations à 27, même si elles

ne seront pas nécessairement conclues dans ce format-là, surtout si le gouvernement du Royaume-Uni veut utiliser la négociation pour rapatrier des pouvoirs au niveau national.

2.4.4. Traiter plusieurs enjeux pratiques

- l'enjeu du calendrier : il paraît difficile de finaliser une négociation relative aux traités européens avant l'élection présidentielle française ;
- l'enjeu du contenu : faut-il par exemple inclure la création de « *stability bonds* » proposée par la Commission ou la modification du poids des États à la BCE suggérée par l'Allemagne ?
- l'enjeu de la méthode : faut-il recourir à une Conférence intergouvernementale (CIG) ou à une Convention, que souhaitera privilégier le Parlement européen ?

3. « Le dilemme rigueur – stagnation »

Animée par Jean-Christophe Ploquin, la session relative au dilemme engendré par les efforts de rigueur effectués au sein de l'UE a donné lieu à des interventions de Laurence Boone, de Pervenche Berès et de Daniela Schwarzer, puis à des remarques et questions émanant des autres participants. Cette session a permis de dégager les principaux éléments d'analyse et d'orientation suivants³.

3.1. La vision des marchés financiers

3.1.1. *Un rôle d'alarme*

- les marchés financiers se sont alarmés (parfois de manière excessive) quant aux capacités des États à maîtriser leurs finances, sans être la source de la crise des dettes souveraines ;

3. Les opinions exprimées dans cette synthèse ne sont pas nécessairement partagées par *Notre Europe*.

- les marchés n'attaquent pas ou plus l'euro, dont le cours démontre, à l'heure actuelle, qu'il jouit d'un bon niveau de confiance : les « *hedge funds* », qui ont tenté de jouer l'euro à la baisse, ont perdu trop d'argent et sont plutôt découragés ;
- au cours des dernières semaines, les banques et les compagnies d'assurance ont dû vendre des titres français pour compenser leurs pertes italiennes et espagnoles : il ne faut pas nécessairement y voir des attaques contre tel ou tel pays ;
- globalement, les marchés souhaiteraient plutôt que l'euro marche et que la situation se stabilise – le défaut d'un grand pays européen susciterait une panique boursière.

3.1.2. Les marchés doutent de la réponse européenne

- il est exact que la zone euro est dans une meilleure situation d'ensemble que le Royaume-Uni ou les États-Unis mais, puisqu'il n'y a pas de réelle gestion d'ensemble, les marchés ont tendance à faire des comparaisons nationales (la Grèce avec le Royaume-Uni ; l'Italie avec les États-Unis, etc.) ;
- la crédibilité de la parole politique européenne a été fortement affaiblie par la gestion de la crise, et doit donc être restaurée (*voir 3.3.*) ;
- les marchés savent qu'une trop forte austérité affaiblirait la croissance et amplifierait les risques de récession et sont donc très attentifs au caractère durable des réponses européennes (*voir 3.4.*).

3.2. Les stratégies économiques des pays de l'UE : une évaluation contrastée

3.2.1. Allemagne

- attachement très large à la rigueur, synonyme de confiance, même si l'Allemagne a pratiqué un keynésianisme de fait dans les années 90 ;
- conscience d'avoir à faire des efforts pour affronter des défis très lourds (financement de la réunification, déclin démographique, transition hors du nucléaire) ;
- bonne stratégie de compétitivité, notamment fondée sur des réformes structurelles (marché du travail), l'implication des syndicats (modération salariale) et une part de délocalisations vers l'Europe centrale ;
- fort attachement à son modèle de croissance.

3.2.2. Espagne

- bon élève du pacte de stabilité jusqu'à récemment, voire en termes de régulation du secteur bancaire ;
- bulle immobilière découlant d'un taux d'intérêt très bas lié au passage à l'euro, à un parc immobilier à moderniser et à un fort dynamisme démographique ;
- réveil brutal sur ces 3 registres, avec problèmes de compétitivité cumulés, sur lesquels le suivi européen n'a pas fonctionné.

3.2.3. France

- défaut d'évaluation des politiques économiques successives ;
- taux de dépenses publiques de 56 % avec discours politiques sur les impôts et impression qu'on ne peut pas toucher aux dépenses ;
- problèmes de compétitivité aussi, même si potentiel de rebond important.

3.2.4. Italie

- paie l'héritage des dettes record des années 90 ;
- forte capacité à engager des efforts pour rester au cœur de l'UE (voir la taxe exceptionnelle de 1996 pour entrer dans l'euro) ;
- bonne capacité de rebond économique.

3.3. Restaurer la crédibilité de la parole politique européenne

3.3.1. La nécessité d'un engagement politique national ferme en matière de réformes

- la stratégie des États membres les plus efficaces consiste à ne pas nier les problèmes et à dire clairement ce qu'ils vont faire (Royaume-Uni et Irlande) ;
- les plans de rigueur ne traduisant pas une réelle stratégie d'ajustement peuvent être perçus comme des outils de marketing par les marchés (France) ;
- le recours à des technocrates pour engager des réformes structurelles peut être utile à court terme, mais peut aussi confirmer les doutes quant à la capacité de la classe politique à mettre en œuvre de telles réformes sur la durée (Grèce et Italie).

3.3.2. Le traitement du cas grec est emblématique des errements européens

- négation de la possibilité de défaut, puis reconnaissance implicite ;
- seuil d'effacement des dettes fixé à 20 % puis à 50 % ;
- empêcher la sortie de la Grèce de la zone euro est présenté comme un objectif ultime, mais ce scénario est crédibilisé pendant plusieurs jours par les dirigeants européens eux-mêmes (après l'annonce d'un possible référendum).

3.3.3. La gestion du « FESF » illustre elle aussi les attermoissements liés aux efforts de solidarité européens

- engagements financiers importants des États membres, mais dans des limites telles qu'elles font douter de leurs efforts de solidarité ;
- les montages utilisés pour augmenter la taille du FESF sont trop complexes ;
- la demande de participation adressée aux pays émergents, présumés plus pauvres, constitue un signal plutôt inquiétant.

3.4. La nécessité d'une rigueur équilibrée

Si les déficits publics ne sont pas malsains en eux-mêmes, ils doivent être largement réduits à court et moyen termes, sur la base d'efforts de rigueur équilibrés.

3.4.1. L'équilibre recettes – dépenses

- la stratégie des États membres les plus efficaces consiste à produire un effort d'ajustement portant pour 2/3 sur les dépenses et 1/3 sur les impôts (exemple de l'Irlande) ;
- la réduction des dépenses a notamment vocation à porter sur l'une des caractéristiques majeures du modèle européen, à savoir l'État-providence, qu'il faut mieux adapter aux nouvelles réalités sociales, familiales et démographiques ;
- de nouvelles recettes doivent aussi être recherchées : taxe sur les hauts revenus, taxation sur les transactions financières, taxation des capitaux et revenus couverts par le secret bancaire ou les paradis fiscaux.

3.4.2. L'équilibre rigueur – équité

- les réformes structurelles seront soutenables et donc efficaces si elles sont équitables – ce constat étant partagé par les marchés financiers ;

- cet impératif d'équité est d'autant plus important que les efforts d'ajustement à entreprendre produiront leurs effets sur le moyen terme (exemple de la Grèce) ;
- l'objectif ne doit pas être de rogner le système par petits bouts mais de le refonder afin qu'il soit soutenable et juste (contre-exemple de la France, qui a désormais le plus faible taux de remplacement des pensions) ;
- les réformes engagées en termes de régulation financière (y compris sur les paradis fiscaux) jouent un rôle important dans le caractère équitable ou non des ajustements en cours.

3.4.3. L'équilibre rigueur – croissance (voir 3.5.)

3.5. Un objectif central : élever le potentiel de croissance

L'évolution du taux d'endettement par rapport au PIB dépend aussi de l'évolution du... PIB, qu'il faut donc stimuler au niveau national et au niveau européen.

3.5.1. Les mesures à prendre au niveau national

- des mesures de libéralisation doivent être prises dans certains pays pour libérer le potentiel de croissance dans les secteurs protégés (exemple de l'Italie) ;
- il faut à la fois moins réglementer pour permettre aux petites entreprises de grandir plus facilement, mais aussi simplifier le régime des faillites ;
- l'investissement dans l'industrie manufacturière n'est plus forcément la priorité désormais : le « capital humain » apparaît comme une source de croissance plus forte (d'où la nécessité d'investir massivement dans l'éducation).

3.5.2. Une stratégie de croissance au niveau européen

- l'approfondissement du marché unique est l'une des principales sources de croissance européenne – les projets de la présidence polonaise sont les bienvenus ;
- le financement européen de projets d'intérêt commun doit être développé, y compris dans le cadre de partenariats public-privé ;
- la renégociation du budget européen doit permettre de mieux démontrer la valeur ajoutée des dépenses européennes.

3.6. Pour une convergence des politiques économiques

3.6.1. La convergence des politiques budgétaires

- le fonctionnement de la zone euro sera soutenable si une meilleure convergence des déficits et des dettes est organisée (la récente réforme du Pacte de stabilité étant une étape utile dans cette direction) ;
- mieux vaut discuter en amont des budgets nationaux, plutôt que de s'en remettre à des sanctions *ex post*, qui sont plus difficiles à appliquer : cette discussion commune en amont suppose une forme de transfert de souveraineté budgétaire au niveau européen – qui contribuerait à résoudre les problèmes d'aléa moral présents depuis la création de l'UEM ;
- la convergence budgétaire à rechercher ne peut se résumer à l'imposition de davantage de discipline et de rigueur : elle doit aussi favoriser la coordination des choix budgétaires des pays en surplus et des pays en déficit, conduire à la mise en place de politiques d'investissements plus harmonieuses et inclure un mini rôle conjoncturel pour le budget communautaire.

3.6.2. La convergence des politiques de compétitivité

- la mise en œuvre de stratégies économiques basées en priorité sur l'exportation (Allemagne) affaiblit la demande interne euro-

péenne : elle ne pourrait être reprise par l'ensemble des pays de l'UE sans effets dépressifs globaux ;

- à l'inverse, l'exploitation excessive d'avantages compétitifs fiscaux et sociaux peut s'apparenter à du « dumping » tirant le marché intérieur et les politiques publiques vers le bas ;
- l'interdépendance des économies européennes, soulignée par la crise en cours, appelle une coordination accrue des politiques d'offre nationales : l'adoption du « pacte euro + » traduit un effort louable de suivi, dont il s'agit de préciser la portée ;
- il faut bien choisir les politiques pouvant faire l'objet d'une convergence européenne effective : il n'est pas certain que l'imposition sur les sociétés soit la plus prometteuse, compte tenu de la complexité des pratiques des différents pays de l'UE.

3.6.3. Une convergence qui suppose un accompagnement politique et démocratique

(voir la session « Des institutions et des hommes »)

3.7. Les interventions de la BCE, enjeu clé

La BCE joue un rôle majeur depuis le début de la crise, et qui est appelé à se renforcer à court et moyen termes.

3.7.1. Trois types d'interventions complémentaires, et qui pourraient s'apparenter à une forme de solidarité subreptice

- la BCE a lancé des programmes d'achat de dettes pour un montant supérieur à 200 milliards d'euros, dont 60 correspondant à des dettes bancaires sécurisées ;
- la BCE fournit des liquidités aux banques avec des échéances diverses (à la semaine, sur 6 mois, 1 an voire 2 ans) en acceptant des « collatéraux » qui peuvent être de la dette grecque ;
- la BCE est le cadre par lequel transitent les prêts interbancaires

ayant conduit certaines banques centrales à faire des avances aux banques centrales manquant de liquidités (exemple de la Grèce) ;

- si les liquidités fournies ne sont pas recouvrées, ces opérations s'apparenteront *de facto* à des transferts de richesse (une étude du FMI vient par exemple de préciser la portée pour un pays comme l'Allemagne).

3.7.2. La BCE adresse des messages qui pourraient être plus efficaces

- la BCE a tendance à intervenir autour des limites qu'elle se fixe (autour de 20 milliards d'euros d'achat de dettes par semaine), alors qu'il serait préférable aux yeux des marchés qu'elle ne s'en fixe pas ;
- la BCE emploie alternativement des arguments de politique monétaire et de stabilisation des marchés financiers – ce qui peut brouiller le sens de sa politique ;
- il serait utile que la BCE dise qu'elle est prête à intervenir, même si elle ne le fait pas *in fine*, plutôt que l'inverse : jusqu'ici, elle a en effet parfois donné l'impression d'hésiter à intervenir, avant de le faire pour de bon.

3.7.3. Des interventions appelées à évoluer

- les critiques émises en Allemagne sur les interventions de la BCE ont été le plus souvent formulées par des économistes (et non le gouvernement) et ne portaient pas principalement sur l'achat de dettes sur le marché secondaire ;
- le débat sur les risques d'inflation potentiels mérite d'être approfondi, de même que celui portant sur le fait pour la BCE de stériliser l'effet inflationniste de ses interventions ;
- s'il se confirmait que le FESF ne peut avoir l'impact prévu, il faudrait à nouveau se tourner vers la BCE.

Annexe 1 : Liste des participants au CEO 2011



António Vitorino, Président de *Notre Europe*, Avocat, ancien Commissaire européen, ancien Ministre portugais

Enrique Barón-Crespo, Ancien Président du Parlement européen, ancien Président du groupe parlementaire des socialistes européens

Pervenche Berès, Députée européenne, Présidente de la Commission Emploi et Affaires sociales du Parlement européen

Yves Bertoncini, Secrétaire général de *Notre Europe*

Joachim Bitterlich, Vice-Président de *Notre Europe*, Directeur des affaires internationales de Veolia Environnement Paris,

Laurence Boone, Chef économiste Europe, Bank of America Merrill Lynch

Josep Borrel Fontelles, Président de l'Institut universitaire européen de Florence, ancien Président du Parlement européen

Jean-Louis Bourlanges, Professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien Député européen

Laurent Cohen-Tanugi, Avocat international et essayiste

Etienne Davignon, Ministre d'Etat belge, ancien Vice-Président de la Commission européenne

Pierre Defraigne, Directeur exécutif de la Fondation Madariaga du Collège d'Europe

Renaud Dehousse, Directeur du Centre d'études européennes, Sciences Po Paris

Jacques Delors, Président fondateur de *Notre Europe*, ancien Président de la Commission européenne, ancien Ministre

Niels Ersbøll, Ambassadeur, Secrétaire Général honoraire du Conseil des Ministres de l'UE

Elisabeth Guigou, Députée à l'Assemblée nationale, ancienne Ministre

Klaus Hänsch, Ancien Président du Parlement européen

Pascal Lamy, Président d'honneur de *Notre Europe*, Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, ancien Commissaire européen

Philippe Lagayette, Président de la Fondation de France, Vice-Président et Senior Advisor de la banque Barclay Capital

Eneko Landaburu, Ambassadeur, Chef de la Délégation de l'Union européenne au Royaume du Maroc

Pierre Lepetit, Vice-Président et trésorier de *Notre Europe*, Inspecteur général des Finances

Père Henri Madelin, Jésuite, Centre Sèvres

Vitor Martins, Conseiller pour les affaires européennes du Président de la République portugaise, ancien Ministre portugais

Stefano Manservigi, Directeur général Affaires intérieures, Commission européenne

Jean Nestor, Ancien Secrétaire général de *Notre Europe*

Riccardo Perissich, Ancien Directeur général de l'Industrie à la Commission européenne, Consultant de Telecom Italia

Alojz Peterle, Député européen, ancien Premier ministre de Slovénie

Jean Pisani-Ferry, Directeur de Bruegel, Professeur associé à l'Université Paris IX-Dauphine

Jean-Christophe Ploquin, Rédacteur en chef adjoint à *La Croix*

Julian Priestley, Ancien Secrétaire général du Parlement européen

Romano Prodi, Ancien Président de la Commission européenne,
ancien Président du Conseil italien

Antonio Puri Purini, Ancien Conseiller du Président italien,
ancien Ambassadeur d'Italie en Allemagne

Gaëtane Ricard-Nihoul, Analyste politique à la Représentation
de la Commission européenne en France, ancienne Secrétaire générale
de *Notre Europe*

Maria João Rodrigues, Conseillère pour les politiques économiques et
sociales auprès de la Commission européenne, Professeur à l'Université
de Lisbonne, ancienne Ministre portugaise

Philippe de Schoutheete, Ancien Représentant permanent de la Belgique
auprès de l'UE, Directeur du Département Europe à l'Institut Egmont

Daniela Schwarzer, Directrice du département de recherches
sur l'intégration européenne, *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*

Stefano Silvestri, Président de l'*Istituto Affari Internazionali*

Pedro Solbes, Président de la *Fundación para las Relaciones
Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, ancien Ministre espagnol,
ancien Commissaire européen

Antoinette Spaak, Ministre d'État belge, ancienne Députée européenne

Christian Stoffaës, Professeur associé à l'Université Paris IX-Dauphine,
Membre du Conseil du Centre d'études prospectives et d'informations
internationales (CEPII)

Christine Verger, Directrice des relations avec les Parlements nationaux
au Parlement européen, ancienne Secrétaire générale de *Notre Europe*

Annexe 2 : Déclaration du CEO 2011

« La rigueur, mais aussi la croissance »

La crise de la dette qui secoue la plupart des pays occidentaux place l'Union européenne (UE) et ses États membres face à un dilemme redoutable : il leur faut à la fois engager des programmes d'ajustement budgétaire et de réformes structurelles, mais aussi veiller à préserver leurs perspectives de croissance, afin d'offrir un horizon d'espoir à leurs citoyens.

« Aux États la rigueur, à l'Europe la croissance » : cette formule de Tommaso Padoa-Schioppa⁴ n'occulte pas la nécessité d'affronter un tel dilemme au niveau national en mettant en œuvre des réformes profondes, intégrant des objectifs de réduction des inégalités, et donc de promotion d'une croissance soutenable. Elle insiste cependant sur la valeur ajoutée des interventions de l'UE, auquel il s'agit d'accorder une priorité majeure, pour des raisons économiques, sociales et politiques.

4. Ancien Ministre de l'économie italien, ancien membre du Directoire de la BCE, Président de *Notre Europe* entre 2005 et le 18 décembre 2010, date de son décès.

Les règles du pacte de stabilité doivent naturellement être respectées, aujourd'hui comme hier, ne serait-ce qu'au regard des générations futures et pour ne pas aliéner la maîtrise de sa souveraineté aux créanciers privés. Mais l'UE ne saurait être uniquement assimilée à une Communauté prosolvant les déficits par la contrainte, qu'elle soit juridique ou politique. Elle doit aussi, en complément du rôle essentiel joué par chacun de ses États membres, contribuer à répondre aux défis du chômage, qui a franchi la barre des 10 % au niveau européen, et du ralentissement global de l'activité économique. L'UE doit aussi apparaître, au-delà de la zone euro, comme une source de croissance : elle est d'autant mieux placée pour agir sur ce registre au regard des décisions cruciales qu'elle a à prendre en 2012.

L'UE doit ainsi achever l'approfondissement du marché unique, 20 ans après l'échéance mobilisatrice de « 1992 », afin de mieux tirer parti d'un potentiel de croissance et d'emplois encore sous-exploité. Comme le rapport de Mario Monti l'a souligné en 2010, il y a encore beaucoup à faire, notamment en matière de services, d'économie numérique et de marchés publics. Et il est tout à fait possible de le faire dans le cadre d'une démarche équilibrée, intégrant à leur juste place les objectifs sociaux et le respect de l'environnement. Dans son Acte pour le marché unique, la Commission a estimé qu'un gain de croissance potentielle d'au moins 4 % du PIB pouvait être obtenu au cours des 10 prochaines années. Elle a récemment proposé d'accélérer le tempo dans cette perspective : il appartient aux États membres et au Parlement européen de relever ce premier défi.

L'UE doit également profiter de l'adoption à venir de son nouveau cadre financier pluriannuel, dès lors que le budget communautaire est d'abord un instrument de solidarité, mais aussi un outil de croissance. Ce budget doit donc davantage contribuer au développement de programmes européens de recherche, mais aussi mieux accompagner l'approfondissement du marché unique, notamment via le financement d'infrastruc-

tures d'intérêt commun dans le domaine des transports, de l'énergie et de la communication. Sur ce registre, il est essentiel que les 50 milliards d'euros proposés par la Commission pour la période 2014-2020 soient approuvés en 2012, et qu'ils soient ensuite engagés en partenariat avec des financements privés pour amplifier l'effet de levier du budget de l'UE. Mais il est tout aussi essentiel que, après avoir décidé d'une utilisation plus souple et anticipée des fonds structurels destinés aux pays en difficulté, l'UE mobilise immédiatement une somme équivalente au service des infrastructures d'intérêt commun, ce geste exceptionnel étant de nature à rééquilibrer l'effet dépressif des mesures d'assainissement financier en cours.

En complément de ces interventions budgétaires, il faut enfin que l'UE, et plus spécifiquement la Banque européenne d'investissement (BEI), s'engage directement dans l'émission d'obligations dédiées au financement de dépenses d'avenir, principalement en matière d'infrastructures et d'environnement. L'émission de ces obligations européennes peut en effet répondre aux énormes besoins d'investissement identifiés en Europe et permettre le développement de telles dépenses, en passe d'être sacrifiées dans maints États membres. La BEI est bien placée pour émettre de telles obligations, et porter ainsi sa capacité de financement annuelle à 200 milliards d'euros (contre environ 80 aujourd'hui), sur la base d'un renforcement du capital et de garanties apportés par les États membres.

Marché intérieur, budget communautaire, obligations européennes : la mobilisation conjointe de ces 3 outils est de nature à générer un surcroît d'activité quasi immédiat et d'importants bénéfices en termes de croissance endogène à moyen terme. Ce « paquet pour la croissance » est indispensable pour conjurer les incidences économiques et sociales très négatives qu'induirait la prolongation durable de l'atonie européenne, comme pour renforcer la légitimité de l'UE aux yeux de ses États membres et de ses citoyens.

Annexe 3 : Tribune de Pascal Lamy - « L'avenir de l'Europe dans la nouvelle économie monde »

Tribune inspirée de son discours d'ouverture du Comité européen d'orientation de Notre Europe.

Les turbulences économiques et monétaires actuelles ne doivent pas nous empêcher de réfléchir au devenir de l'économie mondiale à moyen et à long terme, ni à la place de l'Europe dans un cadre géopolitique qui évolue rapidement. Eloignons-nous des préoccupations du moment, pour pouvoir brosser à grands traits le portrait du monde qui se dessine et imaginer les réformes qui permettraient à l'Europe d'envisager l'avenir avec plus d'optimisme.

Pour comprendre le cadre géopolitique qui se construit actuellement, il faut commencer par décrire les grandes tendances qui caractérisent l'évolution de l'économie monde puis situer la place et les perspectives de l'Europe dans ce paysage en évolution. Enfin suggérer quelques pistes plus opérationnelles de réformes et de politiques publiques de nature à assurer l'avenir de l'Europe dans la nouvelle économie monde.

1. La « grande transformation » de l'économie monde

L'économie monde, qui constitue l'environnement de référence pour les Européens, a connu depuis 20 ans deux grandes transformations qui vont se poursuivre et probablement s'accélérer dans les décennies à venir.

1.1. Le « grand basculement »

La première est le bouleversement radical des masses économiques et des taux de croissance, lié à la montée en puissance des pays émergents, dont certains considèrent qu'ils sont en cours d'émergence et d'autres qu'ils ont déjà émergé. Jean-Michel Severino⁵ parle d'un « grand basculement », qui se caractérise à la fois par les masses en présence et par la vitesse de déplacement de ces masses : dans l'histoire de l'humanité, il n'existe pas d'exemple d'évolution économique d'une telle ampleur concentrée sur une si courte durée.

La production chinoise représente aujourd'hui plus de 8 % de l'économie mondiale (en dollars courants), contre moins de 2 % il y a trente ans, ce qui entraîne des répercussions économiques, politiques et médiatiques déjà considérables. Or, dans vingt ans la Chine devrait représenter 20 % de l'économie mondiale, et cette évolution aura des conséquences encore plus visibles.

La place occupée par la Chine dans ce tableau est nécessairement singulière, parce qu'elle est la principale masse économique en évolution rapide. L'Inde représente 3 % de l'économie mondiale aujourd'hui et devrait en représenter 5 % dans 20 ans : c'est donc une masse plus réduite, qui évolue plus lentement. L'Afrique compte aujourd'hui pour 2 % de l'économie mondiale et l'Amérique latine pour 4 à 5 % ; dans 20 ans, l'Afrique devrait représenter 3 % de l'économie mondiale tandis que la part de l'Amérique

5. Voir Jean-Michel Severino & Olivier Ray, *Le grand basculement, la question sociale à l'échelle mondiale*, Odile Jacob, Paris, 2011.

latine devrait rester stable. Le déplacement de ces autres masses économiques est donc réel, mais d'une ampleur plus limitée.

La diminution de la puissance économique de l'Occident est le corollaire logique de l'accroissement du poids économique des pays émergents. Si la tendance observée depuis deux décennies se poursuit, le poids de l'Europe dans l'économie mondiale passera de 35 % à 25 % d'ici 2030, tandis que celui de l'Amérique du Nord (États-Unis et Canada) diminuera de 30 à 28 %. La meilleure résistance de l'Amérique du Nord s'explique principalement par une démographie plus favorable qu'en Europe. Ce basculement des poids relatifs est appelé à se poursuivre, voire à s'accélérer dans le cas de la Chine, tout en accentuant les turbulences déjà ressenties.

1.2. La nouvelle configuration des échanges internationaux

La deuxième grande transformation qu'a connue l'économie monde depuis deux décennies est la modification profonde des caractéristiques de la division internationale du travail, et notamment la spécialisation renforcée des appareils de production des différents pays. Ce mouvement de spécialisation trouve ses racines dans les changements technologiques qui ont réduit la taille du globe.

Les échanges internationaux sont traditionnellement limités par les coûts liés à la distance, notamment le transport et les communications. En découle une « préférence pour la proximité », décrite de longue date par les économistes, qui traduit le fait qu'un pays échange d'abord avec ses voisins. L'invention du conteneur et d'Internet a considérablement réduit l'obstacle de la distance en quelques décennies.

Grâce au conteneur, le coût de transport maritime d'une tonne de marchandise a été divisé par cinquante en quelques années. La révolution Internet est d'une ampleur équivalente en matière de communications. La puissance des outils informatiques contemporains, combinée aux possi-

bilités de communication en temps réel avec l'ensemble de la planète, ont permis de mettre en place des chaînes logistiques de dimension mondiale et fragmentées entre différents pays. Ces chaînes logistiques, constituées d'un grand nombre d'opérations distinctes, n'auraient pas vu le jour sans un ensemble d'outils permettant à la fois de traiter la complexité et de réguler, contrôler et gérer à distance le travail de tous les fournisseurs et partenaires.

Le commerce international des pays asiatiques est concentré à 60 % dans la zone Asie qui connaît l'intégration la plus approfondie des chaînes de production, avec la fabrication de pièces et d'éléments de semi-assemblage qu'on mêle à des composants eux-mêmes constitués d'éléments provenant de différents pays, le tout finissant par arriver en Chine pour être assemblé avant d'être exporté ailleurs. Le phénomène sous-jacent, qui est un processus de fragmentation entre pays et entre types de tâches, est illustré par la chaîne de fabrication de certains produits emblématiques.

Une partie des iPads est assemblée à Chengdu, dans l'ouest de la Chine. Plus de 100 000 personnes travaillent dans une usine qui ne « fabrique » qu'un seul élément, la coque en aluminium de l'iPad. Le reste de son activité consiste à alterner opérations d'assemblage et tests techniques. Les circuits logistiques sont d'une grande complexité et huit heures sont nécessaires, du fait des très nombreux contrôles de qualité, pour assembler un iPad à partir de ses composants. La valeur ajoutée chinoise générée par cette usine correspond à 5 % du prix d'achat de l'iPad, alors que la valeur ajoutée américaine du même iPad, assemblé en Chine et exporté aux Etats-Unis, est plus de 20 fois plus élevée.

Les chaînes de production globales évoluent sans cesse, dans un mouvement continu d'allocation et de réallocation des facteurs travail et capital, au gré des occasions qui se présentent aux entreprises, des changements réglementaires, de l'évolution des barrières commerciales. L'exécution de telles tâches, jusqu'alors effectuée dans tel pays par telle

entreprise et reposant sur une large main d'œuvre, peut passer brutalement dans un autre pays, dans une autre entreprise, avec des moyens de production différents.

Ce n'est plus un commerce de biens et des services, mais un échange de tâches, qui entrent dans le processus de production d'un bien ou d'un service final. La théorie du commerce international parle désormais de « commerce des tâches ». Cette transformation sous-jacente a des conséquences nombreuses et bien visibles, puisqu'elle repose sur des implantations, des délocalisations, des relocalisations, leviers d'efficacité pour les entreprises.

Pour comprendre d'où provient l'efficacité de cette nouvelle configuration du commerce international, il suffit de se référer à un modèle ricardoschumpetérien simplifié. De David Ricardo, on retient les gains d'efficacité productive qui découlent d'une division internationale du travail toujours plus approfondie. De Joseph Schumpeter, on retient le cycle ininterrompu des destructions et des créations de systèmes productifs, les moins efficaces laissant la place aux plus productifs, dans lesquels se déversent la main d'œuvre et le capital ainsi libérés.

Ce mouvement s'accélère et génère, au niveau mondial, une augmentation globale de la croissance et de l'emploi. Cependant la répartition de l'emploi et les évolutions le concernant ne sont pas uniformes. Les tissus économiques et sociaux ne peuvent pas évoluer au même rythme et un temps considérable est nécessaire à leur adaptation aux transformations qu'ils subissent. D'où la désindustrialisation qui frappe certains bassins d'emploi traditionnels, entraînant dans certaines régions des chocs sociaux dramatiques. D'où aussi une précarisation des emplois socialement douloureuse là où le modèle précédent était resté longtemps stable, c'est-à-dire dans les pays développés⁶.

6. L'universitaire britannique Guy Standing compare le « precariat » du XXI^e siècle au prolétariat du XIX^e siècle.

Dans cette nouvelle configuration des échanges internationaux, les questions commerciales dépassent largement la simple question du déséquilibre des balances commerciales. D'ailleurs, les déséquilibres commerciaux bilatéraux perdent leur sens dès lors que les exportations de la Chine vers les États-Unis contiennent près de 50 % de valeur ajoutée chinoise, tandis que les exportations des États-Unis vers la Chine comportent 80 % à 90 % de valeur ajoutée américaine. Continuer à comptabiliser la balance commerciale bilatérale comme on le fait aujourd'hui est devenu non-sens économique. Il faut s'intéresser à la valeur effectivement ajoutée dans chaque pays, et non à la valeur totale des biens et services exportés et importés.

Certes, la Chine est en situation d'excédent et les États-Unis de déficit. C'est un problème macro-économique, dont les raisons sont bien connues : consommation trop restreinte d'un côté, épargne insuffisante de l'autre. Cependant le discours politique se focalise sur la relation commerciale bilatérale, ce qui, comme le montre l'exemple de la fabrication des iPads, ne fait plus guère de sens.

C'est pour cela que nous devons cesser de mesurer les flux commerciaux internationaux avec un compteur qui augmente la valeur totale du produit à chaque fois que ce produit traverse une frontière. Il faut comptabiliser le commerce comme on comptabilise le produit intérieur brut (PIB), c'est-à-dire en additionnant les flux en valeur ajoutée. Une telle approche permettrait par ailleurs de faire une analyse pertinente des effets du commerce sur l'emploi, enjeu politique central aujourd'hui.

2. Les conséquences de ces évolutions pour l'Europe

Pour évoquer la situation et les perspectives de l'Europe dans cette économie monde en pleine évolution, il est nécessaire d'en finir avec deux idées reçues qui polluent trop souvent le débat et l'empêchent de progresser.

Première idée reçue : l'Europe serait, dans cette nouvelle division internationale du travail, une victime. Tous les chiffres disponibles montrent que cette idée est fausse. Dans cette évolution des modes de production observée depuis plus de vingt ans, l'Europe tire mieux son épingle du jeu que les États-Unis ou le Japon. La part de marché européenne dans les échanges internationaux est restée quasiment stable sur la période, à hauteur de 20 %, tandis que les parts américaine et japonaise se sont substantiellement rétrécies. L'excédent commercial extérieur de l'UE dans l'industrie a triplé en 10 ans pour atteindre environ 200 milliards d'euros.

Or, ces années correspondent aussi, comme nous l'avons vu, à une formidable avancée des pays émergents, et notamment la Chine. Les pays d'Europe, et singulièrement l'Allemagne, sont particulièrement bien placés pour bénéficier de leurs avantages comparatifs, dans une période où les pays émergents importent des quantités considérables de biens et de technologies d'équipement. Il est donc difficile de dire que l'Europe est une victime ; jusqu'à maintenant, elle a plutôt gagné dans la mondialisation.

Deuxième idée reçue : l'Europe ferait preuve de naïveté et d'ingénuité ; elle consentirait à se laisser abuser et dépasser par ses partenaires commerciaux. La porosité de ses frontières serait la manifestation la plus criante de cet état d'esprit.

Ces affirmations ne résistent pas non plus à la plus modeste analyse des faits et des chiffres. Les frontières européennes ne sont ni plus ni moins poreuses que celles des pays développés comparables. Cela est vrai pour les barrières

commerciales classiques, droits de douane et quotas, mais aussi pour les instruments de défense commerciale que sont les mesures anti-dumping, les droits compensateurs ou pour les normes techniques de qualité, de sécurité alimentaire et de respect de l'environnement. L'Europe n'est pas plus naïve que les partenaires commerciaux de niveau de développement comparable.

Le problème de l'Europe, sa croissance molle et son chômage destructeur ne sont donc pas simplement liés au commerce international, mais à d'autres facteurs. Les solutions ne sont donc pas à rechercher du côté d'une politique commerciale de repli assise sur un rehaussement des obstacles au commerce.

La compétitivité des prix des produits européens a tendance à se dégrader depuis quelques années. Le niveau des salaires est parfois désigné comme l'une des causes de cette dégradation. Mais comparer les seuls salaires horaires n'a aucun intérêt s'ils ne sont pas rapportés à la productivité de l'heure de travail. En matière de compétitivité, le fait qu'un salarié européen soit bien mieux payé qu'un salarié chinois n'a aucune conséquence, tant que ce niveau de salaire horaire plus élevé est compensé par une plus grande efficacité, une plus grande productivité. Il est donc nécessaire, lorsqu'on s'intéresse au niveau des salaires, de les rapporter à la productivité du travail. Or, force est de constater que la productivité horaire européenne connaît actuellement une érosion, notamment par rapport aux États-Unis. Le taux de change élevé de l'euro par rapport au dollar dans les années récentes a aussi eu un effet non négligeable sur la moindre compétitivité des produits européens sur le marché mondial.

Parallèlement à la compétitivité des prix, l'avantage comparatif de l'Europe, et en particulier de l'Allemagne, provient en grande partie de la compétitivité « hors prix ». Ce type de compétitivité regroupe toutes les caractéristiques qui distinguent positivement un produit de ses concurrents, en dehors de son prix. Elle englobe notamment le savoir-faire, la qualité et le

caractère innovant, qui permettent à une entreprise de vendre les mêmes produits que ses concurrents, mais à un prix deux fois plus élevé. C'est ce qui explique la performance du système productif allemand, dont les performances se situent d'ailleurs, selon les données les plus récentes, dans la moyenne communautaire.

Les pays d'Europe centrale et orientale ont fait d'énormes avancées en termes de compétitivité des prix : s'ils dépassent désormais les Allemands, ils font moins bien qu'eux en matière de compétitivité « hors prix ». Certains pays sont en revanche en dessous de la moyenne, faisant moins bien en compétitivité des prix, comme l'Italie, ou moins bien en compétitivité « hors prix », comme la France.

La différence entre la France et l'Allemagne en matière d'avantage comparatif sur la scène commerciale internationale n'est pas la compétitivité des prix, car les salaires et la productivité sont équivalents dans les deux pays. En revanche, les Allemands ont un avantage comparatif très net sur la compétitivité « hors prix », c'est-à-dire sur la gamme des produits qu'ils fabriquent et exportent. Le niveau de spécialisation qui différencie la France de l'Allemagne n'est pas celui du produit, mais celui de la gamme de produit. Les produits « haut de gamme » sont vendus plus chers et dégagent des marges plus élevées. Leur qualité induit des logiques de fidélisation et de confiance qui dans une certaine mesure affranchissent les producteurs des variations mondiales des prix et des attaques de la concurrence.

Dans cette situation, il faut admettre que l'avantage comparatif se jouera sur la compétitivité des prix, mais aussi de manière substantielle sur la compétitivité « hors prix », compte tenu du positionnement, du savoir-faire et de la tradition économique des Européens. Le problème de l'insertion de l'Europe dans la nouvelle économie mondiale se résume alors à un problème interne à l'Europe. L'environnement extérieur n'est pas néfaste, il est même plutôt positif.

3. Quelles réformes d'avenir pour l'Europe ?

L'Europe possède des avantages comparatifs qui devraient lui permettre de trouver pleinement sa place dans l'économie mondiale. Si l'on accepte l'idée que sa meilleure intégration aux échanges internationaux relève d'abord de sa politique intérieure, il faut en revenir au problème de fond, celui d'une croissance économique européenne trop faible. Cela était déjà vrai avant la crise, lorsque le potentiel de croissance de l'Union européenne était de 2 % à 2,5 %. Depuis la crise, ce potentiel de croissance a diminué de moitié.

À l'échelle mondiale, l'Europe est un îlot de bien-être, grâce à un système social certes de qualité, mais dont la soutenabilité dépend d'une croissance significative de l'économie et de la population. Or, sur ces deux terrains, l'Europe a un problème. Une solution bien connue au problème de la démographie serait le recours à l'immigration, mais il est difficile de l'envisager à court terme au vu des positions des forces politiques européennes sur ce sujet. Il serait également opportun de faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle, et de réduire les obstacles à la natalité, qui atteint un niveau critique dans les pays européens où le renouvellement des générations n'est plus assuré, avec quelques exceptions, dont la France.

Concernant le potentiel de croissance, la crise a accentué les difficultés à travers la question de l'endettement excessif. Le seul moyen de maintenir le système de sécurité sociale sans accroissement démographique significatif est l'augmentation du taux de croissance économique. Or, il est difficile de renforcer la croissance d'une économie dont le potentiel a été endommagé par la crise, et qui doit faire face à une lourde charge d'endettement. C'est pourtant là tout l'enjeu : il s'agit d'augmenter le potentiel de croissance, de l'ordre d'un point ou d'un point et demi, pour pouvoir continuer à financer le système social européen et enrayer l'endettement qui a été accumulé.

Les réformes nécessaires pour atteindre cet objectif, et tirer pleinement partie des avantages comparatifs de l'Europe, sont des réformes de long terme. Elles concernent principalement le système d'éducation, de formation et d'innovation. C'est sur ce plan que se fera la distinction entre les pays et les continents. Sur les quarante à cinquante dernières années, le niveau d'éducation de la population est la variable qui explique le mieux les différences de croissance et de réussite économique à l'échelle mondiale. Mais ces politiques publiques de l'éducation et de l'innovation produiront leurs effets à moyen et à long terme. Dès lors, comment stimuler la croissance à court terme ? Il s'agit d'imaginer des mesures dont les effets se feraient sentir immédiatement.

Une réponse à cette question peut être trouvée du côté du marché du travail. Il faut toutefois panacher les mesures fiscales et budgétaires pour ne pas réduire les dépenses publiques productives, qui ont un effet d'entraînement sur l'économie, et ne pas accroître le coût des facteurs de production, pour protéger la compétitivité des prix.

Enfin, la politique monétaire peut aussi servir de levier d'action à court terme. Selon le think tank Bruegel, il est possible de gérer intelligemment le différentiel d'inflation au sein de l'Europe, de façon à restaurer une partie de la compétitivité qui fait défaut au sud. Une inflation de 2,5 % à 3 % dans le nord de l'Europe, couplée à une inflation plus basse, de l'ordre de 1 %, au sud de l'Europe, permettrait progressivement aux pays qui ne peuvent pas dévaluer leur monnaie de retrouver, dans une certaine mesure, la compétitivité des prix qui leur manque.

★

Ne nous mentons pas : le marasme économique qui frappe l'Europe aujourd'hui, et dont elle doit sortir par le haut le plus vite possible, n'est

pas dû à une concurrence internationale d'autant plus ravageuse que la politique commerciale européenne serait faible ou naïve.

Le manque de compétitivité des prix et de compétitivité « hors prix » doit être la cible de politiques publiques d'avenir, qui donneront à l'Europe les moyens de profiter des avantages comparatifs qui devraient être les siens. Politiques d'éducation, de formation, d'innovation, gestion fine de l'inflation intracommunautaire et fluidification du marché du travail constituent les piliers d'une réforme courageuse, et à la hauteur des ambitions légitimes de l'Europe dans un monde devenu plus compétitif.

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



Programme
L'Europe pour les citoyens

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macifet du Grand Duché du Luxembourg

dépôt légal

© Notre Europe, décembre 2011

Yves BERTONCINI

Yves Bertoncini est
Secrétaire général
de *Notre Europe*.

Comité européen d'orientation 2011 de *Notre Europe*

Eléments de synthèse

Le Comité européen d'orientation de *Notre Europe* s'est réuni le 19 novembre 2011 sous la présidence d'António Vitorino, président de *Notre Europe*, en présence de plus de 40 participants.

Les discussions ont porté sur les thématiques suivantes : « Schengen et l'immigration », « Des institutions et des hommes » et « Le dilemme rigueur financière – stagnation économique ».

Une déclaration intitulée « La rigueur, mais aussi la croissance » a été adoptée à la fin du CEO et est ensuite parue dans plusieurs journaux européens.

Cette publication propose des éléments de synthèse de ces discussions ainsi que le texte de la déclaration du CEO. Elle contient aussi une tribune de Pascal Lamy intitulée « L'avenir de l'Europe dans la nouvelle économie monde », inspirée de son discours d'ouverture du Comité européen d'orientation.

www.notre-europe.eu

E-mail : info@notre-europe.eu