



PREMIER MINISTRE



ACTES de l'Atelier

« Priorités européennes »

Quelles stratégies pour 2010-2015 ?

Défis à relever par la Commission européenne

Centre d'analyse stratégique

24 novembre 2009

CONTACTS :

Centre d'analyse stratégique

► **Marie-Cécile Milliat**

Chargée de mission
marie-cecile.milliat@strategie.gouv.fr
Tel.: +33 (0) 1 42 75 63 45

► **Caroline de Jessey**

Responsable de la communication
caroline.de-jessey@strategie.gouv.fr
Tel.: +33 (0) 1 42 75 61 37 Mob.: 06 21 80 35 63

SOMMAIRE

Ouverture

René SÈVE, directeur général du Centre d'analyse stratégique..... 4

Introduction

Jean PISANI-FERRY, directeur de l'Institut Bruegel 6

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES,
ET STRATÉGIE DE SORTIE DE CRISELes priorités pour la Commission européenne

Jean PISANI-FERRY, directeur de l'Institut Bruegel..... 10

Une vision de la crise

Xavier TIMBEAU, directeur du Département analyse et prévision de l'OFCE 13

Débat..... 17

EMPLOI, AFFAIRES SOCIALES ET ÉGALITÉ DES CHANCESLes priorités pour la Commission européenne

Jakob von WEIZSÄCKER, Research Fellow, Institut Bruegel..... 23

Stratégie européenne de l'emploi

Christine ERHEL, économiste, chercheur au Centre d'études de l'emploi,
université Paris-1 et Centre d'économie de la Sorbonne 27

Débat..... 30

Conclusion

Anne-Laure de COINCY, secrétaire générale adjointe du Secrétariat général
des affaires européennes (SGAE)..... 33

Ouverture

René SÈVE, directeur général du Centre d'analyse stratégique

Bienvenue au Centre d'analyse stratégique pour cette demi-journée de réflexion et d'étude. Je remercie Jean Pisani-Ferry d'en avoir pris l'initiative au moment de la parution de l'ouvrage sur le mandat de la prochaine Commission européenne¹. L'Institut Bruegel adresse à cette dernière des recommandations, dont certaines feront l'objet de nos débats ce matin.

Lors du Conseil extraordinaire du 19 novembre 2009, le Premier ministre belge a été désigné Président de l'Union ; Catherine Ashton a été nommée Haute Représentante pour les Affaires étrangères. À mon sens, il s'agit d'un signe très positif permettant à la Commission et au Président Barroso, après son audition par le Parlement européen, d'envisager les lignes directrices du travail de la future Commission, les États membres ayant presque tous désigné leurs candidats.

Certes, le périmètre des différents portefeuilles – sur lequel Bruegel a émis des recommandations – n'a pas été pleinement défini. Ce point est particulièrement important pour l'efficacité de la structure communautaire.

Le contexte global européen est différent de celui qui régnait il y a un an, avec un regain de confiance économique (prévision d'un rebond en 2010 et accélération de la reprise en 2011) déjà perceptible dans les conclusions du Conseil du 30 octobre 2009. Pour autant, le marché de l'emploi devrait continuer à se détériorer, mais dans des proportions peut-être moindres que ne le laissaient craindre les prévisions pessimistes de certains analystes. La phase de stabilisation de l'économie européenne est achevée, même si les niveaux de production sont encore éloignés de ceux de l'année 2008.

En fonction de facteurs institutionnels et conjoncturels globaux, il faut réfléchir à une « nouvelle histoire » que Bruegel appelle de ses vœux dans ses mémos à l'intention de la future Commission. La proximité du sommet de Copenhague souligne à cet égard l'importance pour l'Europe d'organiser une politique climatique résolue en direction des autres États du monde avant cette conférence. Cela implique des mutations industrielles majeures, que chaque pays devra mener de manière corrélative. Le sujet de l'environnement étant particulièrement structurant, il fera l'objet de la séance du 9 décembre 2010 des *Rendez-Vous de la Mondialisation*, que nous organisons en partenariat avec le CEPII. Par ailleurs, en vue de cette réunion,

¹ *Europe's economic priorities 2010-2105. Memos to the new Commission*, edited by André Sapir, Bruegel, septembre 2009 : www.bruegel.org/fileadmin/files/admin/publications/books/2009/Memos/memos_french.pdf.

nous allons prochainement publier un rapport sur les différents éléments de la négociation de Copenhague¹.

Compte tenu de l'importance que la France accorde à l'achèvement du marché intérieur, une approche plus politique est souhaitable, renouant avec les messages clairs et mobilisateurs des années 1990 et pouvant associer marché intérieur, affaires industrielles et intérêt du consommateur.

Bruegel tente de faire de la politique de la concurrence un élément de compétitivité central de la construction européenne. Il faut encore améliorer la situation dans ce domaine, malgré les grandes réussites passées de la politique de la concurrence.

Les débats de ce matin vont s'organiser autour des interventions de Jean Pisani-Ferry, de Jakob von Weizsäcker et de deux discutants. Les questions étudiées seront les suivantes :

- comment aborder la sortie de crise, éviter l'émiettement, favoriser la convergence et une coordination qui a semblé parfois absente au plus fort de la crise ?
- comment assurer la dynamisation du marché du travail européen et la création d'emplois dans une société européenne vieillissante ?

Dans ce contexte, les questions fondamentales des droits sociaux, de l'équilibre du marché du travail, des droits du capital et du travail resteront essentielles. La question du devenir du concept de flexisécurité – dans un monde où les scénarios technologiques semblent modifier les produits mais aussi les conditions et relations de travail – sera examinée et débattue ce matin.

La Commission européenne présente le 24 novembre 2009 les grandes lignes d'une stratégie post-Lisbonne pour 2020. Cette présentation ne devrait pas donner lieu à des propositions *stricto sensu* avant la finalisation du texte, fin janvier 2010.

La période actuelle est propice pour envisager les pistes que préconisera la Commission européenne, en particulier autour de thèmes fondamentaux comme l'innovation, la connaissance, la croissance verte et l'Europe numérique.

Compte tenu de tous ces éléments, le Centre d'analyse stratégique est heureux d'accueillir des experts de haut niveau. Outre Jean-Pisani-Ferry et Jakob von Weizsäcker, je remercie Xavier Timbeau, directeur du Département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques, et Christine Erhel, chercheur au Centre d'études de l'emploi et à l'université Paris-1, d'avoir bien voulu être discutants. Je remercie également Anne-Laure de Coincy, secrétaire générale adjointe du SGAE, qui tirera des conclusions de ce qu'elle aura entendu ce matin.

¹ *Les négociations sur le changement climatique : vers une nouvelle donne internationale ?*, rapport mis en ligne en novembre 2009 sur le site du Centre d'analyse stratégique : www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1081.

Introduction

Jean PISANI-FERRY, directeur de l'Institut Bruegel

Cette rencontre se fonde sur les mémorandums que nous avons publiés au mois de septembre 2009. Il s'est passé beaucoup de choses depuis et chacun a continué à réfléchir. L'atelier d'aujourd'hui se situe dans un contexte favorable, celui de la transition entre les négociations sur les nominations et les réflexions sur les priorités. Il nous a semblé que ce dernier point était très important et qu'il fallait l'alimenter de l'extérieur en émettant des suggestions, sous la forme de mémos adressés aux commissaires et visant à cerner les enjeux stratégiques auxquels ils devront répondre.

La période actuelle est un test pour toutes les institutions de politique publique. Leur aptitude à affronter les considérables difficultés actuelles attestera ou non de leur légitimité et de leur capacité d'action en profondeur. Ce constat s'applique en particulier à la Commission européenne, dont la légitimité se base sur l'*output* et dont la stratégie est remise en cause par la crise. En effet, la Commission européenne s'est pendant longtemps centrée sur l'intégration européenne comme objectif essentiel. Au cours des dernières années est intervenu un virage car l'intégration était en phase de rendements décroissants, marquée par un manque d'allant pour des mesures fortes et par la difficulté politique posée par une poursuite de l'agenda du marché intérieur ou par un approfondissement de l'agenda de l'union économique et monétaire. La Commission européenne a décidé de prendre l'initiative sur des sujets nouveaux (climat, énergie, immigration) et d'intervenir comme un acteur promouvant une vision du rôle de l'Union européenne dans la mondialisation, en particulier sur les sujets pour lesquels la dimension nationale est trop étroite.

Ce virage est intervenu à mi-mandat de la Commission Barroso. Cette stratégie a eu des effets sur la capacité de la Commission à asseoir son leadership et à définir un agenda. Les résultats de cette stratégie font débat. Par la suite, avec la crise, des sujets sont revenus au centre de la discussion, tels que la capacité d'action collective, de gestion de la crise, d'organisation de la sortie de crise et de gestion des défauts d'organisation.

Les difficultés structurelles de l'Union européenne sont accentuées par cette crise, notamment le divorce entre les économies émergentes qui rebondissent et dont la capacité de croissance n'apparaît pas altérée, et les économies européennes pour lesquelles la crise pourrait avoir des effets durables en termes de potentiel de niveau de production et de taux de croissance. Ces sujets difficiles le sont devenus davantage encore.

Par ailleurs, certaines difficultés internes se sont révélées. Les nouveaux États membres avaient rejoint l'Union européenne en 2004 avec succès, via un modèle de convergence original. Ce modèle est actuellement mis en question par le fait que l'Europe centrale et orientale est la région du monde la plus affectée par la crise.

Quid de l'avenir ? Faut-il changer de modèle, en abaissant les flux d'épargne extérieure dans ces pays ? *Quid* de l'élargissement de la zone euro ? Ces questions révèlent des difficultés internes importantes, comme celles ayant trait aux finances publiques.

Au mois de mars 2009, les *spreads* de la Grèce et de l'Irlande se sont dangereusement creusés. Des difficultés considérables en matière de finances publiques sont récemment apparues. Ce problème renvoie à la réflexion sur la capacité de l'Union européenne à gérer les crises en son sein.

Compte tenu des moyens dont nous disposons, la crise semble avoir été bien gérée. L'Union européenne n'était pas conçue pour gérer les crises, car son modèle tend à privilégier leur prévention, notamment en se focalisant sur les déficits budgétaires excessifs. Les capacités d'assistance via la balance des paiements étaient très faibles et ne s'appliquaient pas aux pays de la zone euro. Il y a d'un côté une intégration privée importante – qui a été encouragée – mais de l'autre une absence de capacité collective de gestion de cette intégration. En témoignent les discussions toujours aussi difficiles et non conclusives sur la supervision et le partage du fardeau en cas de faillite d'une institution financière. L'Eurogroupe aurait en principe dû prendre des initiatives, cette institution n'étant pas contrainte par un mandat. Si tous ces éléments sont pris en considération, il apparaît que la crise a été bien gérée, car il n'y a pas eu de catastrophe – à savoir une faillite d'institution bancaire transfrontière majeure comme celle de Lehman Brothers. La cohérence des actions de soutien des États membres a été à peu près assurée.

Pour autant, nous pouvons nous interroger sur le bien-fondé d'une poursuite de l'improvisation face à ce type de situations ou sur l'opportunité de se doter d'outils de gestion de crise plus importants.

Les risques de fragmentation ne doivent pas être négligés. Deux logiques s'affrontent actuellement : une logique d'intégration économique et une logique de responsabilité nationale, notamment pour ce qui regarde l'usage de l'argent public. Ce phénomène a été patent dans la crise bancaire comme dans la crise automobile. Même si ces problèmes n'ont pas donné lieu à des développements particulièrement alarmants, il existe un réel risque de fragmentation autour de la question de l'organisation de la responsabilité de supervision bancaire et de sauvetage des institutions bancaires.

Enfin, la coordination au plan de l'Union européenne, avec ses instruments habituels, est concurrencée par la coordination dans le cadre élargi du G20. Dans un certain nombre de domaines tels que la régulation, la législation financière, et pour une partie des éléments macroéconomiques, le G20 est devenu un acteur essentiel depuis le sommet de Pittsburgh. La question de savoir comment s'articulent ces deux niveaux de coordination est délicate. En effet, certains pays européens ne prennent pas part au G20. Les grands pays européens qui y participent sont heureux de discuter avec de grands partenaires plutôt qu'avec de petits États membres qu'ils ne considèrent pas comme des acteurs importants. Il y a de fait une concurrence et une certaine substitution entre les coordinations du G20 et de l'Union européenne. Cela pose une question majeure sur la pertinence du niveau européen, à supposer toutefois que le G20 demeure une instance permanente.

Voilà quelques questions que pose Bruegel et qui appellent des réponses au plan européen. Des initiatives de la part des membres de la Commission sont nécessaires, tout comme un leadership du président de la Commission. Cette dernière ne doit pas se considérer comme étant fondée sur des processus, comme elle a tendance à le faire. Elle doit se voir comme une institution basée sur des politiques et des orientations, mettant ses processus au service de ses orientations. Bruegel estime qu'il faut procéder à des réaménagements, notamment par un regroupement des responsabilités économiques et financières d'une part, du marché intérieur et des entreprises d'autre part, pour permettre des interventions, par exemple dans le secteur automobile. Nous pensons également que la question du climat mérite un portefeuille à part entière. Nos préconisations visent à centrer la Commission européenne sur des priorités.

Gérard de LAVERNÉE, MEDEF

Le nouveau traité de Lisbonne constitue une avancée importante en matière institutionnelle. Pour autant, la présidence tournante n'a pas été supprimée. Il y a cinq leaders : le président du Parlement européen, le président de la Commission, le président du Conseil européen, la vice-présidente chargée des Affaires étrangères et le président des Affaires générales incarné par le ministre des Affaires étrangères du pays disposant de la présidence tournante. Je suis perplexe sur la manière dont les choses vont s'organiser, même si le président du Conseil aura un rôle de coordinateur.

Par ailleurs, il est très délicat – en vertu des dispositions existantes – de créer des agences indépendantes, la Commission européenne revendiquant ses pouvoirs en termes de réglementation. Ce problème se pose notamment en matière de régulation financière. Le système complexe qui est en train de s'installer n'aura pas vis-à-vis de l'extérieur d'identification analogue à celle de la Security Exchange Commission américaine (SEC).

Daniel GARRIGUE, député de la Dordogne

Je n'ai pas la même analyse que Jean Pisani-Ferry de la gestion de la crise. Trois acteurs ont joué des rôles inégaux. Selon moi, l'euro a joué un rôle de garde-fou pour les Européens pendant la crise. La Banque centrale européenne (BCE) a parfaitement rempli sa mission. Deuxièmement, la réaction des États – en particulier la France et le Royaume-Uni – a également eu de l'importance, avec l'organisation de sommets européens au mois de novembre. Cela a donné lieu à l'affirmation d'une volonté intergouvernementale plutôt qu'à celle des institutions de l'Union européenne.

Pour sa part, la Commission a sauvé *in extremis* son image en commandant le rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la surveillance financière présidé par Jacques de Larosière, mais elle est restée trop inactive pendant la crise. La fragmentation extrême des compétences financières entre les aspects macroéconomiques et ceux relatifs aux services financiers et à la concurrence n'a pas contribué à l'unité et aux initiatives de la Commission.

René SÈVE

Les nouvelles institutions vont-elles mettre fin aux difficultés qu'a rappelées la crise en 2008 ?

Jean PISANI-FERRY

Je ne pense pas que le traité de Lisbonne apporte de changements fondamentaux dans ce domaine. La BCE a démontré une capacité de gestion de crise incontestable. Elle a réagi rapidement, avec beaucoup d'initiatives, et est sortie de sa feuille de route traditionnelle. Elle s'est comportée comme une institution de politique économique à part entière, à stricte parité avec la Réserve fédérale américaine (FED) ou d'autres banques centrales. La BCE n'a pas été handicapée par des questions institutionnelles, car elle est dotée de tous les pouvoirs d'action dont elle a eu besoin.

La présidence tournante reste en vigueur et un travail de coordination lui incombera toujours. À la demande de la présidence polonaise prévue pour 2011, un groupe de travail dont je fais partie a été mis sur pied. La Pologne considère que ses responsabilités seront entières, en dehors de celles relevant de la présidence du Conseil européen et de la représentation externe. Pour toutes les politiques de l'Union, sa présidence aura les mêmes tâches qu'une présidence traditionnelle. De ce point de vue, le traité de Lisbonne a apporté une complexité plutôt qu'une simplification.

Je ne pense pas non plus que le traité de Lisbonne ait doté l'Union européenne de nouveaux moyens de gestion de crise. La présidence française a pris l'initiative d'une réunion du Conseil regroupant les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro. Elle est parvenue *in extremis* à mettre en place la coordination nécessaire, mais cette initiative était située en dehors du fonctionnement normal des institutions. C'est la raison pour laquelle j'évoquais une certaine improvisation. Ce n'est pas le système institutionnel qui a bien réagi, mais une présidence qui est sortie de son périmètre d'action usuel. Tout le monde se demande ce qui aurait pu arriver si la crise était intervenue au cours d'une autre présidence que celle de la France. La Commission a été peu réactive. Elle a commencé à prendre des initiatives avec des propositions de plans de relance et avec le rapport Larosière, mais n'a pas pris dans ses actions la mesure de la gravité de la situation lorsque la crise était dans une phase aiguë.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES ET STRATÉGIE DE SORTIE DE CRISE

Les priorités pour la Commission européenne

Jean PISANI-FERRY, directeur de l'Institut Bruegel

Je vais me concentrer sur les aspects macroéconomiques pour les mettre en relation avec les stratégies de sortie de crise. La discussion sur ce point est essentielle, car elle détermine la stratégie macroéconomique des cinq prochaines années.

Nous avons pris des initiatives macroéconomiques sous l'impulsion des gouvernements et des banques centrales. Ces actions sont largement indépendantes les unes des autres et constituent le cadre actuel de soutien dont il faut progressivement sortir.

La France est dans une situation moins tendue que d'autres pays comme les Pays-Bas, la Belgique, l'Irlande ou le Royaume-Uni, tant en matière de croissance qu'en termes de montant des injections publiques de capital et des garanties. Les situations budgétaires sont sensiblement plus graves dans un certain nombre de pays – par exemple, le déficit cumulé va fortement s'accroître au Royaume-Uni. Précisons que le stimulus des États pour juguler la crise pèse peu dans l'augmentation de la dette publique. Les taux d'intérêts sont quasiment réduits à néant dans la zone euro. Des liquidités importantes ont été accordées aux banques, mais à un niveau plus faible qu'aux États-Unis.

La question la plus pressante est celle de l'organisation de la sortie de crise. Il faut déterminer si elle nécessite une coordination ou s'il est possible de laisser l'initiative à chacun des acteurs. Dans la période de crise, de nombreuses interdépendances se sont créées entre les différents acteurs. Une consolidation budgétaire prématurée pourrait avoir des conséquences sur la stabilité financière, car ses effets sur la demande peuvent contribuer à l'aggravation du cycle de crédit. Ce risque est très important dans les bilans des systèmes bancaires. De la même manière, le retrait des soutiens en matière de liquidité avant l'achèvement des restructurations des institutions financières en difficulté pourrait aggraver la situation de ces dernières, dont certaines restent très dépendantes des liquidités de la BCE.

Nous suggérons dans nos mémos de donner la priorité à la recapitalisation et à la restructuration du système bancaire. Pour autant, les banques des différents pays ne sont pas dans des situations analogues : les banques françaises peuvent ainsi commencer à rembourser alors que les banques britanniques ont bénéficié de nouvelles injections publiques. Dans un deuxième temps, la consolidation budgétaire

doit constituer une priorité car le coût du maintien de la situation budgétaire actuelle est très élevé. Enfin, la dernière phase sera celle de la normalisation monétaire.

La question de la vitesse de la sortie de crise est tout aussi importante. Il existe une réelle différence d'approche entre l'Union européenne – qui met l'accent sur le fait qu'il faut rapidement engager un ajustement budgétaire et mettre en place un calendrier fixe – et celle du FMI – qui met l'accent sur les risques pour la reprise et sur le fait qu'il faut avoir une stratégie fondée sur l'état de l'économie plutôt que sur un calendrier fixe. Nous avons du mal à mesurer l'ampleur et la difficulté de ce processus, qui dépasse de très loin les actions menées jusqu'ici avec les outils d'ajustement du Pacte de stabilité. Ce dernier vise à punir un État défailant, à supposer que les autres États soient dans une situation normale. Or, tous les pays sont actuellement dans une situation de déficit et ont des problèmes massifs.

Nous avons établi des projections sur le ratio de dette en 2020 en fonction de la perte permanente de production qui pourrait intervenir. L'expérience montre que cette dernière peut porter sur plusieurs points de PIB. Pour la zone euro, la perte de 3 points de production pourrait porter la dette publique à 85 % du PIB en 2020, en supposant qu'un ajustement de 0,5 point par an soit appliqué dès 2011, conformément aux dispositions du Pacte de stabilité.

À l'inverse, nous avons étudié les ajustements nécessaires pour parvenir à une dette de 75 % du PIB en 2020. Pour 3 % de perte permanente d'*output*, un ajustement de près d'1 % par an est requis. Dans notre mémo, nous expliquons qu'il faut mettre en place un programme à long terme, jusqu'à 2015, soit l'échéance du mandat de la Commission européenne. Cette dernière n'a pas fait ce choix et a fixé une échéance à 2013 pour certains pays et 2014-2015 pour d'autres dans le cadre de ses recommandations de novembre sur le Pacte de stabilité.

La Commission européenne recommande 2 points d'ajustement pour l'Irlande ou la Grèce, 1,75 point pour l'Espagne, la France et le Portugal, contre 1 point pour d'autres. Pour l'ensemble de la zone euro, l'ajustement est de 1 point par an. En prenant l'hypothèse d'une perte de production potentielle de 2 à 3 points de PIB, la dette atteindrait 90 % du PIB en 2013, contre 80 % en 2020.

Je précise que la correction budgétaire correspond au montant annuel de la mesure discrétionnaire d'ajustement budgétaire, compte tenu des effets rétroactifs des stabilisateurs automatiques. Cela correspond à une baisse des dépenses publiques d'un point de PIB.

Si l'on s'en tient au 0,5 point d'ajustement du Pacte de stabilité, la dette publique atteint pour la zone euro 100 % du PIB vers 2017-2018. Les données que je vous ai présentées montrent l'ampleur des ajustements à réaliser.

L'approche de la Commission est d'allonger l'horizon et de s'en tenir à l'objectif d'un déficit de 3 % prévu dans le Pacte de stabilité. Elle ne prend pas en compte les interactions entre les pays ni ce qu'impliquera la simultanéité d'ajustements budgétaires de cette importance. Pour des raisons institutionnelles, il n'y a pas de coordination des gouvernements avec la BCE. Dans notre mémo et dans notre article, nous avançons que le problème actuel – d'une ampleur exceptionnelle –

nécessite des mesures particulières. Il ne faut pas renforcer le gouvernement économique de manière pérenne mais renforcer la coordination entre les pays.

Nous préconisons également de fixer des objectifs minimaux et maximaux. Des ajustements trop importants pourraient obérer la capacité de croissance dans une conjoncture mondiale faible.

Enfin, nous estimons que les États doivent prendre des mesures améliorant la soutenabilité sans qu'elles aient un impact immédiat sur les consommateurs, par exemple les réformes des retraites. La Commission a raison d'insister sur les besoins d'ajustement mais elle gagnerait à s'extraire des contraintes du Pacte de stabilité.

Une vision de la crise

Xavier TIMBEAU, directeur du Département analyse et prévision de l'OFCE

Je vais développer trois points principaux, le premier étant qu'il faut prendre en compte l'ampleur du changement auquel nous sommes confrontés. La crise est tellement profonde qu'elle implique un changement radical de stratégie et de fonctionnement de la Commission européenne. Il est impératif de mettre en œuvre des instruments nouveaux. La Commission risque d'être instrumentalisée par les États comme une sorte « d'épouvantail » permettant de mettre en place des réformes nationales, mais au détriment de la pertinence du projet européen à long terme. Pour inverser ce processus, la Commission va devoir faire sa révolution. La crise n'est pas simplement économique. C'est aussi celle de la gouvernance européenne, d'autant que tous les problèmes sont liés les uns aux autres.

Par ailleurs, la Commission a eu jusqu'à aujourd'hui une stratégie segmentée et de « petits pas ». Or nous sommes dans un monde, répétons-le, où tous les éléments sont liés. Il faut une stratégie intégrée donnant toute sa puissance au projet européen. L'expression « sortie de crise » laisse à penser qu'il faut remettre de l'ordre après « l'ouragan » que nous avons vécu. Elle implique qu'il faut mettre en œuvre une réelle stratégie pour sortir de l'ornière dans laquelle nous sommes.

La Commission, de par son idéologie, a une vision du monde dans laquelle elle ne fait qu'accompagner le mouvement. Or la situation est tellement grave que les problèmes ne seront pas résolus sans une stratégie adéquate. Son adoption présente un potentiel de gain assez élevé – tant pour la Commission que pour l'Europe – de retrouver une force, plutôt que de se limiter à une posture défensive.

L'indicateur de PIB par tête montre l'ampleur des dégâts de la crise. En 2010, nous serons loin d'un retour à la normale, pour de multiples raisons. La croissance mondiale connue jusqu'en 2008 était soutenue mais reposait sur un mécanisme de bulle. Les Européens ont eu l'impression qu'ils n'avaient pas pris part à cette dernière, mais nous sommes dans une économie ouverte. Quand le reste du monde enregistre une croissance de 5 % partiellement artificielle, cela signifie qu'une partie de la croissance de l'Europe l'est aussi. Quand la bulle éclate dans certains pays – au Japon par exemple –, le PIB ne revient pas au niveau de son pic. Cela a été le cas avec la bulle Internet. Il faut attendre pour cela une nouvelle bulle. Il nous faut oublier le point de référence du début de l'année 2008.

Je précise que la situation de la France est moins dégradée que celle de ses partenaires. On peut imaginer que la croissance tendancielle connue par la France depuis une trentaine d'années va se poursuivre. Ce scénario table sur une perte de 1 point de PIB pour la France par rapport à la tendance initiale, contre 2 à 3 points de PIB pour d'autres pays.

Cependant, il faut bien garder à l'esprit que cette perte de PIB est considérable. Pour autant, certains secteurs sont totalement protégés contre cette baisse d'activité. Cela signifie qu'une partie de l'économie ne connaît pas la crise, mais que l'autre partie la subit fortement. En effet, l'indicateur de perte de PIB que j'ai évoqué est une moyenne. Une partie de la population devra donc faire face à un changement considérable de son mode de vie.

La crise a des conséquences substantielles sur les finances publiques. Pour la France, la dette restera stable si les dépenses publiques primaires (hors charges de la dette) sont égales aux recettes publiques. Jusqu'en 2007, le solde primaire était quasiment à l'équilibre. Les projections pour 2009 et 2010 montrent un déficit primaire d'un niveau que nous n'avons jamais observé au cours des trente dernières années. Il est de 5,5 % pour 2009 et de 5,7 % à 5,8 % en 2010. Des soldes primaires d'une telle ampleur signifient que la dette augmente dans une même proportion que le solde primaire chaque année. Cela perdurera tant que nous n'aurons pas retrouvé un équilibre des dettes publiques.

Ce phénomène est dû à l'explosion des dépenses, conjuguée à un effondrement des recettes. La France est dans une situation particulière. Elle avait décidé un peu avant 2007 un « paquet fiscal ». Ce dernier était censé avoir un effet positif sur la croissance. Il n'est pas la cause de la crise mais il est loin d'apporter les bénéfices attendus. Le déficit primaire s'était légèrement dégradé en 2008. Pour 2009 et 2010, les plans de relance ont contribué à une augmentation des dépenses publiques. Les stabilisateurs automatiques ont joué à plein. Pour leur part, les recettes en points de PIB se sont effondrées, du fait des mesures fiscales et d'une baisse de la collecte des impôts (1,5 point de PIB) correspondant à un report de trésorerie aux entreprises et à la disparition rapide de bases fiscales.

La situation actuelle nous oblige à un certain nombre d'actions. Tant que ces déficits existeront, la dette publique subsistera. Le retour à la normale de l'activité et des déficits publics devrait être modérément rapide. Les calculs que nous avons effectués sont légèrement supérieurs à ceux présentés par Jean Pisani-Ferry, soit une augmentation du déficit public de 30 à 40 points par rapport à 2007. Nous sommes actuellement dans une situation d'écart critique négatif, c'est-à-dire que la croissance est plus faible que les taux d'intérêts. Cette augmentation considérable de la dette publique induit une charge d'intérêts complémentaires comprise entre 1 et 1,5 point de PIB.

Dans un scénario probable de réduction permanente de l'activité et étant donné que nous étions proches de l'équilibre dépenses/recettes en 2007, nous ne sommes actuellement plus à l'équilibre. Les dépenses n'ont pas été abaissées alors que les recettes vont diminuer. Il y a donc un ajustement structurel et non conjoncturel. Si l'écart par rapport à la trajectoire de 2008 est de 1 à 2 points, cela signifie qu'un déficit structurel de 0,5 à 1 point est apparu à l'occasion de la crise. La situation dans d'autres pays est bien plus grave, par exemple au Royaume-Uni (3 à 4 points de différence de trajectoire, soit un ajustement structurel de l'ordre de 2,5 points).

Un effort structurel considérable ne permettrait que de stabiliser la dette au niveau qu'elle aura atteint. Au moment où l'équilibre structurel interviendra, et si l'on veut

alors abaisser le niveau de la dette de 30 points de PIB en 10 ans, cela ajouterait un effort de réduction des dépenses de 3 points par an. Un effort structurel de 6 points de PIB est quasiment impossible à digérer. Cela peut passer par des économies sur les dépenses. La RGPP évalue actuellement les économies possibles à 7 milliards d'euros pour la France. Or, une économie de 1 à 2 points de PIB représenterait une baisse de 20 à 50 milliards d'euros de dépenses, soit une révolution budgétaire. Il faudrait alors modifier radicalement la conception des dépenses publiques ou augmenter les impôts. Ces décisions seront délicates à prendre.

Si nous considérons que nous étions en situation de plein emploi avant la crise, nous risquons de rester assez longtemps avec un taux de chômage important lié à la rigidité des salaires. Il faudrait déployer une grande pédagogie pour faire accepter une décision de flexibilisation violente du marché du travail. Il est également possible, comme l'a fait la France, d'alléger les charges sur le travail et de transférer une partie du financement de la Sécurité sociale vers l'impôt. Cela accroîtrait encore la difficulté de la révolution budgétaire.

À mes yeux, il ne faut pas compromettre l'embryon de reprise. Opérer rapidement l'ajustement budgétaire limiterait l'impact sur la dette mais prolongerait la période de crise, avec des conséquences en termes de chômage et de faillites. Le risque majeur auquel est confrontée l'Union européenne est la déflation. La Commission européenne va devoir lutter ardemment contre ce phénomène. Personne ne sait actuellement quel sera le PIB à moyen terme. Nous pouvons avoir de bonnes comme de mauvaises surprises. Face à ce type d'incertitudes, la prudence impose d'attendre de savoir quel sera le niveau de production. Si un ajustement budgétaire était engagé dès maintenant, cela brouillerait l'état de la conjoncture, empêchant de déterminer quel sera le niveau de la conjoncture dans les années à venir. Attendre reviendrait à accepter l'augmentation de la dette publique pour pouvoir conduire la politique économique la plus adaptée à la situation. Il n'est pas possible de faire la pédagogie des mesures à prendre auprès de la population sur la base d'un scénario incertain.

Ces questions sont tellement délicates qu'elles seront gérées au plan national. La Commission européenne doit faire confiance aux États. Seules les démocraties nationales ont la légitimité de traiter ces questions et de mettre en place un nouveau « pacte social », et non pas la Commission européenne. Sa stratégie doit s'appuyer sur les États. La Commission doit être un soutien aux États en matière de régulation financière, avec pour objectifs d'éviter de nouvelles crises de cette nature dans les dix prochaines années et d'instaurer une solidarité des États sur leurs finances publiques.

Il faut une stratégie coordonnée des finances publiques, en laissant aux États le temps nécessaire pour entreprendre leur révolution budgétaire. Pour qu'ils y parviennent, il ne faut pas utiliser la discipline de marché comme un moyen coercitif supplémentaire. La Commission doit être un régulateur de cette discipline de marché. Si la Grèce s'effondre demain, les conséquences pour l'Europe seront démultipliées, avec notamment des impacts profondément négatifs sur les finances publiques de la France et de l'Allemagne.

Nous sommes confrontés à des enjeux complexes nécessitant une coordination, rôle que la Commission européenne peut jouer. Dans des domaines comme la régulation financière, les questions budgétaires et écologiques, nous rencontrons des problèmes de coordination. Encore une fois, la Commission doit faire confiance aux démocraties pour prendre les décisions qui s'imposent car elles sont dépositaires de la légitimité, et ne pas s'en tenir aux approches « *name and shame* », consistant à pointer du doigt les mauvais élèves.

Débat

René SÈVE

Nos intervenants ont soulevé plusieurs problèmes relatifs à la coordination et au développement des marchés. Quand on parle de croissance, de recherche et développement, l'exemple du secteur automobile s'impose. L'important a toujours été pour les grandes compagnies de trouver des stratégies pragmatiques et crédibles. Ne pourrait-on établir la même approche dans les relations entre la Commission européenne et les États membres ?

Gunnar LUND, ambassadeur de Suède

Je serais porté à soutenir l'analyse de Xavier Timbeau, qui considère que l'on a tendance à sous-estimer l'ampleur de la crise et ses conséquences sur l'économie mondiale et sur la gouvernance européenne. Nous sommes aujourd'hui dans une situation étrange, voire paradoxale en matière de gouvernance européenne. Nous venons de mettre un terme aux discussions institutionnelles et constitutionnelles, ce qui est une source de fierté pour la présidence suédoise. Ce succès pourrait laisser à penser qu'il n'est plus nécessaire de discuter de l'encadrement institutionnel et juridique en Europe, au moment où la crise que nous avons vécue a montré au contraire que les instruments à notre disposition au plan européen sont insuffisants. Ils ne permettent pas de faire face à une crise ni de concurrencer les économies émergentes dans les années à venir. Nous devrions discuter de manière approfondie des instruments à notre disposition, mais nous ne sommes pas prêts à le faire, pour la bonne raison qu'actuellement personne ne souhaite en reparler.

Jean Pisani-Ferry et Xavier Timbeau appellent de leurs vœux une meilleure coordination. Pourra-t-elle être menée dans le cadre existant de nos règles ? Il faut avoir la témérité de poser ouvertement ces questions dans le débat européen.

Au-delà de la stratégie de la Commission, c'est l'attitude des États qui sera déterminante. La crise a fait émerger les divergences sous-jacentes de philosophies et d'approches économiques entre les États membres. Nous avons besoin d'une meilleure coordination à court et à moyen terme, alors que la volonté des États d'y parvenir est réduite. Il y a d'un côté une approche interventionniste et volontariste, avec un retour de l'État et un recours au protectionnisme, alors que d'un autre côté des États soutiennent une philosophie consistant à privilégier l'économie, les instruments et la discipline de marché.

Selon moi, la Commission européenne doit pousser les États membres à mener une coordination beaucoup plus ambitieuse. Je n'hésiterai pas même à parler de réelle gouvernance économique. Malheureusement, la volonté de s'engager dans cette direction est nulle. La Commission aura pour tâche de veiller sur les règles et la discipline qu'induit la coopération, mais les États risquent de céder à une démarche nationaliste et protectionniste.

La Commission devrait amener les États membres à faire preuve d'un plus grand courage dans les discussions internationales. L'Union européenne devrait être le champion du multilatéralisme et devrait insister dans le cadre du G20 sur le fait qu'il faut s'attaquer aux déséquilibres globaux (monnaie, échanges, paiements) qui ont été à la source de la crise.

Jean PISANI-FERRY

S'agissant de la recommandation de Xavier Timbeau de ne pas se précipiter pour procéder à un ajustement budgétaire, je partage cette analyse, avec toutefois deux réserves. La première consiste à rappeler qu'il y a plusieurs acteurs et que l'ajustement budgétaire doit commencer avant la normalisation monétaire. Il ne faut pas durcir la politique monétaire, ce qui compromettrait l'engagement ou la poursuite de l'ajustement budgétaire. Or, la BCE estime qu'une sortie lente des politiques de soutien exceptionnelles comporterait des risques importants, voire plus importants que ceux d'une sortie de crise rapide.

Ma deuxième réserve consiste à souligner que certains États sont dans une situation critique. Nous ne pouvons pas, quand des États ont 12 % de déficit, nous contenter d'attendre. Nous sommes obligés d'avoir une stratégie de nature à ne pas laisser les marchés valoriser le risque de défaut de paiement de ces États. La question de savoir quelle capacité auront les États à émettre des obligations ne peut pas être éludée, alors que la situation de l'Espagne et de la Grèce est alarmante.

Concernant la proposition de faire confiance aux États, je reconnais que l'ajustement nécessaire est d'une ampleur que nous n'avons jamais rencontrée dans les pays avancés. Nous ne l'avons constatée que dans des pays émergents ou des pays industriels ayant vécu des chocs majeurs, comme la Suède. Nous ne pouvons pas à la fois mettre en exergue l'importance de la solidarité entre les États et soutenir que cette dernière s'exercera sans discipline collective. Nous sommes déjà dans une situation de solidarité, car il a été dit partout en Europe qu'il n'y aurait pas de crise en Grèce.

Je suis d'accord avec les propos de Monsieur l'Ambassadeur sur les moyens de la coordination nécessaire. En effet, il ne faut pas rouvrir les discussions que nous venons de clore et que personne ne veut reprendre dans les prochaines années. La coordination ne doit pas s'inscrire dans un cadre institutionnel. Il faut traiter les problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent, en utilisant les instruments à disposition s'il existe un besoin de coordination. De nombreux instruments peuvent être utilisés.

Je prendrai l'exemple des recommandations macroéconomiques émises en dehors du Pacte de stabilité. Cet outil n'a été utilisé qu'une fois, en 2001 pour l'Irlande. Il peut être renforcé s'il fait l'objet d'une volonté politique plus marquée, sans pour autant que soit opéré de changement institutionnel.

Laurence de RICHEMONT, chef de la Représentation (ff) de la Commission européenne en France

Pour la Commission européenne, la coordination des politiques économiques est un enjeu majeur. Nous avons un outil monétaire parfaitement intégré avec la BCE, qui a pleinement joué son rôle pendant la crise. Chacun s'en est félicité alors qu'elle avait été très critiquée pour sa politique monétaire dans le passé. Il faut relativiser ces critiques.

Face à cette politique monétaire intégrée subsiste un désordre des politiques économiques. Comment le grand emprunt peut-il s'inscrire dans une perspective de gouvernement économique ? On doit pouvoir parvenir à la coordination des politiques économiques sans rouvrir le débat institutionnel. Je voudrais poser à Jean Pisani-Ferry la question de l'usage des grandes orientations de politique économique, qui sont adoptées chaque année par le Conseil européen, sur proposition de la Commission. L'outil est à la disposition des gouvernements, qui peuvent lui donner un poids politique et bâtir une véritable surveillance des politiques économiques.

S'agissant de la solidarité européenne, on a évoqué, à l'époque du lancement de l'euro, l'idée de créer une Agence européenne de la dette. Cette piste pourrait-elle encore être explorée à l'heure actuelle ? La gouvernance mondiale représente un enjeu majeur pour l'Union européenne car celle-ci doit parvenir à peser pleinement et à parler d'une seule voix. Quelle est votre analyse dans ce domaine ? Comment l'Europe pourrait-elle s'exprimer d'une seule voix au sein des nouvelles instances de la gouvernance mondiale ?

Enfin, je voudrais rassurer Xavier Timbeau : la Commission est tout à fait consciente de l'interdépendance des enjeux. Elle est au cœur de ce débat et adoptera très prochainement les propositions relatives aux enjeux de la stratégie à l'horizon 2020 qui doit succéder à la stratégie de Lisbonne de croissance et d'emploi. Le président Barroso a joué un rôle majeur dans les initiatives de lutte contre le changement climatique, liées au débat sur la sécurité énergétique et alimentaire, comme il l'a rappelé lors du Sommet de la FAO. La Commission est parfaitement consciente de ces interdépendances, malgré l'inévitable cloisonnement des portefeuilles des commissaires. Il convient de rappeler que la Commission est une institution collégiale et qu'il existe une véritable collégialité des débats, contrairement à ce qui se fait au sein des gouvernements nationaux. On peut souhaiter qu'elle soit encore renforcée. À 27 membres, la collégialité n'est pas toujours évidente, mais soyez rassurés, car s'il existe en Europe une institution consciente de l'interdépendance des enjeux, c'est bien la Commission.

Sur le plan de la réponse à la crise et à l'urgence, on a reproché à la Commission de ne pas avoir réagi assez rapidement. Je rappelle que c'est parfois en situation de crise qu'on arrive à catalyser les énergies et les points de vue au niveau communautaire. J'ai suivi l'ensemble des débats sur le processus dit « Lamfalussy », à l'époque de l'intégration des marchés financiers, qui ont précédé le rapport Larosière. Nous n'étions pas en période de crise et les débats ont duré plus de deux ans et demi avant de trouver un accord avec le Parlement. Le contexte d'urgence

dans lequel a été élaboré le rapport Larosière a permis de dégager très vite un consensus sur ses propositions.

René SÈVE

Avant de donner la parole à Xavier Timbeau, je voudrais faire observer que l'intention du grand emprunt est d'atteindre une convergence sur les thèmes sensibles de la croissance potentielle. Ces questions ne sont donc pas si contradictoires.

Xavier TIMBEAU

La coordination et la séparation des activités de la Commission sont liées au respect du Pacte de stabilité et de croissance, qui constitue l'un des points d'achoppement aujourd'hui sur de nombreux sujets. Nous avons pu constater la difficulté de conditionner les objectifs budgétaires ou de promulguer des réformes sur les retraites. Ces questions vont prendre de plus en plus de place. L'Europe connaît une grande difficulté aujourd'hui, relative au respect du Pacte de stabilité et de croissance dans le cadre institutionnel actuel. Il convient de prendre ce problème central à bras-le-corps. Nous ne pouvons pas faire l'impasse sur ce point.

Au niveau de la discipline de marché, user de cet instrument pour pousser les pays à entreprendre des réformes budgétaires au risque de payer leur dette de plus en plus cher est une mauvaise stratégie. En revanche, créer une Agence de la dette européenne, comme cela a été suggéré, qui permette d'emprunter à un taux plus bas que celui auquel emprunte la Grèce actuellement, pour ensuite prêter à la Grèce, et conditionner ces prêts à l'application d'un certain nombre de réformes, est à la fois une stratégie solidaire et responsable, et une réponse plus cohérente et plus souple que le Pacte de stabilité et de croissance. Il convient de mettre en place des instruments de ce type. On ne pourra pas sortir l'Irlande ou la Grèce de la catastrophe budgétaire dans laquelle elles se trouvent en leur fixant un objectif de 3 % à 2015. Ce ne sera pas possible, et la situation conduira à une catastrophe.

Daniel GARRIGUE

Il ne convient pas de faire le procès de la Commission, qui fait face à des interrogations concernant à la fois son rôle et sa capacité d'agir. Personne ne soulève la question du niveau d'endettement de certains États, qui constitue pourtant le cœur du problème. L'Union européenne, en tant que telle, ne supporte aucun endettement. Elle n'a pas la capacité d'emprunter. La Banque européenne d'investissement (BEI) a été davantage utilisée face à la crise, mais l'Union est loin d'avoir recouru à la totalité de son potentiel. La question est de savoir si l'on ne doit pas donner à l'Union européenne la capacité d'emprunter. Celle-ci lui permettrait face à la crise de porter secours, dans une large mesure, aux États qui sont « à bout de souffle ». Il serait plus opportun que ce soit l'Europe qui lance un grand emprunt plutôt que la France. Il serait par ailleurs pertinent de mieux utiliser la Banque européenne d'investissement et de mutualiser les emprunts à travers une Agence européenne de la dette. Personne n'évoque ces pistes, alors qu'elles pourraient représenter des instruments de sortie de crise.

Jakob von WEIZSÄCKER

Au moment où nous avons rédigé l'article sur la meilleure manière de s'en sortir, la nouvelle coalition en Allemagne n'était pas au pouvoir et n'avait donc pas encore décidé de ne pas poursuivre la consolidation budgétaire. L'orientation allait dans le sens d'une baisse considérable des impôts. À l'heure actuelle, le risque d'une consolidation budgétaire trop rapide reste théorique. Compte tenu de la situation constatée aussi bien en France qu'en Allemagne, il existe une forte probabilité que le problème principal des prochaines années devienne cette consolidation budgétaire. On peut se demander s'il sera possible de renforcer la discipline du marché afin d'inciter les pays à poursuivre cette consolidation, avec parallèlement une mutualisation de l'emprunt. L'idée serait d'avoir une tranche « senior » commune de l'emprunt pour tout emprunt dépassant un certain seuil, en pourcentage du PIB, et une tranche « junior ». Les pays comme la Grèce paieraient cher, car le risque serait grand. Il convient de travailler dans cette direction, pour essayer de préserver l'esprit de solidarité, sans créer des incitations encore plus perverses que celles qui ont cours à l'heure actuelle.

Benoît de SAINT SERNIN, directeur des relations institutionnelles, Esso

La représentante de la Commission européenne a utilisé le mot « urgence », en soulignant que nous pouvions, dans ce contexte, inventer des sorties de crise. Il faut souhaiter qu'elle ait raison, car nous sommes dans une impasse redoutable, qui est d'abord une impasse institutionnelle. Pour accepter l'euro, il a fallu accepter le « dogme » de l'indépendance de la Banque centrale, alors que le problème consiste à gérer les interdépendances. Comme l'a indiqué Jean Pisani-Ferry, nous nous orientons vers une sortie de crise qui commencera par la monnaie. L'autre raison nous amenant à considérer que nous sommes dans une impasse tient au fait que chacun se comporte comme si les marchés allaient continuer à fournir les liquidités nécessaires. Le jour où la Banque centrale réduira les facilités bancaires, on constatera l'augmentation des taux d'intérêt et l'apparition des *spreads*. Nous ne pouvons pas exclure que le Fonds monétaire international soit contraint d'intervenir. La Commission devrait prévoir deux rythmes de travail différents : d'un côté, le tempo habituel ; de l'autre, l'anticipation, face à une accélération possible de la crise, en proposant de nouveaux moyens d'intervention au niveau de l'Europe.

Ma question s'adresse à Jean Pisani-Ferry. Existe-t-il des personnes, en dehors de l'Institut Bruegel, qui réfléchissent aux situations de rupture ou de crise ? Nous avons l'impression que, du fait d'une certaine impuissance institutionnelle, la Commission ne dispose pas de la capacité nécessaire pour prendre la mesure de l'ampleur de la crise et y répondre. Pouvons-nous espérer qu'un supplément d'intelligence collective se manifeste à Bruxelles, afin que, le jour où la situation s'aggraverait, nous ne nous retrouvions pas dans cette sorte de « marécage » ? La Commission est-elle en mesure d'inventer une capacité de gestion d'une nouvelle crise ?

Agnès BÉNASSY-QUÉRÉ, directrice du CEPII

Ma question va dans le même sens. Il est probable que, parmi les 27 pays de l'Union européenne, un certain nombre ne parviendront pas à réaliser l'ajustement budgé-

taire décrit par Xavier Timbeau. Nous nous retrouverons alors dans une situation de crise. Or la possibilité d'un défaut souverain a été exclue d'emblée par les déclarations qui ont été rappelées. Nous avons constaté que l'Europe n'était pas autonome en matière de gestion de crise et a dû faire appel au FMI pour élaborer des plans d'ajustement, apporter des fonds d'urgence d'un côté et imposer des ajustements drastiques de l'autre. Est-il prévu de continuer avec ce modèle, qui n'est pas mauvais ? Il permet en effet d'externaliser le problème, à travers une agence relativement indépendante par rapport au pouvoir politique européen. Ce modèle nous convient-il ou la Commission européenne et le Conseil ont-ils l'ambition de mettre en place un mécanisme d'ajustement propre à l'Union européenne, à appliquer en cas de crise ?

Jean PISANI-FERRY

Des réflexions sont menées sur ces questions au sein de la Commission européenne. Le consensus visant à affirmer que la réponse à nos problèmes réside dans le Pacte de stabilité n'implique pas uniquement la Commission mais aussi très largement le Conseil. L'idée sous-jacente est qu'il est préférable de ne pas relancer des négociations qui ont péniblement abouti en 2005. Sans nouvelle réforme, on prétend donc que le Pacte de stabilité est la réponse à apporter. Il me semble que les problèmes vont au-delà de ce que peut résoudre l'instrument invoqué. En prétendant avoir la réponse, on prend des risques importants pour l'avenir.

La question d'Agnès Bénassy-Quéré concernant les actions pouvant être mises en œuvre est pertinente. Si une nouvelle crise intervient à l'intérieur de la zone euro, ce qui, compte tenu de l'environnement économique et financier actuel, est fort probable, qui doit intervenir : le FMI ou l'Union européenne ? C'est la question centrale. La réponse politique donnée au printemps dernier indiquait que c'était à l'Union européenne d'intervenir. Mais cette réponse est d'ordre purement politique, car elle implique de disposer d'instruments financiers qui n'existent pas aujourd'hui. Il a en effet été exclu par le Traité que les prêts de balances des paiements puissent s'appliquer à des pays de la zone euro. La volonté était d'exclure la possibilité de rendre l'engagement budgétaire *ex-ante* plus crédible. Un certain nombre d'États pourraient mettre en commun des moyens financiers afin d'offrir une assistance, comme cela s'est fait pour des pays en dehors de l'Union européenne. Le problème principal consiste à déterminer qui négocie, avec quelle contrepartie, et quelle serait la réponse si l'État ne remplissait pas ses engagements. Je ne suis pas certain que l'Union européenne ait la capacité de remplir ce rôle. Le FMI possède cette capacité de renégocier, d'être impopulaire et de s'engager dans des discussions difficiles. L'Union européenne a-t-elle cette capacité vis-à-vis d'un État membre ? En outre se pose la question de la compétence, puisque la négociation des programmes d'ajustement avec les gouvernements est un métier à part entière, qui n'est pas celui des fonctionnaires de la Commission. Il est clair que le sujet est éminemment politique. Si la décision politique des dirigeants européens consiste à affirmer que le FMI n'interviendra pas dans la zone euro – car ce serait inacceptable et un signe d'absence de solidarité –, il convient alors de s'équiper d'un dispositif adapté afin de parer aux difficultés politiques importantes qui pourraient s'ensuivre.

Par ailleurs, j'ai des doutes quant à la possibilité d'un emprunt européen. Cette question rejoint celle de la solidarité, et le contribuable reste ici le même. En outre, la capacité fiscale du budget européen est très faible, de l'ordre de 1 % du PIB, et le consensus général est de ne pas l'augmenter. Je ne suis pas sûr que nous disposions par ce biais d'un moyen macroéconomique très important et que briser le tabou sur l'équilibre budgétaire au niveau de l'Union soit utile. Je suis en revanche d'accord sur le fait que la BEI est un instrument très puissant, en raison de son bilan, mais n'a pas une action parfaitement ciblée sur les priorités.

Enfin, pour en revenir aux propos de Xavier Timbeau, la décision de ne pas faire appel à la solidarité pour soutenir les institutions financières au cours de la crise a été lourde de conséquences. L'idée d'une mutualisation, voire d'une mise en parallèle des actions de l'État afin de renflouer les institutions financières, a été consciemment rejetée. Au cœur de notre débat aujourd'hui se trouve cette décision collective de ne pas faire appel à la solidarité financière, y compris par rapport à des situations de très forte interdépendance.

EMPLOI, AFFAIRES SOCIALES ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Les priorités pour la Commission européenne

Jakob von WEIZSÄCKER, Research Fellow, Institut Bruegel

Ma présentation portera sur la problématique du chômage, en essayant de comprendre comment l'Europe peut relever ce défi.

La crise a entraîné un choc au niveau à la fois de l'offre et de la demande. Du côté de la demande, la situation s'est aggravée en raison de l'augmentation du chômage. Du côté de l'offre, les effets budgétaires de la crise sont tout à fait néfastes, et les fonds publics disponibles ont accusé une forte baisse. Il sera donc de plus en plus difficile de répondre à l'offre et à la demande en matière de politique sociale au niveau de l'Union européenne.

I. Une flexisécurité en perte d'efficacité

Un défi plus particulier concerne la flexisécurité, qui reste une très bonne idée pouvant s'appliquer à l'échelle européenne avec succès. Cependant, à court terme, on observe que la flexisécurité a beaucoup diminué en efficacité. La flexibilité a pour effet de diminuer les coûts de licenciement et les entreprises licencient alors plus rapidement. Dans le même temps, les entreprises ne recrutent pas. Par conséquent, on n'observe pas à court terme d'amélioration de la productivité due à une meilleure allocation de la force de travail. À court terme, la flexisécurité engendre donc une accélération rapide de la hausse du chômage. Quant à la sécurité, elle va se trouver détériorée par la diminution des fonds publics disponibles pour compenser ceux qui souffrent de la situation économique. Ce sera notamment le cas en Irlande, au Royaume-Uni, voire en Espagne.

II. La détérioration du PIB

Depuis le début de la crise, nous pouvons observer la détérioration du PIB, parallèlement à l'augmentation du chômage. La corrélation est frappante, même si elle peut varier selon les pays. L'Irlande, l'Espagne ou les États-Unis ne démontrent pas seulement les avantages de la flexibilité avant la crise, mais aussi les inconvénients de la flexibilité après la crise, avec une augmentation du chômage plus marquée. À l'inverse, en France, aux Pays-Bas ou en Allemagne, la baisse du PIB est importante, tandis que le chômage augmente moins fortement.

Dans certains pays, la crise a eu pour effet de doubler le taux de chômage, entraînant une difficulté majeure. C'est un problème pour le long terme. L'expérience des crises antérieures a montré que l'emploi retrouvait son niveau d'avant la crise beaucoup plus lentement que le PIB. Dans de nombreux pays, il faut environ dix à quinze trimestres pour retrouver le niveau du PIB d'avant la crise, et deux ou trois fois plus de temps pour atteindre le taux de chômage antérieur. Le chômage est une conséquence de la crise, dont les effets se ressentent à plus long terme, avec un retour à une situation normale beaucoup plus longue également. Le problème est grave. Le chômage devrait atteindre un pic en 2010 mais son augmentation continuera à avoir des effets pendant plusieurs années.

III. Les instruments de soutien à l'emploi

Le chômage partiel subventionné par le gouvernement est un phénomène qui a joué un rôle très important en Allemagne, permettant de réduire le taux de chômage par rapport au niveau qui aurait été le sien si l'on avait considéré uniquement le nombre de personnes salariées en équivalent temps plein. Il y a aujourd'hui un million de personnes prises en charge par ce dispositif, soit 1 point du taux de chômage, ce qui peut être positif à court terme. Lorsqu'un nombre très important de personnes bénéficie de ce programme, la difficulté principale consiste à y mettre un terme à temps, au bon moment, pour un « retour à la normale ».

Nous pouvons nous poser la question du lien de ce type de dispositifs avec les politiques européennes. Le nouveau commissaire à l'Emploi aura pour tâche de relever le défi qui consiste à décider quand finit le court terme et quand il est nécessaire de mettre fin à ce dispositif de chômage partiel. Il devra aider les États membres, l'Allemagne en particulier, à poursuivre ce type de programmes positifs. Il devra également aider le gouvernement allemand à mettre un terme à ces programmes en temps voulu. Si cet arrêt se traduit par une reprise de la hausse du taux de chômage, il sera très important de différencier les implications à court terme et à moyen terme. Il convient d'assurer une bonne transition, afin que le concept de flexisécurité, qui me paraît tout à fait adapté au débat général sur les politiques européennes, puisse être appliqué et approfondi. Le Fonds social européen (FSE) devrait être utilisé davantage. Son budget est très important, avec 11 milliards d'euros par an. Mais si l'on demande à ceux qui en ont la charge d'expliquer la mission du FSE, ils ont du mal à donner une réponse claire. Les fonds sont affectés à l'avance, et ceux qui en bénéficient craignent toute réforme qui pourrait se traduire par une baisse des montants reçus. Il est cependant important de réformer les modalités d'utilisation de ce fonds et de mieux l'aligner sur les politiques européennes. En matière de flexisécurité, la proposition serait tout à fait attractive.

En ce qui concerne les instruments législatifs, je ne suis pas certain que l'on puisse procéder à des actions importantes dans les années à venir. Le passé a montré que ces instruments se situent en marge du débat sur l'emploi, et qu'ils sont rarement liés aux événements conjoncturels et aux effets macroéconomiques. La question se pose notamment en termes de discriminations, mais il est peu probable que ceci puisse constituer une réponse immédiate à la crise de l'emploi. Toutefois, d'un point de vue structurel, ce type de mesures peut présenter des avantages. Je n'y suis pas opposé,

mais je reste prudent ou sceptique quant aux possibilités de succès, en particulier dans l'action post-crise. Il sera surtout important de venir au secours de ce concept de flexisécurité selon les succès remportés, avec la possibilité d'élaborer des programmes structurels à long terme, notamment en ce qui concerne le vieillissement et les retraites. Je suis tout à fait d'accord pour mettre en place de façon progressive l'augmentation de l'âge de la retraite. Cette mesure pourrait avoir un impact très important sur l'équilibre à long terme des budgets, tout en permettant de répondre au problème du vieillissement.

IV. La question de l'immigration

Je souhaite faire une remarque au sujet des migrations. Les politiques en la matière sont primordiales et doivent être menées à l'échelle nationale mais aussi européenne. Lorsqu'un immigré conserve son travail pendant la crise, il est accusé de prendre l'emploi d'un ressortissant national ; et s'il perd son emploi, il est accusé de vivre aux dépens du contribuable. Quelle que soit sa situation, il est tenu pour responsable des problèmes. La logique est fallacieuse, d'autant plus que les données empiriques montrent que les immigrés sont jeunes, que leurs contrats de travail sont précaires et qu'ils font partie des personnes les plus exposées au licenciement. Ce sont eux qui amortissent le choc des crises vis-à-vis de la population active de leur pays de résidence. Ils ont certes toujours l'option de regagner leur pays d'origine, mais ils n'y seront pas enclins si la possibilité d'un retour en Europe n'est pas assurée. C'est une question particulièrement importante pour l'Espagne et ses immigrants venus d'Afrique du Nord.

V. Les actions à long terme

Je souhaite aborder à présent le programme d'actions à plus long terme. La question est de savoir quelle est notre vision de l'avenir de nos économies, de nos secteurs industriels et, en particulier, quels sont les changements structurels qui nous attendent après la crise. Allons-nous revenir au système ancien et renouer avec la croissance ? Deux éléments sont à prendre en compte : le premier est la flexibilité à l'intérieur d'une entreprise, le second la flexibilité entre les entreprises et les secteurs. Nombreux sont ceux en Allemagne qui pensent que le pays rencontre des difficultés au niveau du commerce international et qu'une fois ce problème résolu, il pourrait renouer avec la croissance en conservant les structures anciennes. Si cette hypothèse se vérifie, l'Allemagne se trouvera dans une bonne situation car elle possède une grande flexibilité intérieure. En revanche, la crise pourra marquer un tournant structurel si certains secteurs voient leur activité se réduire de façon substantielle, ou si d'autres se développent. Je considère que l'économie verte implique des changements très importants dans nos économies. Dans ce cas, nous avons de bonnes raisons de nous inquiéter. La « flexibilité extérieure », soit la façon de réaffecter la main-d'œuvre d'un secteur à un autre, est une question importante dans ce contexte. Des pays comme l'Allemagne ou la France ont à cet égard des raisons de s'inquiéter.

René SÈVE

Nous allons à présent entendre Christine Erhel. Je suis heureux de cette opportunité pour le Centre d'études de l'emploi et le Centre d'analyse stratégique de collaborer dans le cadre de cet atelier, et j'espère que cette collaboration pourra se prolonger.

La stratégie européenne de l'emploi

Christine ERHEL, économiste, chercheur au Centre d'études de l'emploi, université Paris-1 et Centre d'économie de la Sorbonne

Mes commentaires découlent d'un ensemble de travaux auxquels j'ai participé à la Commission européenne et qui portaient sur les indicateurs de qualité de l'emploi. Je suis par ailleurs engagée dans un travail de réflexion pour la DG Emploi sur les suites à apporter à la stratégie de Lisbonne, pour la période 2010-2020, et plus particulièrement sur les questions relatives à la stratégie européenne pour l'emploi et à ses lignes directrices. Comme cela a été évoqué, on constate des variations de grande ampleur concernant les taux de chômage pendant la crise, les plus fortes touchant l'Irlande ou le Royaume-Uni, mais aussi les États Baltes, dont la situation en la matière est actuellement très préoccupante.

I. Le concept de « flexisécurité »

Je voudrais mettre en avant quelques données empiriques disponibles concernant la flexisécurité, et notamment la mobilité sur le marché du travail en Europe et les facteurs qui peuvent l'influencer. On peut observer en effet l'influence d'un certain nombre de facteurs individuels et de certaines politiques sur les transitions des individus.

Au niveau des « bonnes » transitions, un certain nombre de caractéristiques individuelles jouent de manière forte, en particulier le niveau d'éducation initial, qui est un déterminant très important. Ce critère augmente nettement la probabilité de connaître des transitions favorables. *A contrario*, d'autres facteurs jouent négativement sur les transitions, parmi lesquels l'âge (au-delà de 55 ans), le genre (les femmes connaissent des transitions moins favorables que les hommes), l'état de santé et le fait, pour une femme, d'avoir un enfant âgé de 0 à 3 ans.

À partir de ces travaux, il est possible de repérer des transitions critiques, à savoir des situations caractérisées par des risques d'irréversibilité. C'est sur ces transitions critiques que les politiques doivent être ciblées. Pour la majorité des plus de 55 ans, la perte d'emploi implique une sortie définitive du marché du travail. Pour les femmes, le passage au chômage entraîne dans de nombreux pays une sortie vers l'inactivité, plus ou moins prolongée. Il est possible ainsi de repérer un certain nombre de facteurs de risques sur lesquels il faudra cibler les politiques. On relève également une hétérogénéité des marchés du travail au regard de ces différentes caractéristiques. Dans les pays du Nord, notamment, on constate une plus forte probabilité de retour à l'emploi, après une période de chômage ou d'inactivité. Cependant, les facteurs individuels sont dominants.

Ces résultats ont des conséquences sur la manière dont on peut envisager la flexisécurité, qui doit prendre en compte les risques différenciés selon les groupes sociaux et les caractéristiques individuelles. Ils soulignent par ailleurs l'importance des politiques d'éducation, dont il convient de remarquer qu'elles ne sont pas de la compétence directe de la Commission européenne. Cependant, à long terme, la stratégie de Lisbonne envisage bien l'augmentation du niveau général de l'éducation dans les pays de l'Union européenne.

II. Les autres actions

Au-delà de la « flexisécurité », il convient de se fixer d'autres ambitions dans le domaine de l'emploi, à moyen et long termes. Compte tenu de la demande sociale et du fait que la « flexisécurité » apparaît souvent comme impopulaire, d'autres objectifs sont à promouvoir au sein de la stratégie européenne pour l'emploi.

Celui de la qualité de l'emploi me semble particulièrement intéressant. Il fait partie des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. La thématique est largement présente dans les débats portés par plusieurs organismes internationaux, dont le BIT, autour de la notion de travail décent, mais aussi la Fondation de Dublin ou plus récemment l'OCDE. La notion est multidimensionnelle, comprenant un ensemble d'indicateurs, parmi lesquels des éléments sur la rémunération, les conditions de travail, la conciliation avec la vie familiale, l'accès à l'information, l'égalité hommes/femmes, etc. Les enquêtes européennes montrent clairement, par exemple, que l'objectif de conciliation entre le travail et la famille tient une place importante pour 70 % des travailleurs interrogés.

Du point de vue économique, la qualité de l'emploi est aussi une manière d'inciter au travail, en particulier pour les groupes sensibles à l'avenir, tels que les seniors. Les pays du Nord connaissent des taux d'emploi très élevés pour les seniors, avec une bonne qualité de l'emploi. On y facilite également l'accès des femmes au marché du travail, avec une meilleure qualité d'emploi que dans le reste de l'Europe.

Il convient de maintenir cet objectif dans la stratégie européenne et de développer les indicateurs qui existent déjà partiellement au niveau des politiques européennes en matière de qualité de l'emploi. Il convient également de diffuser des bonnes pratiques, tant au niveau des politiques publiques qu'à celui des ressources humaines. L'enjeu est en particulier important dans certains secteurs en tension, où il faut résoudre des problèmes de pénurie de main-d'œuvre, comme c'est le cas dans le bâtiment en France. À moyen terme, l'objectif de qualité de l'emploi peut s'avérer très important, en répondant aussi bien à une forme de demande sociale qu'à l'objectif de performance économique.

III. Gouvernance à l'échelle européenne de la stratégie européenne pour l'emploi

L'ensemble des rapports sur la stratégie européenne pour l'emploi montre qu'elle a des atouts, notamment concernant les échanges d'informations entre les pays, mais

aussi des failles, en raison en particulier de sa faible appropriation par les partenaires sociaux et par le personnel politique dans les États membres.

La première priorité consiste à clarifier les lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. Son fonctionnement actuel aboutit à une fragmentation des thématiques qui la composent. Il est important de clarifier l'organisation, en revenant par exemple à une structure en quatre piliers, du type de celle qui existait au début de la mise en œuvre de la stratégie. Les quatre piliers seraient les suivants :

- l'offre de travail ;
- la demande de travail, rejoignant la nécessité de prendre en compte certaines politiques mal incluses dans la stratégie, comme la baisse des charges évoquée par Xavier Timbeau ;
- le fonctionnement du marché du travail, avec une dimension institutionnelle renvoyant au rôle des agences pour l'emploi ;
- la qualité de l'emploi et la « soutenabilité » du travail.

La deuxième priorité est de réformer un certain nombre d'outils qui font partie de cette stratégie européenne. En particulier, il s'agit de renforcer la surveillance multilatérale à travers l'accroissement de l'implication des partenaires sociaux et des parlements, en prévoyant formellement leur participation et leurs commentaires. Nos propositions comprennent également l'apprentissage mutuel entre pays, selon deux axes principaux. D'une part, il convient de développer la diffusion de l'information sur des thématiques prioritaires, de façon à disposer d'un « *peer review* » dans tous les États membres. D'autre part, nous proposons de renforcer certaines expériences d'échanges à un niveau décentralisé sur des questions techniques, comme l'aide à la recherche d'emploi à destination des bénéficiaires de l'indemnisation du chômage.

Débat

Pierre DEFRAIGNE, directeur de la fondation Madariaga-Collège d'Europe

Les propos tenus par Jean Pisani-Ferry et Xavier Timbeau tendent à affirmer que la crise révèle les failles institutionnelles de l'Europe, et que c'est une crise de gouvernance. Je voudrais reprendre le thème de la zone euro, qui a été présentée comme nous protégeant de tous les malheurs extérieurs.

La monnaie de transaction est très utile, et la Banque centrale a bien géré l'inflation de base, mais elle n'a pas prévu l'inflation des actifs, ni l'importation par nos banques de la crise des *subprimes*. Le fait que l'Union monétaire encourage les déficits en mettant les États à l'abri des conséquences monétaires, ou que le taux d'appréciation de l'euro avantage les uns mais pose des problèmes insurmontables à ceux qui n'ont pas les moyens de gérer l'asymétrie dans l'application d'une politique monétaire unifiée, sont des questions très graves. La crise ne fait que les aviver. On constate une certaine complaisance en invoquant le secours de la Banque centrale en direction des banques en difficulté. On aurait préféré qu'elle anticipe ces problèmes. Jean Pisani-Ferry indiquait que l'astuce de l'Europe était de prévoir, mais elle n'a pas prévu, et encore moins prévenu.

J'estime que la stratégie européenne pour l'emploi est une logorrhée. Trois questions ici me paraissent importantes. La première concerne le choc de la demande, qui crée le chômage. Nous ne détenons pas les instruments adaptés dans ce domaine. La deuxième question est relative au coût du travail. La répartition de la charge fiscale affecte de plus en plus le coût du travail et les salaires réels, car le capital fait des arbitrages entre les systèmes fiscaux des États. Personne n'évoque cette question. On prétend qu'on ne peut plus toucher au Traité de Lisbonne, mais je ne suis pas d'accord. Le Traité comprend des éléments intéressants, parmi lesquels la pétition, qui peut conduire à la coopération renforcée, et la clause passerelle. Ne négligeons pas le potentiel politique intéressant de ce Traité.

Enfin, j'estime que le discours sur la formation est une « farce » extraordinaire. On déclare qu'on « flexibilise » les personnes en les préparant mieux aux nouveaux emplois. La nouvelle génération se trouve face à des impasses de formation infranchissables. Les meilleurs de nos jeunes s'orientent vers les centres de marchés. Ils ne vont pas dans les laboratoires ni dans les petites entreprises qui innovent. Les autres ont des diplômes qui ne mènent à rien, sinon au chômage. En amont, au lycée, l'écart social va grandissant. On vulnérabilise l'ensemble de la population fragile dans un contexte de crise. Il convient certes d'élever le niveau de formation des personnes, mais cela prendra une génération. Or, les problèmes sont d'actualité. Dans ce sens, l'Europe devrait être modeste. Elle sous-traite l'assistance des États au FMI, et elle pourrait également sous-traiter sa politique de l'emploi à l'OCDE, qui est mieux équipée.

Jean PISANI-FERRY

Il faut tout de même préciser que la BCE ne dispose d'aucune information sur la situation des banques.

Christine ERHEL

Il est sans doute vrai que la stratégie européenne de l'emploi a été dotée de trop d'objectifs, ce qui l'empêche d'être pleinement efficace, d'où notre proposition en quatre piliers. Mais quelle que soit la façon dont on considère les chiffres, il vaut mieux être diplômé que ne pas l'être, dans tous les États membres de l'Union. Je partage cependant le point de vue selon lequel la question du coût du travail est insuffisamment débattue au niveau européen.

Jakob von WEIZSÄCKER

Pour ce qui est de la fiscalité, il faudra en partie augmenter les impôts.

Jacques-André TROESCH, Cour des Comptes

L'Union européenne doit mettre en place un volet de stratégie industrielle sinon on ne pourra pas s'en sortir. La situation est d'ores et déjà critique pour le secteur automobile. Il faut fournir des efforts dans les industries d'avenir. L'Allemagne a déjà beaucoup investi dans le solaire par exemple. Mais si chacun part de son côté, ce sera contreproductif. La seule politique existante tient dans les contrôles de la DG Concurrence de la Commission européenne.

Jakob von WEIZSÄCKER

Un de nos mémos porte sur la politique industrielle, qui constitue un grand challenge. Je suis en revanche plus sceptique sur la manière d'appliquer la logique de la politique industrielle aux technologies d'avenir. Le secteur du photovoltaïque en Allemagne, par exemple, bénéficie d'un système de subvention qui ne rémunère pas l'innovation mais la production, et qui coûte très cher. Il n'est pas certain que ce soit si primordial pour l'avenir de l'Europe. Se demander si la production chinoise pose un problème n'est peut-être pas une bonne question. Nous devrions nous interroger davantage sur notre capacité à innover.

Conclusion

Anne-Laure de COINCY, secrétaire générale adjointe, Secrétariat général des affaires européennes

Je reprendrai dans un premier temps plusieurs questions abordées ce matin et vous présenterai ensuite le travail réalisé depuis quelques mois au niveau des différents ministères en France en vue de réfléchir sur la stratégie après 2010.

Trois questions ont accompagné notre réflexion et ont été très présentes au cours de nos débats aujourd'hui.

I. Est-il besoin d'un changement radical ?

J'ai le sentiment que nous nous orientons vers un changement radical des discours, qui ne sont plus très tranchés idéologiquement, contrairement à l'impression de l'un des intervenants ce matin. Je ne suis pas sûre qu'il y ait aujourd'hui une grande différence entre ceux qui soutiennent la pure économie de marché et ceux qui sont en faveur de l'intervention de l'État. Cette orientation est affirmée notamment à travers les décisions du président Barroso en septembre, qui ont été développées lors de son discours au Parlement européen après son investiture. Elles font écho à d'autres interventions ou discours, en particulier celui que le ministre Mandelson a prononcé récemment sur les thèmes de la sortie de crise et du financement de l'économie et de l'innovation. Il me semble qu'il existe aujourd'hui une manière différente d'appréhender le rôle des politiques publiques, y compris au niveau européen. Au premier semestre 2010 sera redéfinie la nouvelle stratégie dite « UE 2020 », suivant une stratégie intégrée. Nous comptons sur cette échéance pour aller dans ce sens et traiter les bons sujets.

II. Nos modes de gouvernance sont-ils adaptés ?

Les modes de gouvernance sont un point récurrent dans les différentes interventions, et l'on sait l'importance de cette question pour l'Europe. La gouvernance dispose d'outils communautaires, avec lesquels l'Europe s'est construite et qui constituent notre patrimoine. La nouvelle stratégie post-2010 doit s'appuyer davantage sur ces politiques communes et s'interroger parallèlement sur le financement de l'économie, la croissance verte, la cohésion sociale ou la dimension externe. La réflexion permettra d'orienter notre politique européenne dans le domaine du marché intérieur, de la politique de recherche et développement, de la concurrence ou du commerce. Un certain nombre de compétences très fortes sont exercées en commun au niveau européen, qu'il convient de mettre au service de cette stratégie. Depuis quelques années, un accent fort a été mis sur la gouvernance au niveau du travail réalisé avec les États membres. On sait en effet que les différentes réformes vont contribuer à

atteindre les objectifs en matière de croissance et d'emploi. Ce volet des outils communautaires doit être davantage réintégré dans la réflexion sur l'après-2010.

Une question très présente dans les débats est celle de savoir comment mieux fonctionner ensemble et mieux se coordonner, et sur quels sujets. De nombreuses réflexions sont menées au sein de la Commission. Le domaine budgétaire et celui de la soutenabilité des finances publiques font l'objet du Pacte de stabilité et de croissance. Nous disposons par ailleurs des recommandations adressées par le Conseil aux États membres sur leurs principales réformes structurelles. Cet outil a été utilisé ces dernières années dans le domaine de la recherche et du marché du travail entre autres, mais ce n'est pas satisfaisant. Nous avons encore un grand besoin d'apprentissage mutuel entre États membres sur nos politiques nationales. Le chômage partiel est un bon exemple, car il apparaît clairement que le sujet n'a pas été suffisamment travaillé. Au terme d'une année de crise, nous n'avons pas une vision claire de ce qui est fait dans ce domaine au niveau de l'Union européenne.

Comme l'a indiqué Pierre Defraigne, l'OCDE est certainement mieux outillée pour nous aider sur ce plan. Sur le chômage partiel, malgré les différentes enceintes traitant la coordination des politiques de l'emploi, nous ne savons pas précisément quelles politiques ont bien fonctionné. Du côté de la coordination de nos politiques nationales, nous devons encore réaliser un travail important. Il ne se situe pas, toutefois, dans le cadre d'un renforcement de la surveillance, dans le sens où l'on dicterait aux États membres, à travers des recommandations de la Commission et du Conseil, le contenu des réformes à appliquer. Il pourrait au contraire aller dans le sens d'une connaissance affinée de la situation de chacun vis-à-vis de nos objectifs communs et de ce qui a fonctionné. Contrairement à ce qui se passe pour le déficit budgétaire, une recommandation de la Commission et du Conseil sur l'âge de la retraite ne nous permettra pas, notamment en France, de parvenir à créer un consensus sur l'orientation à donner à la réforme. Les outils ne peuvent donc pas être du même ordre selon les domaines abordés. On peut se poser la question de la volonté de la Commission européenne de ramener l'ensemble du monitoring des réformes structurelles dans le cadre du Pacte de croissance et de stabilité. Cette question de gouvernance reste ouverte.

III. Quels sont les enjeux de fond ?

Plusieurs enjeux de fond sur les nouvelles manières d'aborder les politiques communautaires ont été évoqués ce matin. Quatre grands axes peuvent être dégagés, dont deux ont été abordés au cours de nos débats.

Le premier concerne le financement de l'économie. Les mécanismes de ce financement ont été au cœur de la crise. Or, cette dimension est totalement absente de la stratégie de Lisbonne. Ainsi, la DG Marché intérieur ne figurait pas dans la définition de la stratégie. Pour le financement de l'économie, l'analyse et les outils de la DG Concurrence sont indispensables. Il convient de remettre ces éléments au cœur de la nouvelle stratégie, dont nous avons besoin, et qui sera une stratégie de sortie de crise sur la question du financement de l'économie.

Le deuxième grand sujet abordé ce matin concerne l'emploi, et plus largement tout ce qui touche à la cohésion sociale. Il convient à mon sens de ne pas s'intéresser uniquement aux politiques qui ont trait à l'emploi et au social, mais de mesurer l'impact des politiques communautaires dans ce domaine. La clause sociale et transversale du Traité de Lisbonne constitue donc un enjeu. Dans le cadre du marché intérieur, il est possible de rendre des services d'intérêt économique général, et il convient de s'interroger sur la façon dont notre cadre communautaire favorise la fourniture de tels services. Cette question intègre un enjeu social fort, étant donné que de nombreux services sociaux d'intérêt général sont concernés. Nous avons encore beaucoup à faire au niveau communautaire afin de clarifier le cadre dans lequel nous pouvons opérer.

Le troisième grand axe, évoqué par Jacques-André Troesch, concerne la croissance verte au sens large, qui touche à la fois l'ensemble des politiques de recherche et d'innovation et l'accompagnement de la transition de nos économies vers une économie « bas carbone ». Au niveau des stratégies industrielles, l'évolution est importante, mais elle est peu visible. C'est le cas notamment de l'initiative des marchés porteurs, à travers laquelle la Commission a essayé d'identifier quelques marchés sur lesquels il était possible de lier les politiques de normalisation en matière de recherche ou de financement. Il convient de renforcer la réflexion sur certains secteurs afin de déterminer comment rassembler les outils communautaires dont nous disposons et qui sont très structurants. Le véhicule électrique est un exemple souvent cité en France, et concerne un domaine où une normalisation européenne sera nécessaire dans le cadre d'un marché intérieur européen. Aucune politique nationale n'est capable de mener seule à bien ce projet.

Enfin, le quatrième axe qui me paraît important, et qui a été peu évoqué aujourd'hui, concerne la dimension externe : il s'agirait de projeter nos différentes politiques communes au niveau du dialogue avec nos partenaires. L'exemple du climat est en ce sens frappant : nous disposons d'une politique climatique européenne très forte, mais le décalage est énorme avec le discours porté dans les grandes négociations internationales. Un chantier important est ouvert dans ce domaine. Nous devons pouvoir retrouver la même force dans le dialogue avec nos partenaires internationaux.

René SÈVE

Je remercie Anne-Laure de Coincy pour sa conclusion et pour avoir notamment évoqué la normalisation. Si le sujet n'est pas visible, il est sans doute plus important que d'autres, et il est certain que l'on peut avancer dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies.

Et je remercie l'ensemble des personnes présentes aujourd'hui. J'espère que ce débat se prolongera, au-delà des sujets abordés ici.