

Table des matières

AVANT-PROPOS

LETTRE DE MISSION

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE

L'EUROPE DANS LA MONDIALISATION : ETAT DES LIEUX

CHAPITRE I

LA STRATEGIE DE LISBONNE : UN BILAN EN DEMI-TEINTE

- I. Des résultats positifs, mais inégaux
- II. Des fondements toujours valides
- III. Une dimension sociale essentielle
- IV. Une méthode de mise en œuvre aux possibilités limitées

CHAPITRE II

NOUVEAUX DEFIS, NOUVELLES OPPORTUNITES

- I. Le changement du monde
- II. L'Union aujourd'hui... et demain

* * *

DEUXIEME PARTIE

VADE MECUM POUR 2008-2010

CHAPITRE I

LE CYCLE 2008-2010 DE LA STRATEGIE DE LISBONNE : UN STATU QUO TEMPORAIRE

- I. Le choix du statu quo et de la mise en œuvre
- II. Une fin de cycle hésitante plus qu'un nouveau départ

CHAPITRE II

LES PRIORITES FRANÇAISES POUR 2008-2010 AU NIVEAU NATIONAL

- I. Lisbonne : un bilan français décevant
- II. Axes prioritaires de réforme en France pour 2008-2010
- III. Favoriser le « retour de l'Europe en France »

CHAPITRE III

RECOMMANDATIONS POUR LA PRESIDENCE FRANCAISE DE L'UNION

- I. Dynamiser l'Europe de la connaissance
- II. Progresser en direction d'un marché financier européen intégré
- III. Renforcer la dimension sociale de l'Europe
- IV. Préparer l'après-2010

* * *

TROISIEME PARTIE

AU-DELA DE LISBONNE : UNE STRATEGIE EUROPEENNE POUR LA MONDIALISATION (2010-2015)

CHAPITRE I

CAP SUR LA MONDIALISATION !

CHAPITRE II

« LISBONNE PLUS », POUR MIEUX NOUS ADAPTER A LA MONDIALISATION

I. Lisbonne Plus : Pourquoi ? Comment ?

II. Un périmètre recentré sur l'innovation

III. Une gouvernance renforcée

CHAPITRE III

DES POLITIQUES EXTERIEURES COMMUNES POUR CONTRIBUER A FAÇONNER LA MONDIALISATION

I. Actualiser les politiques communes existantes

II. Développer les nouvelles politiques extérieures « particulièrement nécessaires à notre temps »

CHAPITRE IV

EUROMONDE 2015 : LES CONDITIONS POUR REUSSIR

I. Un nouveau consensus politique pour un leadership renforcé

II. Un aggiornamento doctrinal

III. Des institutions fortes pour plus de cohérence et d'efficacité

IV. Les conditions financières : une mobilisation adaptée des budgets nationaux et communautaire

CONCLUSION

RESUME DES PRINCIPALES CONCLUSIONS OPERATIONNELLES

PIECES JOINTES :

- **Composition de l'équipe de la mission**
- **Composition du comité de pilotage de la mission**
- **Organisations membres du CDSEI**
- **Etat des consultations**
- **Bibliographie sélective**

AVANT-PROPOS

Le présent Rapport est le résultat de la mission sur « l'Europe dans la mondialisation », relative plus spécifiquement à l'avenir de la stratégie européenne lancée à Lisbonne en mars 2000, que m'ont confiée Madame Christine LAGARDE, Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, et Monsieur Xavier BERTRAND, Ministre du Travail, des Relations Sociales, de la Famille et de la Solidarité, par lettre du 8 novembre 2007.

Il est le fruit de six mois de travail, marqués par de très larges consultations menées en France et à travers l'Union européenne. Nos réflexions ont été notamment nourries par les débats d'un Comité de pilotage composé d'une quinzaine d'experts de divers horizons, par un dialogue régulier avec les partenaires sociaux réunis au sein du Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI), par de nombreux entretiens au sein des institutions européennes et dans six Etats de l'Union : Allemagne, Italie, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède.

Cette vaste concertation a permis de tracer une voie médiane entre un indispensable « principe de réalité » européen et la nécessité de faire évoluer certains modes de pensée prévalant à Bruxelles et ailleurs, voire de bousculer certains tabous, en réponse au changement du monde et à la perspective désormais « extravertie » de la construction européenne. Elles m'ont aussi confirmé dans l'idée que la valeur ajoutée de l'Europe dans la mondialisation est aujourd'hui la question centrale posée au projet européen, tout comme la clé de sa relance.

L'ampleur du sujet ne nous aura pas permis d'approfondir comme nous l'aurions souhaité nombre de questions importantes dans le temps qui nous était imparti. Mais nous nous sommes efforcés de ne passer aucun aspect essentiel sous silence, et de nous prononcer clairement sur chacun d'eux.

Le présent Rapport ne se veut pas un catalogue de propositions (même s'il en contient un certain nombre), mais plutôt l'articulation d'une vision stratégique aussi cohérente que possible. Il ambitionne de contribuer au succès de la présidence française de l'Union et au « retour de la France en Europe ». Au-delà, il a vocation à nourrir le débat électoral européen de 2009 et fera à cet effet l'objet d'une publication en langues française et anglaise.

Je remercie très chaleureusement Yves BERTONCINI, Olivier FERRAND, rapporteurs généraux, Virginie PARIZOT, Marie-Christine MOISON et Fausto ROTELLI pour leur contribution au présent Rapport, leur esprit d'équipe, leur dévouement et leur enthousiasme, ainsi que les membres du comité de pilotage de la Mission, le CDSEI, le Centre d'analyse stratégique, et les nombreuses personnalités dont la liste figure en pièce jointe pour leurs précieux apports à nos travaux. Le temps nous a manqué pour exploiter pleinement la richesse de ces contributions, mais elles seront utiles pour l'avenir.

Je remercie enfin Madame Christine LAGARDE et Monsieur Xavier BERTRAND de la confiance qu'ils m'ont témoignée. Les réflexions qui suivent n'engagent naturellement que la Mission.

Laurent COHEN-TANUGI

LETTRE DE MISSION

Paris, le 08 NOV. 2007

Monsieur,

Sous l'impulsion du Président de la République, la France s'est engagée dans un effort de réformes structurelles de très grande ampleur. Notre ambition est de lever les obstacles qui pèsent aujourd'hui sur la croissance et de mieux faire valoir nos atouts, afin que nos performances rejoignent celles des pays les plus dynamiques. Ces réformes, dont certaines sont déjà lancées, concernent aussi bien l'emploi et le marché du travail que le soutien à l'innovation, à la recherche et à la formation professionnelle. Elles rejoignent les recommandations de l'Union européenne et convergent avec les actions entreprises par nos partenaires. La France entend donc les mener à bien en les inscrivant dans le contexte de l'évolution des politiques européennes à laquelle la France entend contribuer pleinement par la formulation de propositions concrètes.

Dans les prochains mois, l'Union européenne fera face à des choix importants. La révision à mi-parcours des perspectives financières conduira ainsi à une revue des actions et des engagements de l'Europe. Des propositions pour le second cycle de la stratégie de Lisbonne (2008-2011) devront être formulées suite au rapport stratégique de la Commission européenne prévu pour le 11 décembre.

Il nous apparaît essentiel que chacun de ces rendez-vous soit l'occasion de porter notre vision d'une Europe qui sache allier croissance économique, innovation et haut niveau de protection sociale et d'emploi. La présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008 constituera ainsi une occasion forte de porter cette vision du rôle de l'Europe, mais également de renouveler notre réflexion sur nos politiques et nos principes d'action.

Nous souhaitons par conséquent vous confier une mission de réflexion sur ces grands enjeux. Il nous semble en particulier essentiel que, tirant le bilan de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, vous puissiez formuler des propositions sur ce que doit être la stratégie de l'Union européenne pour le nouveau cycle de cette stratégie (2008-2011), voire sur l'après Lisbonne. Il s'agit de définir les orientations que nous devons retenir pour nous assurer que l'Europe renforce sa compétitivité, c'est-à-dire sa capacité à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale. Vous porterez une attention particulière à la question de la modernisation de la politique industrielle, à celle du renforcement de l'attractivité de l'Europe pour attirer les centres d'innovation, de recherche et de production, à la définition des secteurs ou des fonctions stratégiques et à la protection dont ils devraient, le cas échéant, bénéficier. Enfin, la question de la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie devra être approfondie à la lumière de l'expérience passée, afin de définir des modalités d'action concertée qui soient à la hauteur des objectifs de cette stratégie. Cette réflexion sur la gouvernance pourra inspirer le processus de préparation du prochain programme national de réformes 2008-2011 que le gouvernement soumettra à ses partenaires européens en octobre 2008.

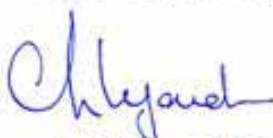
Monsieur Laurent COHEN-TANUGI
Avocat
68, rue du Faubourg Saint Honoré
75008 PARIS

Nous souhaitons que votre démarche soit aussi ouverte et innovante que possible et conduite en étroite liaison avec nos partenaires européens et avec les institutions communautaires. Elle devra aussi tirer profit des multiples débats qui ont lieu à l'échelle européenne. Les orientations et les meilleures pratiques de nos grands partenaires devront également éclairer votre travail.

Vous vous appuyerez notamment sur le Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales, ainsi que sur les personnalités qualifiées qui pourraient contribuer à votre réflexion. Les principales administrations publiques concernées vous apporteront leur soutien. La mise en place d'un comité de pilotage permettrait d'assurer la bonne association de l'ensemble de ces acteurs.

Nous souhaitons que vous puissiez nous remettre un premier rapport sur ces grands enjeux pour le 15 janvier 2008. Il devra notamment comprendre vos propositions sur les orientations à adopter dans le domaine des secteurs stratégiques. Un deuxième rapport portant sur les modalités possibles d'action concertée, notamment en vue de la préparation du prochain programme national de réforme, devra être présenté au plus tard le 15 mars 2008. Ces rapports donneront lieu à un débat au Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.



Christine LAGARDE



Xavier BERTRAND

INTRODUCTION

Le projet européen reste-t-il pertinent dans l'économie globalisée de ce début de XXI^e siècle ?

Deux thèses s'affrontent sur cette question cruciale pour la restauration d'une pleine adhésion des opinions publiques à l'aventure européenne comme pour l'avenir du Vieux Continent lui-même.

Selon la première, la dimension européenne se trouverait doublement contestée, d'un côté, par l'accélération et l'effet dilutif du processus de mondialisation, de l'autre, par le caractère indépassable de l'Etat-nation comme lieu d'existence du lien social et d'exercice de la démocratie.

Pour la seconde, la mondialisation ne ferait au contraire que renforcer la finalité d'origine de la construction européenne, consistant, au-delà de l'établissement d'une paix durable, à redonner à ses Etats membres la capacité de peser au niveau international, en les dotant d'une taille critique et d'une volonté commune face aux nations-continentes de l'économie mondiale.

Même si l'on n'y adhère pas, la première thèse repose sur un constat de fait en forme de défi majeur pour le projet européen. Quant à la seconde, sa validité présumée ne peut plus faire l'économie d'une démonstration, qui renvoie aux moyens et ambitions dont l'Union européenne voudra ou non se doter pour lui donner raison.

La réponse officielle de l'Europe à la mondialisation s'incarne aujourd'hui dans la « Stratégie de Lisbonne ». Lancée en mars 2000, en plein boom Internet et face au risque de décrochage européen par rapport aux performances économiques américaines, cette initiative visait à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010 ». Après quatre années d'immobilisme et un premier bilan lucide établi par le Rapport Kok de 2004, elle fut relancée en mars 2005 et recentrée sur la « croissance et l'emploi ». Elle est aujourd'hui devenue la stratégie centrale et consensuelle de l'Union européenne à 27 dans les domaines économique, social et environnemental, la « réponse européenne à la mondialisation ». Le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 vient d'en adopter le troisième cycle pour la période 2008-2010, dans la continuité du cycle précédent.

Porter un jugement sur la capacité de l'Europe à affronter la mondialisation suppose donc d'évaluer la Stratégie de Lisbonne à cette aune. La question est politiquement sensible. Pour l'actuelle Commission européenne, qui en a fait son cheval de bataille, la Stratégie de Lisbonne telle que relancée en 2005 est désormais un succès et doit être poursuivie telle quelle jusqu'en 2010 et au-delà. La Commission s'appuie notamment sur l'amélioration de la performance économique globale de l'Union européenne en 2006-2007 et sur les 6,5 millions d'emplois créés au cours de cette période. Les difficultés actuelles de l'économie américaine contribuent également à redorer le blason européen en termes de croissance et de productivité. La réalité est cependant moins univoque, et la pérennité de l'embellie européenne, incertaine.

Le présent Rapport s'ouvre sur un bilan aussi exhaustif et nuancé que possible de la Stratégie de Lisbonne. C'est à notre connaissance la première évaluation de ce processus établie à l'initiative d'un Etat membre de l'Union européenne depuis sa relance en 2005. L'exercice était doublement délicat, s'agissant d'un processus qui a d'ordinaire lui-même vocation à évaluer les performances des Etats membres selon un certain nombre de critères prédéfinis, *a fortiori* de la part d'un Etat membre dont les propres performances au regard desdits critères ont été jusqu'ici moyennes, voire médiocres, et dans lequel la Stratégie de Lisbonne tout comme la mondialisation souffrent d'une perception particulièrement négative.

De tels bilans vont sans doute se multiplier en Europe à l'approche de 2010, terme fixé lors du lancement de la Stratégie en mars 2000, avec des enjeux politiques importants. Disons-le d'emblée : **à deux ans de son terme, Lisbonne n'est ni le succès mis en avant par la Commission, ni l'échec patent dépeint à tort dans notre pays.** Ses résultats sont contrastés selon les pays, selon les objectifs, et globalement mitigés pour l'ensemble de l'Union européenne en raison des performances médiocres des grandes économies de la zone euro (France, Italie, Allemagne). Son processus de mise en œuvre – qui repose principalement sur la « méthode ouverte de coordination » -, non contraignante et reposant largement sur la bonne volonté des Etats membres, laisse à désirer et fait une trop large place à une approche bureaucratique. De ce fait, même lorsque les performances économiques sont bonnes, on peut légitimement s'interroger sur leur imputabilité à la Stratégie de Lisbonne plutôt qu'aux cycles macro-économiques ou aux programmes de réformes nationaux menés de manière autonome.

Il n'en reste pas moins que la Stratégie de Lisbonne est peu à peu devenue synonyme d'un agenda consensuel d'adaptation des économies européennes aux défis de la mondialisation. Elle a eu notamment l'immense mérite d'introduire une coordination européenne dans des domaines relevant principalement de compétences nationales (enseignement supérieur, recherche, emploi, social...) et de faire évoluer et converger les politiques, les pratiques et les esprits dans une même direction de progrès. Ses objectifs demeurent valides et sont encore loin d'être atteints. Lisbonne a été et demeure pour l'Europe une sorte de « portail du monde ».

Ce bilan contrasté nous conduit à soutenir les orientations proposées par la Commission et entérinées par le Conseil européen pour le cycle 2008-2010, consensuelles en Europe et centrées sur l'amélioration de la mise en œuvre nationale des objectifs définis en 2005-2006. **La prescription vaut tout particulièrement pour la France, dont le processus de réforme structurelle a souffert d'un retard de plusieurs années, et doit être vigoureusement poursuivi à la veille de sa présidence de l'Union et au-delà.**

Le bien fondé de la continuité dans le court terme ne doit cependant pas occulter une réalité plus profonde : **dans le moyen et le long terme, la Stratégie de Lisbonne ne constitue plus une réponse suffisante à la mondialisation**, et ce pour au moins trois raisons :

- ses « performances » comme moteur d'adaptation des économies européennes à la mondialisation sont tout d'abord insuffisantes face à l'intensification de la compétition mondiale. Loin d'avoir comblé le fossé qui la séparait des Etats-Unis, l'Europe est désormais également menacée de déclassement du fait de la montée en puissance des géants économiques asiatiques ;

- l'Union européenne est par ailleurs confrontée à de **nouveaux défis**, dans son environnement extérieur tout comme en son sein même, dont l'existence ou du moins l'ampleur n'étaient pas perçues en 2000, ni même en 2005 : la concurrence du monde émergent, la problématique énergie/climat, les effets de l'élargissement à 27, la crise financière internationale, la géopolitisation de la mondialisation. A ces défis correspondent de **nouvelles opportunités** dont l'Europe doit savoir se saisir : une croissance mondiale dynamique, une mobilité plus grande des compétences et des talents, la montée en régime de l'euro comme monnaie internationale, les apports institutionnels du traité de Lisbonne ;
- enfin et surtout, la Stratégie de Lisbonne ne concerne que l'**adaptation** des économies et des sociétés européennes à la mondialisation : l'Europe ne peut la réussir seule, c'est-à-dire sans l'articuler avec une **stratégie économique extérieure qui doit reposer sur des instruments différents et contribuer à façonner la mondialisation**.

A l'initiative de la France, le Conseil européen des 13-14 mars 2008 a pris acte de cette nécessité, en invitant à ouvrir dès à présent la réflexion sur l'avenir de la Stratégie de Lisbonne après 2010, comme nous l'avions suggéré dans notre Rapport d'étape.

* * *

*

Le diagnostic qui précède dicte clairement les contours de l'évolution requise pour l'après-2010, objet de la troisième partie du présent Rapport. Sur le front interne, il s'agit de poursuivre dans la direction tracée au cours des années 2000 par la Stratégie de Lisbonne, mais avec un agenda recentré et un moteur renforcé. Sur le front externe, il convient de doter l'Union européenne d'une panoplie d'instruments de politique économique extérieure, dont certains déjà anciens sont à améliorer tandis que d'autres restent à inventer.

Nous proposons de désigner le **volet interne** de cette nouvelle vision stratégique sous l'appellation « **Lisbonne Plus** », pour marquer à la fois la continuité par rapport à l'agenda de la décennie 2000 et la nécessité d'un **recentrage assorti d'un changement de rythme** et d'intensité. Lisbonne Plus sera ainsi centré sur **la compétitivité et l'innovation**, dont l'Europe doit faire sa spécialité dans une compétition économique de plus en plus vive et globale.

Ce choix du recentrage, face à la tendance croissante et contre-productive de la Commission et de certains Etats membres à vouloir subsumer l'ensemble des politiques européennes sous le label « Lisbonne », nous a paru nécessaire pour des raisons de lisibilité, d'efficacité et de sens : la Stratégie de Lisbonne n'a pas vocation à absorber toute la construction européenne, et n'est certainement pas le bon véhicule pour ce faire. Fidèle à l'esprit d'origine des années 2000, **Lisbonne Plus articulera les dimensions économique, sociale et environnementale d'une économie et d'une société fondée sur le savoir et l'innovation, sans pour autant accaparer l'ensemble des problématiques économiques, sociales et environnementales nationales et européennes, qui doivent conserver leur autonomie.**

Sur le terrain social, l'éducation, la formation, la mobilité, les politiques d'ajustement à la mondialisation, les politiques d'intégration, la lutte contre le vieillissement, la relance du

dialogue social doivent être au cœur de Lisbonne Plus. Les autres domaines de la politique sociale relèvent d'autres processus institutionnels, notamment l'Agenda social européen, que nous appelons la présidence française à promouvoir par ailleurs.

Quant au **volet externe** de la stratégie européenne de l'après-2010, il doit être distingué de Lisbonne Plus en ce qu'il ne relève pas de la méthode ouverte de coordination (fût-elle « renforcée ») et de compétences principalement nationales, qui sont la marque et les limites de la Stratégie de Lisbonne. **Ce volet externe doit reposer sur des politiques communes, correspondant à des compétences exclusivement communautaires ou à tout le moins largement partagées avec les Etats membres.**

De fait, l'Europe ne compte véritablement dans l'économie mondialisée que là où elle s'est dotée de telles compétences et de telles politiques : politique commerciale commune, politique agricole, dimension internationale du Marché intérieur et de l'Union économique et monétaire, politique de coopération. A cet arsenal déjà ancien et partiellement en mutation doivent être adjointes de nouvelles politiques extérieures communes « particulièrement nécessaires à notre temps » : diplomatie énergétique et environnementale, politique d'immigration et de co-développement, surveillance communautaire des prises de contrôle extra-européennes dans les secteurs sensibles.

La réunion de ces deux volets, interne et externe, et leur articulation ont vocation à donner naissance à une stratégie plus globale que la Stratégie de Lisbonne, que nous baptiserons « EuroMonde 2015 ».

Pour marquer l'accélération du changement du monde qui nous entoure, nous proposons en effet de fixer à la mise en œuvre de cette nouvelle vision stratégique un horizon de cinq ans, correspondant à la mandature de la Commission qui sera issue des élections européennes de juin 2009. Cette mise en œuvre pourrait donc constituer la **feuille de route principale de l'Union européenne dans le domaine économique et social pour la première moitié de la décennie 2010.**

Les conditions politiques, doctrinales, institutionnelles et financières de la réussite d'une telle démarche sont esquissées dans le dernier chapitre du présent Rapport. L'importance prise par la dimension externe n'est en effet pas anodine : elle marque l'entrée de la construction européenne dans une phase nouvelle de son histoire, centrée non plus sur elle-même, mais sur sa relation au reste du monde. Cette nouvelle phase représente un véritable **changement de paradigme** dont nous nous efforçons de décliner les implications.

A la présidence française de l'Union européenne de commencer à porter cette nouvelle vision stratégique, en liaison avec la Commission et les présidences tchèque et suédoise qui suivront, conformément à la prescription du Conseil européen.

PREMIERE PARTIE

L'EUROPE DANS LA MONDIALISATION : ETAT DES LIEUX

CHAPITRE I

LA STRATEGIE DE LISBONNE : UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Voici près de huit ans que l'Union européenne s'est fixée à Lisbonne un « nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir : devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »¹.

Pour nombre d'Européens, la Stratégie de Lisbonne continue à s'identifier à cette formule initiale, irréaliste, voire immodeste, dont la transformation rapide en vœu pieux a nui durablement à l'ambition qu'elle était censée servir. Pourtant, la Stratégie de Lisbonne a évolué au fil des années et recouvre aujourd'hui une réalité complexe et positive, qu'il convient de rappeler brièvement.

- **Les objectifs**

La Stratégie de Lisbonne a tout d'abord été mise en œuvre sur la base d'une **série d'objectifs chiffrés définis et adoptés par les chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union européenne** en Conseil européen au printemps de chaque année.

Le Conseil européen a d'abord fixé trois objectifs chiffrés « finaux » à la Stratégie de Lisbonne, entre 2000 et 2002, avant d'opérer un recentrage autour des deux premiers en mars 2005 (« croissance et emploi »).

**Les objectifs chiffrés « finaux » fixés
par les Conseils européens de printemps à l'horizon 2010**

Sujet	Objectif chiffré	Conseil européen
Taux de croissance	3 % par an ²	Lisbonne 2000
Taux d'emploi	70 % de la population active 60 % de la population active féminine 50 % des travailleurs âgés (+ 50 ans)	Lisbonne 2000 Lisbonne 2000 Stockholm 2001
Taux d'émission de gaz à effet de serre	Réduction de 8 % par rapport au niveau de 1990* (en application du protocole de Kyoto)	Barcelone 2002

* Le Conseil européen de mars 2007 a fixé à l'Union européenne à l'horizon 2020 un objectif d'au moins 20 % de réduction du taux d'émission de gaz à effet de serre par rapport à 1990 (voire 30 % en fonction des conditions d'adaptation du protocole de Kyoto au-delà de 2012)

Sur cette base, le Conseil européen a également identifié une dizaine d'objectifs chiffrés « intermédiaires » dont la poursuite doit permettre de mieux atteindre les objectifs de croissance et d'emploi, et dont certains sont devenus emblématiques (exemple de celui relatif aux dépenses de R & D).

¹ Conseil européen de Lisbonne, mars 2000, conclusions de la Présidence.

² Les conclusions du Conseil européen de Lisbonne indiquent que « pour autant que les mesures évoquées ci-après soient mises en œuvre dans un contexte macro-économique sain, un taux de croissance économique moyen de 3 % environ devrait être une perspective réaliste pour les années à venir ».

**Les objectifs chiffrés intermédiaires fixés
par les Conseils européens de printemps à l'horizon 2010**

Sujet	Objectif chiffré	Conseil européen
Éducation	85 % d'une classe d'âge au niveau du Bac	Lisbonne 2000
Pacte de stabilité et de croissance	Déficit public inférieur à 3 % du PIB * Dettes publiques inférieures à 60% du PIB	Stockholm 2001
Marché intérieur	98,5 % de directives transposées dans les délais ** Réduction du niveau global des aides d'État en pourcentage du PIB d'ici 2003	Stockholm 2001
Dépenses de R & D	3 % du PIB, dont 2/3 de dépenses privées	Barcelone 2002
Âge effectif du départ à la retraite	À augmenter d'environ 5 ans	Barcelone 2002
Structures d'accueil subventionnées pour les enfants	90 % des enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire 33 % des enfants de moins de 3 ans	Barcelone 2002
Chômage des jeunes (18-24 ans)	Taux d'abandon des études inférieur à 10 % Offre d'un emploi, d'une formation, d'un stage dans un délai de 4 mois au plus	Bruxelles 2006

* Les conclusions du Conseil européen de Stockholm évoquent même l'objectif d'une « situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire » ** Le Conseil européen de Bruxelles de mars 2007 a fixé un nouvel objectif de 99 % de directives transposées dans les délais à l'horizon 2009

Les nouveaux objectifs fixés par le Conseil européen de mars 2007

Le Conseil européen de mars 2007 a identifié de nouveaux « objectifs intermédiaires » pour les pays de l'Union européenne, et qui vont au-delà de l'horizon 2010 retenu à ce stade pour la Stratégie de Lisbonne :

- un objectif relatif à l'environnement réglementaire de l'économie, à l'horizon 2012 : il s'agit de « réduire les charges administratives découlant de la législation de l'Union européenne » de 25 % et, pour chaque État membre, de fixer d'ici 2008 « des objectifs nationaux d'une ambition comparable dans ses domaines de compétence » ;
- des objectifs relatifs à la situation énergétique des pays de l'Union européenne, à l'horizon 2020 : il s'agit d'une part « d'économiser 20 % de la consommation énergétique de l'Union européenne par rapport aux projections pour l'année 2020 » ; d'autre part d'atteindre « une proportion contraignante de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'Union européenne » ; enfin d'atteindre « une proportion contraignante de 10 % de biocarburants dans la consommation totale d'essence et de gazole destinés au transport au sein de l'Union européenne ».

• **Les Lignes directrices intégrées**

En vue des objectifs chiffrés précédemment exposés, la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne repose également sur **24 « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi »**³ adoptées par le Conseil européen de mars 2005. Ces lignes directrices constituent une mise en forme de « pactes », de « processus » et d'orientations qui préexistaient au lancement de la Stratégie de Lisbonne, et qu'elles ont pour vocation de simplifier et de coordonner, tout en les inscrivant dans un cadre opérationnel triennal.

³ Voir http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_fr.pdf

Ces « lignes directrices intégrées » sont communément réparties en deux catégories :

- les « Grandes orientations de politiques économiques » (ou « GOPE ») englobent tout l'éventail des politiques macro-économiques et micro-économiques, ainsi que les politiques en matière d'emploi pour autant qu'il y ait interaction avec les premières ; ces « GOPE » reposent en petite partie sur les dispositions du « Pacte de stabilité et de croissance » et sur d'autres processus de coordination déjà amorcés au niveau communautaire ;
- les « lignes directrices pour l'emploi » participent de « l'agenda social » de l'Union européenne⁴. Le principe de telles lignes directrices au niveau communautaire a d'abord été adopté par le Conseil européen de Luxembourg en 1997, et leur contenu révisé et actualisé par la suite.

- ***La « méthode ouverte de coordination » (MOC)***

La mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne a reposé depuis son lancement sur la **mobilisation des acteurs concernés, et en premier lieu des gouvernements nationaux**, dès lors que l'amélioration de la croissance et de la compétitivité de l'Union européenne ne peuvent par nature découler des seules décisions communautaires.

Le recours à cette « méthode ouverte de coordination » a été confirmé dans son principe mais précisé dans ses modalités par le Conseil européen en mars 2005, qui s'est efforcé de clarifier le rôle et à renforcer la mobilisation des différents acteurs, dont l'implication s'était avérée très inégale pendant la période 2000-2005. En instituant un « partenariat pour la croissance et l'emploi », cette « relance » a institué les deux principaux instruments actuels de mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne :

- le « Programme communautaire de Lisbonne », qui inventorie les mesures et décisions prévues par l'Union européenne pour une période de trois ans ;
- les « Programmes nationaux de réforme », qui présentent les mesures envisagées par les États membres pour la même période.

* * *

*

Dresser le bilan de la Stratégie de Lisbonne conduit d'abord à constater qu'elle fait toujours partie des principales priorités de l'Union européenne, ce qui n'allait pas nécessairement de soi, et qu'elle a même été restructurée et relancée avec succès à mi-parcours afin de susciter une mobilisation accrue des institutions communautaires et des gouvernements.

Au-delà de ce constat, le **bilan de la Stratégie de Lisbonne** peut être résumé en trois points :

⁴ Outre les « Lignes directrices pour l'emploi », l'agenda social de l'Union européenne donne lieu à d'autres types de coordinations européennes, par exemple en matière de protection et d'inclusion sociales. Depuis le recentrage de la Stratégie de Lisbonne opéré en 2005, ces autres domaines sont abordés parallèlement à cette dernière.

- **les résultats économiques et sociaux des Etats membres de l'Union au regard des objectifs fixés s'avèrent contrastés ;**
- **ce bilan mitigé ne remet pas en cause la validité et la pertinence des fondements économiques et sociaux de l'agenda de Lisbonne ;**
- **c'est avant tout l'efficacité de la méthode retenue pour sa mise en œuvre qui se trouve en cause.**

I. Des résultats positifs, mais inégaux

L'analyse des résultats de la Stratégie de Lisbonne suppose quelques précautions préalables :

- il convient d'abord de préciser les objectifs ou indicateurs servant de base à cette analyse : la Mission a considéré que les objectifs chiffrés retenus par le Conseil européen revêtaient à ce titre une importance politique particulière et qu'ils devaient servir de base d'évaluation privilégiée, en dépit de leur caractère hétéroclite et bien qu'ils ne recoupent que partiellement la liste restreinte d'indicateurs retenus par la Commission européenne ;
- il convient par ailleurs de bien distinguer les analyses portant sur les performances globales de l'Union européenne de celles concernant les différents États membres : cette distinction s'impose d'autant plus que la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne laisse une large autonomie aux Etats dans le cadre de la MOC ; elle est d'autant plus nécessaire que l'Union européenne est dans une large mesure une « illusion statistique », dont les performances sont de fait largement marquées par celles de quelques pays (à titre indicatif, la France, l'Allemagne et l'Italie représentaient 48 % du PIB de l'Union européenne en 2006).

Ces précautions prises, il est possible de se livrer à une évaluation des résultats de la Stratégie de Lisbonne au regard de ses objectifs finaux de croissance et d'emploi et de ses objectifs intermédiaires et connexes, en distinguant les performances des Etats membres selon ces objectifs (voir Annexe 1 pour une présentation complète).

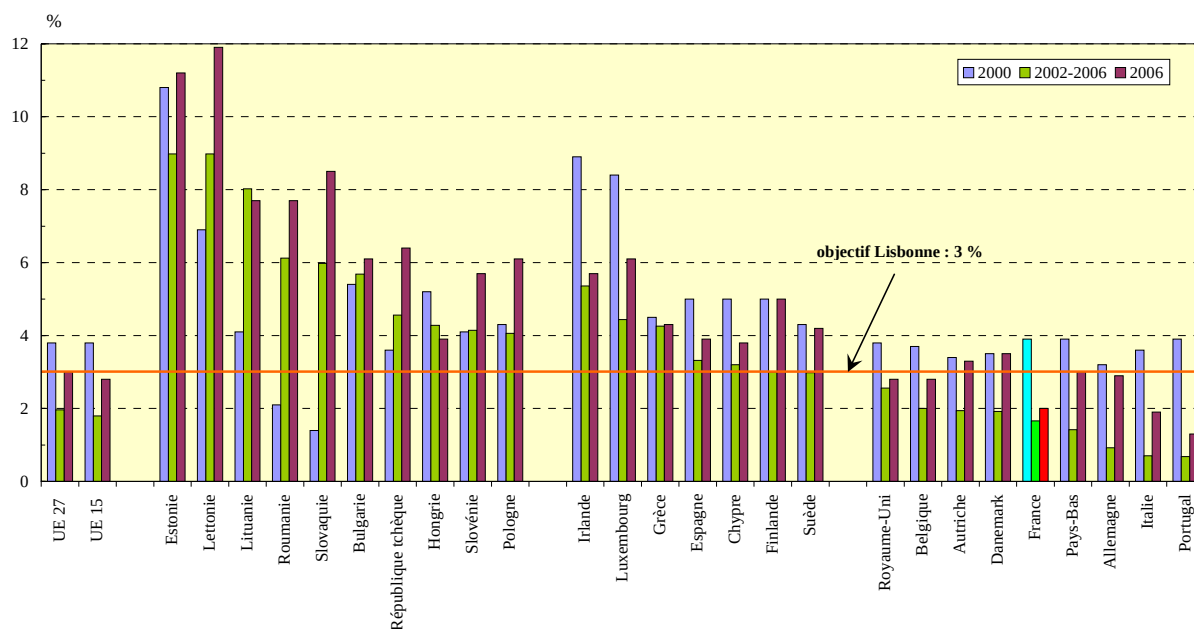
Un tel examen permet de souligner que, si les performances de la France s'avèrent plus que moyennes (voir Deuxième partie – Chapitre II), les performances de l'Union européenne et de nombre de ses Etats membres sont beaucoup plus positives⁵.

⁵ Pour d'autres évaluations, voir BARYSCH K., TILFORD S. ET WHYTE P., *The Lisbon Scorecard VIII – Is Europe Ready for an Economic Storm?* Center for European Reform (CER), 2008 et Lisbon Council, *European growth and jobs monitor – Indicators for success in the Knowledge Economy*, The Lisbon Council and Allianz, 2008.

A - Des taux de croissance souvent décevants, malgré une reprise récente

Si l'objectif d'un taux de croissance de 3 % n'a pas été atteint par l'Union européenne sur la période 2002-2006, plus de la moitié de ses États membres ont affiché des résultats qui lui sont supérieurs.

Taux de croissance du PIB volume dans l'UE (en %)



Source : données Eurostat - Graphique réalisé par le Centre d'analyse stratégique

Une analyse plus fine permet de constater que :

- 17 pays de l'Union européenne ont eu un taux de croissance supérieur à 3 % sur la période 2002-2006 : il s'agit d'une part des 10 pays d'Europe centrale ayant rejoint l'Union européenne en 2004 et 2007, et qui sont portés par une dynamique de rattrapage, d'autre part de 7 pays répondant à des caractéristiques très différentes mais affichant tous un certain dynamisme économique ;
- la France, l'Allemagne et l'Italie, qui sont les trois plus grandes économies continentales, ont eu des performances relativement médiocres sur la période 2002-2006 : celles-ci sont en grande partie à l'origine de l'affaiblissement du taux de croissance moyen de l'Union européenne à 27 (1,9 % sur la période).

Il convient par ailleurs de souligner que :

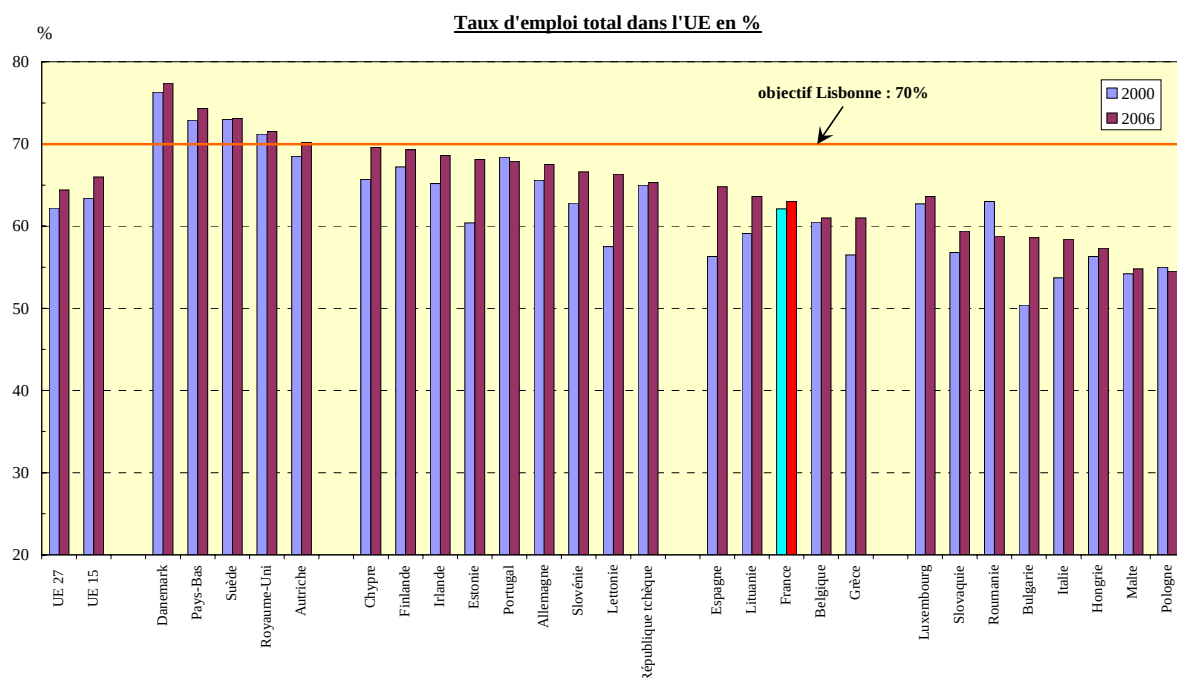
- l'année 2006 a été une année de reprise pour l'Union européenne à 27 avec un taux de croissance estimé à 3 %, soit le plus haut niveau depuis 2000 ;
- pour cette même année, 20 des pays de l'Union européenne à 27 auraient affiché un taux de croissance supérieur à 3 %, et quatre autres des taux de croissance supérieurs à 2,5 % ;
- les prévisions pour 2007 semblent confirmer ce redressement des taux de croissance (2,9 % prévu pour l'Union européenne à 27), qui suivrait le redressement déjà engagé

en matière d'emploi. Il est toutefois difficile d'extrapoler pour la période à venir, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'économie mondiale avec l'approfondissement de la crise financière américaine et internationale.

B - Une progression notable des taux d'emploi

Si elle reste pour l'heure inférieure aux ambitions affichées par le Conseil européen, **la situation des taux d'emploi global a connu une évolution positive depuis le lancement de la Stratégie de Lisbonne**. On peut ainsi constater que ce taux atteint désormais 65 %, soit une augmentation de 2,1 points dans l'Union européenne à 27 entre 2000 et 2006, et que cette augmentation traduit les évolutions contrastées de plusieurs « groupes de pays » :

- 5 pays de l'Union ont d'ores et déjà atteint et dépassé l'objectif d'un taux d'emploi de 70 % (Danemark, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni et Autriche) ;
- 9 autres dépassaient en 2006 65 %, les 6 suivants le seuil des 60%, tandis que 7 pays de l'Union européenne avaient en 2006 un taux d'emploi inférieur à 60% ;
- si l'on analyse les évolutions en tendance, on peut en outre constater que 7 pays à faible taux d'emploi ont connu une progression supérieure à 3,5 points entre 2000 et 2006, avec une évolution dépassant parfois 5 points (Espagne et Lettonie) ; et que seuls 3 pays de l'Union à 27 ont subi un recul de leur taux d'emploi global (Pologne, Portugal et Roumanie) sur la période.



Source : données Eurostat - Graphique réalisé par le Centre d'analyse stratégique

C - Des résultats très contrastés au regard des objectifs chiffrés intermédiaires de la Stratégie de Lisbonne

L'évaluation des résultats des pays de l'Union européenne au regard de l'ensemble des objectifs intermédiaires de la Stratégie de Lisbonne (voir Annexe 1) fait apparaître une réalité tout aussi contrastée. La promotion d'une « économie de la connaissance » fondée sur l'éducation, la formation, la recherche-développement et l'innovation étant au cœur de la Stratégie de Lisbonne, il est particulièrement préoccupant de constater que cet objectif fait apparaître des résultats très ambivalents sur la période 2000-2006.

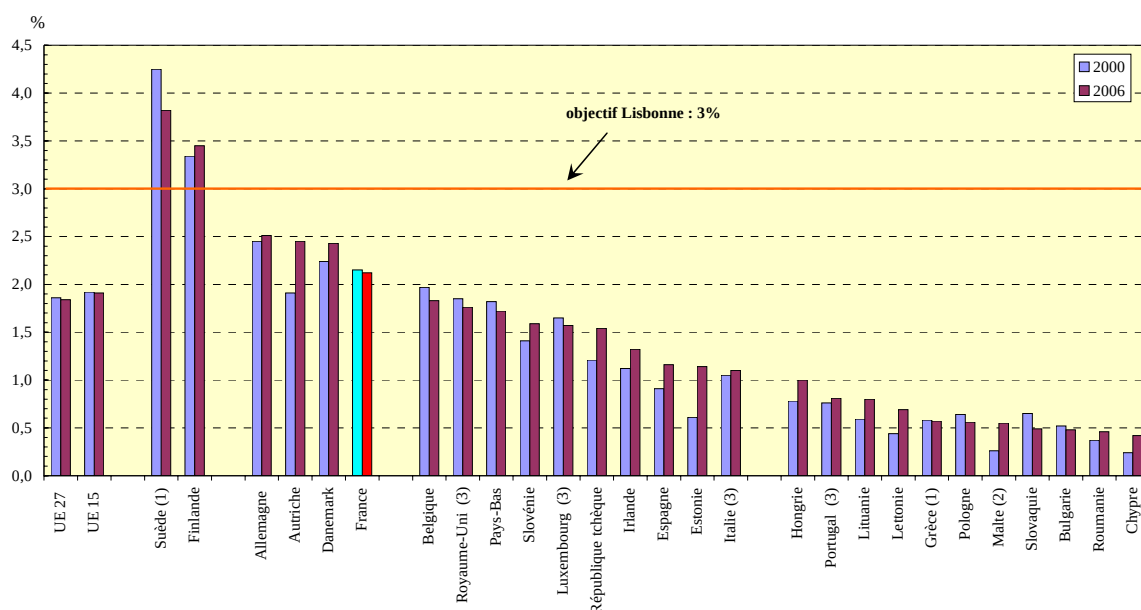
1. Une érosion globale des dépenses de R&D

La Stratégie de Lisbonne a consacré un objectif global de 3% du PIB pour l'investissement dans la R & D. **Or les dépenses publiques européennes demeurent très loin de cet objectif, à 1.8% du PIB, et apparaissent même en régression depuis 2000.**

De manière plus fine, l'analyse de l'évolution des dépenses nationales de R & D permet de constater que :

- seules la Finlande et la Suède dépassaient en 2006 l'objectif de 3 % du PIB, 4 pays (Danemark, Allemagne, Autriche et France) se situaient entre 2 et 2,5%, tandis que 11 autres pays affichaient un niveau de dépenses inférieur à 1% ;
- sur la période 2000-2006, 17 pays ont affiché une progression de leur dépense intérieure de R & D, tandis que 10 autres (dont la France et le Royaume-Uni) ont vu baisser ou stagner leur niveau de dépenses ;
- compte tenu de l'importance absolue et relative des dépenses de R & D de ces deux derniers pays, de telles performances expliquent pourquoi l'effort moyen global de l'Union européenne a légèrement régressé entre 2000 et 2006, ce qui contrevient sans nul doute aux engagements pris à Lisbonne, puis à Barcelone en mars 2002.

Dépenses de R&D en % du PIB



Source : données Eurostat - Graphique réalisé par le Centre d'analyse stratégique

(1) : données 2001

(2) : données 2002

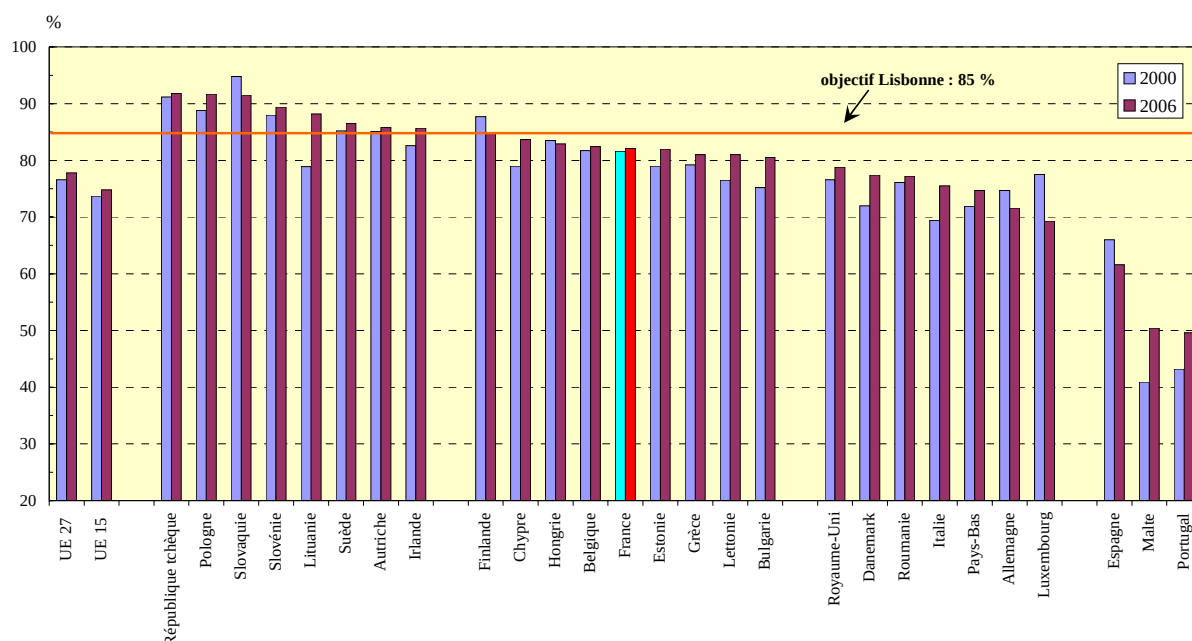
(3) : données 2005

2. Un niveau d'éducation en progression

S'agissant du niveau d'éducation des pays de l'Union européenne, on peut en revanche constater que :

- 8 pays de l'Union européenne à 27 ont d'ores et déjà atteint ou dépassé l'objectif de 85 % d'une classe d'âge au niveau d'éducation secondaire supérieure, et 9 autres dépassent le seuil de 80 % ;
- **21 des pays de l'Union européenne à 27 (dont la France) ont vu leur niveau d'éducation progresser entre 2000 et 2006**, parfois de manière substantielle (Lituanie, Malte, Grèce, Portugal) ;
- 3 pays n'ayant pas atteint le seuil de 85 % enregistrent en revanche un recul important (Allemagne, Espagne et Luxembourg) sur la même période, tandis que la Finlande semble être passée sous le seuil de 85% ;
- l'importance relative de la population de l'Allemagne et de l'Espagne au sein de l'Union européenne explique la progression limitée du pourcentage de la population âgée de 20 à 24 ans ayant atteint au moins un niveau d'éducation secondaire supérieure, qui est néanmoins passée de 76,6 % à 77,8 % entre 2000 et 2006.

Population des 20-24 ans ayant atteint au moins un niveau d'éducation secondaire supérieure (en %)



Source : données Eurostat- Graphique réalisé par le Centre d'analyse stratégique

II. Des fondements toujours valides

Le caractère contrasté des résultats auxquels elle a donné lieu n'enlève rien à la pertinence de la Stratégie de Lisbonne, dont les fondements paraissent globalement toujours valides huit ans après son lancement. Nous les rappelons ci-après.

A - Une stratégie visant les retards européens en matière de richesse, de productivité et d'innovation et s'appuyant sur deux types de réformes structurelles

Aux termes du constat dressé au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne, en dehors d'eux-mêmes (en raison de la forte concurrence intra-européenne), les principaux concurrents de l'Union européenne sont les pays ayant atteint un stade de développement économique comparable, notamment les États-Unis et le Japon. Ce constat est fortement marqué par le contexte économique du tournant du millénaire, caractérisé par l'avènement d'une « nouvelle économie » basée sur la connaissance et les technologies de l'information et de la communication, mais semble toujours valide à l'horizon 2010⁶, de même que les voies de réformes structurelles auxquelles il a donné lieu.

1. La mise en évidence d'un décrochage européen en termes de richesse, productivité et innovation (voir Annexe 3)

- **En matière de richesse**, il était ainsi observé en 2000 que l'Europe a connu une période de rattrapage vis-à-vis des États-Unis dans l'après-guerre et jusqu'au milieu des années 1970 mais que, depuis les années 1990, la dynamique de rattrapage s'essouffle régulièrement (voir tableau).

Décomposition du PIB/habitant en 2005

	<i>PIB/hab. en pourcentage du niveau des Etats-Unis</i>	<i>Productivité horaire en pourcentage du niveau des Etats-Unis*</i>	<i>Nombre d'heures travaillées par hab.</i>
<i>France</i>	72 %	101 %	617
<i>UE-19**</i>	67 %	79 %	726
<i>Etats-Unis</i>	100 %	100 %	865

Sources : OCDE (Labour productivity report 2006) et Commission européenne (Rapport compétitivité 2006) *PIB par heure travaillée ; **Membres de l'Union européenne faisant partie de l'OCDE.

L'écart de niveau de PIB proviendrait tout d'abord d'un **écart « quantitatif »**, qui tient à la fois au plus faible nombre d'heures travaillées en moyenne par les Européens et au plus faible taux d'emploi. Ce constat détermine en grande partie l'appel de la Stratégie de Lisbonne à augmenter le taux d'emploi européen, à partir du présupposé selon lequel les Européens souhaitent maintenir, voire accroître, leur niveau de richesse relative, et que cela passe par leur mobilisation accrue sur le marché du travail.

⁶ Pour une analyse approfondie de ce décrochage, voir notamment Aghion P., Cohen E. et Pisani-Ferry J., (2006), Politique économique et croissance en Europe, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 59, La Documentation française.

- **On estime que l'écart de niveau de PIB provient aussi de facteurs plus « qualitatifs », notamment d'un écart de productivité horaire :** la croissance de la productivité européenne, jusqu'alors plus dynamique, prend ainsi du retard sur celle des États-Unis depuis le milieu des années 1990 (voir tableau ci-après). Si cet écart de productivité a pu paraître un moment conjoncturel, la plupart des économistes s'accordent désormais sur son caractère structurel.

Productivité horaire du travail aux États-Unis et en Europe, 1950-2003

	Taux de croissance annuel moyen de la productivité		Union européenne en pourcentage des Etats-Unis	
	Etats-Unis	UE-15		
1950-1973	2,77	4,77	1973	79
1973-1995	1,48	2,25	1995	94
1995-2003	2,33	1,15	2003	85

Source : Conseil d'Analyse Economique / Gordon, 2004

- **Les performances décevantes de l'Europe en matière de productivité au cours de la période récente s'expliquent aussi par un déficit d'innovation**

De façon générale, la littérature économique accorde une place centrale à **l'innovation, qui détermine largement la productivité globale des facteurs de production**. Le retard pris par l'Europe en matière d'innovation s'observe à deux niveaux : moindre volume d'investissements (en R&D, en moyens pour l'enseignement supérieur, en technologies de l'information et de la communication -TIC-), et moindres « résultats » tels que mesurés par certains indicateurs intermédiaires (publications et prix scientifiques, brevets, croissance de certains secteurs industriels innovants, nombre de nouveaux produits et de nouvelles entreprises, opérations de réorganisation ou de réallocation des moyens de production). Ce double retard de l'Union européenne explique pourquoi la Stratégie de Lisbonne accorde une place centrale à l'éducation, à la formation, à la R&D et à l'innovation.

2. La nécessité d'engager des réformes structurelles

Pour remédier au triple déficit de productivité, de taux d'emploi et d'innovation de l'Union européenne, la Stratégie de Lisbonne préconise un ensemble de réformes structurelles : il s'agit essentiellement pour l'Union de mettre l'accent sur les « politiques de l'offre », le passage à l'Union économique et monétaire ayant profondément modifié les conditions de mise en œuvre des politiques de demande (monétaire et budgétaire). Cela suppose de prolonger la démarche classique d'ouverture à la concurrence européenne enclenchée par le traité de Rome par des réformes au niveau national, puisque c'est à ce niveau que sont principalement mises en œuvre les « politiques de l'offre » (marché du travail, R&D, éducation, politiques de réglementation...). Sur ces registres, un consensus politique européen s'est dégagé afin de mettre en œuvre des réformes structurelles ressortissant principalement de deux catégories :

- **La libéralisation des marchés nationaux et européens**

Les promoteurs de la Stratégie de Lisbonne considèrent que la croissance et la compétitivité de l'Europe pâtissent d'un manque de libéralisation des marchés. Ils s'appuient sur un ensemble de principes et d'analyses montrant pour l'essentiel que :

- un marché plus vaste permet des économies d'échelle et une plus grande compétition sur les prix, génératrices de gains de croissance et de productivité : ce *credo*, qui est celui des promoteurs du traité de Rome, a inspiré la stratégie européenne visant à établir un marché intérieur, puis « unique » ; tout un pan de la Stratégie de Lisbonne n'en est que le prolongement logique ;
- les restrictions administratives sur le marché des biens⁷ ont pour effet de ralentir le processus d'ajustement par lequel les techniques de production les plus avancées, notamment les TIC, se diffusent au-delà des frontières et sont incorporées dans l'activité productive de l'économie nationale ;
- il existe une corrélation entre le degré de concurrence sur un marché donné et la vigueur du processus d'innovation qui s'y déploie.

- ***Le soutien à l'éducation-formation, à la R&D et aux infrastructures***

Les théories dites de la « croissance endogène » mettent en évidence des facteurs clés « producteurs d'externalités » et qui influent sur le taux de croissance d'une économie : les infrastructures publiques, la recherche et développement et l'accumulation de capital humain. Les ressorts de la croissance ne sont plus dès lors exclusivement recherchés dans l'intégration accrue des marchés (même si cette dimension demeure d'actualité, notamment dans les services), mais aussi dans l'accumulation et la diffusion des connaissances. Le rendement privé de la recherche étant inférieur à son rendement social, les autorités publiques sont appelées à mettre en place un environnement favorable à la croissance par l'intermédiaire des dépenses publiques d'équipement et de formation ainsi que par une politique de soutien à la R&D et à la mise en place d'un environnement favorable aux entreprises innovantes.

Ces éléments théoriques ont été d'autant plus féconds pour la Stratégie de Lisbonne qu'ils concordent avec l'analyse empirique des retards que l'Union européenne doit combler : dans ce contexte, les déficits de PIB par tête, d'emploi et de productivité sont finalement perçus comme les différentes facettes d'un même problème, à savoir un retard d'adaptation technologique prenant racine à la fois dans un déficit de concurrence et dans un sous-investissement. Cette vision duale est particulièrement représentative du double fondement économique des réformes structurelles préconisées par la Stratégie de Lisbonne, qui sont au cœur du dispositif politique installé pour sa mise en œuvre.

3. Des axes de réforme codifiés sous forme de lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi

Outre l'adoption déjà signalée d'une série d'objectifs chiffrés au fil des Conseils européens, la mise en œuvre des réformes structurelles prévues par la Stratégie de Lisbonne a également donné lieu à l'adoption de 24 « Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » en mars 2005 (voir Annexe 4)

Ces « LDI » constituent en grande partie une mise en forme de « pactes », de « processus » et d'orientations préexistant au lancement de la Stratégie de Lisbonne, qu'elles

⁷ Voir par exemple Conway P., Rosa D., Nicoletti G. et Steiner F., (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », OECD Economics Dept Working Paper n° 509, September.

ont pour vocation de simplifier et de coordonner, tout en les inscrivant dans un cadre opérationnel triennal. Elles sont communément réparties en deux catégories :

- **les Grandes orientations de politique économique (ou « GOPE »)** englobent tout l'éventail des politiques macro-économiques et micro-économiques, ainsi que les politiques en matière d'emploi pour autant qu'il y ait interaction avec les premières ; ces GOPE sont définies à l'article 99 du traité instituant la Communauté européenne et donnent lieu à une décision du Conseil des Ministres à la majorité qualifiée ;
- **les « Lignes directrices pour l'emploi » (ou « LDE »)** participent de « l'Agenda social » de l'Union européenne⁸. Le principe de telles lignes directrices au niveau communautaire a d'abord été adopté par le Conseil européen de Luxembourg en 1997, et leur contenu révisé et actualisé par la suite. Ces « LDE » sont évoquées par l'article 128 du traité instituant la Communauté européenne et donnent également lieu à une décision du Conseil des ministres à la majorité qualifiée.

B - Une stratégie dont les fondements économiques ont néanmoins suscité plusieurs débats

Objectifs chiffrés successifs et « Lignes directrices intégrées » constituent la feuille de route économique et sociale de l'Union européenne et de ses Etats membres à l'horizon 2010, et ne sont guère contestés sur le fond. Les principales critiques adressées à la Stratégie de Lisbonne se sont de fait plutôt focalisées sur sa mise en œuvre imparfaite, ce qui est une forme de reconnaissance implicite de la validité de ses objectifs et orientations. Quelques critiques de fond existent cependant à ce niveau également.

1. La question de l'accompagnement macro-économique des réformes structurelles

La Stratégie de Lisbonne témoigne du souhait de mettre l'accent sur les « politiques de l'offre » (largement conduites au niveau national), après que le passage à l'Union économique et monétaire a profondément modifié les conditions de mise en œuvre des politiques de demande (monétaire et budgétaire) en accordant désormais une importance essentielle au niveau européen (BCE, pacte de stabilité et de croissance). Cette déconnexion apparente a suscité deux types de questions quant à l'articulation des deux registres :

- **Une question de principe** : le maintien d'un cadre macro-économique sain est évoqué dès mars 2000 comme une composante essentielle de la Stratégie de Lisbonne, mais il ne fait pas partie des quatre enjeux prioritaires identifiés après la relance de 2005, comme s'il constituait un acquis allant de soi (c'est largement le cas dans l'Union européenne, mais pas nécessairement en France) et n'entrant pas dans le champ de la Stratégie. Cependant l'objectif de 2 % d'inflation (fixé par la BCE) et ceux relatif au déficit et à la dette publics, fixés par le Pacte de stabilité et de croissance, n'ont-ils pas une incidence majeure dans le champ économique et social, à la fois d'un point de vue juridique (ils ne relèvent pas de la « MOC ») et eu égard à leur impact concret sur les politiques conduites ? Cet impact est-il positif ou négatif ? Ne faut-il pas marquer plus fortement ces interrelations, les trois objectifs (inflation, déficit, dette) n'étant pas

⁸ Outre les « Lignes directrices pour l'emploi », l'Agenda social de l'Union européenne donne lieu à d'autres types de coordinations européennes, par exemple en matière de protection et d'inclusion sociales. Depuis le recentrage de la Stratégie de Lisbonne opéré en 2005, ces autres domaines sont abordés parallèlement à cette dernière.

communément considérés comme faisant partie intégrante de la Stratégie de Lisbonne ? **Nous considérerons ici que le maintien d'un cadre macro-économique sain est, de fait, indispensable d'un point de vue économique comme d'un point de vue social et que les objectifs correspondants n'ont pas à être évoqués systématiquement parmi les composantes d'un agenda de réformes structurelles ;**

- ***Une question de modalités :*** les réformes structurelles prévues par les Lignes directrices intégrées étant plus aisées à mettre en œuvre en période de croissance, la Stratégie de Lisbonne doit-elle faire l'objet d'un accompagnement spécifique sur le plan budgétaire et monétaire ? Cette question a déjà reçu une forme de réponse à travers la réforme de l'application du Pacte de stabilité et de croissance et le mouvement vers la prise en compte des dépenses d'investissement de long terme dans le calcul des déficits nationaux. Convient-il, plus généralement, d'autoriser des interventions conjoncturelles pour accompagner une vague importante de réformes (comme celles des retraites ou du droit du travail) et favoriser l'amortissement de leur coût social et donc leur acceptabilité pendant une période limitée de transition ?

2. Les contradictions internes entre les objectifs

- ***Comment combiner hausse du taux d'emploi et gains de productivité ?***

On peut s'interroger par ailleurs sur la compatibilité entre les objectifs d'augmentation du taux d'emploi et de la productivité au moins à court terme (LDI 19 vs 17). L'insertion de chômeurs sous-qualifiés dans le marché du travail peut, dans une première séquence, faire mécaniquement baisser la productivité (insertion d'une population peu qualifiée sur des emplois à faible productivité). Pour résoudre ce dilemme potentiel entre productivité et emploi, certains ont mis l'accent sur la nécessité d'une croissance forte des investissements en capital humain (éducation, formation) et d'une amélioration de leur qualité. Cette approche renvoie notamment à la manière dont on gère les périodes de transition (et les cohortes de travailleurs peu ou mal qualifiés), ou l'amélioration de la productivité des services en Europe.

- ***Quelle articulation entre Marché intérieur, innovation et politique de concurrence ?***

Les innovations sont-elles le fruit des entreprises déjà en place ou sont-elles davantage portées par de nouveaux entrants sur le marché ? L'issue de ce débat n'est pas neutre sur le ciblage des politiques publiques : la priorité doit-elle viser le soutien à l'investissement (LDI 7 à 10), notamment des grands centres de R&D existants ? Ou doit-elle porter sur le volet de la concurrence et de la libéralisation (LDI 12 et 13) en luttant contre les barrières à l'entrée (voir aussi LDI 15) qui freineraient le jeu de « destruction créatrice » ?

Si la « flexicurité » (LDI 21) répond bien à un contexte de mutations accélérées des structures productives, le lien plus explicite entre dynamique d'innovations (qui requièrent à la fois une mobilité des ressources et une stabilité des ressources-clé) et « flexicurité » ne pourrait-il pas être davantage étoffé (lien éventuel entre LDI 7 et LDI 21) ?

La politique de concurrence n'ayant pas pour objectif direct l'innovation mais la défense du consommateur, ne faut-il pas prévoir une approche plus systémique de l'innovation ? Dans une telle optique, les aides à l'innovation, les marchés publics et la propriété intellectuelle apparaissent comme les leviers d'action les plus déterminants : ils

reposent cependant sur la reconnaissance d'une défaillance de marché et empiètent sur la manière dont peut s'exercer la politique de concurrence.

3. Une dimension externe insuffisante ?

La Stratégie de Lisbonne visant à définir la voie à suivre pour les pays européens dans la mondialisation, elle se concentre avec raison sur l'ensemble des réformes structurelles à accomplir pour préserver leur croissance et leur compétitivité, qui sont d'abord nationales, en soulignant que la mondialisation n'est pas le seul défi structurel auquel l'Union européenne est confrontée (le vieillissement est lui aussi souvent évoqué, et il faudrait d'ailleurs faire ressortir plus clairement ce qui lui est imputable). Cela étant, la mondialisation constitue l'horizon majeur, auquel même la problématique du vieillissement peut être rattachée (à travers l'enjeu des migrations).

Dans ce contexte, il a pu paraître paradoxal que la Stratégie de Lisbonne n'évoque pas plus largement les enjeux de politique extérieure liés aux objectifs de croissance et de compétitivité de l'Union européenne, hormis une référence obligée à la politique commerciale commune et à la conclusion souhaitée du « cycle de Doha », ainsi qu'une référence croissance aux enjeux énergétiques et climatiques, puis de migration. Il est dès lors pertinent de se demander s'il ne faudrait pas développer plus largement, voire structurer en tant que tel, ce volet externe qui, outre les trois déjà cités, recoupe toute une série d'éléments sociaux (fonds d'ajustement et normes fondamentales du travail), environnementaux (Kyoto, mais aussi « économie positive »), industriels (propriété intellectuelle voire capitaliste – fonds souverains), politiques (élargissement de l'Union européenne) et diplomatiques (rôle international de l'euro, impact de l'affirmation de la PESC – PESD sur la capacité d'influence de l'Union européenne au niveau international, y compris sur les thèmes économiques et sociaux). **La tendance récente consistant à inclure ces politiques dans la Stratégie de Lisbonne n'est toutefois pas la bonne approche.**

4. Quelle place pour l'environnement dans la Stratégie de Lisbonne ?

Rapidement évoqué par le Conseil européen de mars 2000, l'objectif de « croissance durable » fait l'objet de développements spécifiques dès le Conseil européen de Stockholm au printemps suivant. Ces développements trouvent leur pleine expression dans la « Stratégie européenne pour le développement durable » adoptée à Göteborg en juin 2001⁹, et dont la mise en œuvre a vocation à être articulée avec celle de la Stratégie de Lisbonne. Au moment du « recentrage » de la Stratégie de Lisbonne opéré par le Conseil européen de mars 2005, il est confirmé que « les trois dimensions économique, sociale et environnementale de la Stratégie » doivent être exploitées « dans un contexte général de développement durable ».

Les orientations et objectifs liés à la protection de l'environnement occupent dès lors une place importante mais non centrale dans la mise en œuvre de Lisbonne :

- la réduction du taux d'émission de gaz à effet de serre peut être considérée comme l'un des objectifs chiffrés principaux identifiés par le Conseil européen, qui s'est récemment prononcé en faveur d'une mobilisation accrue de l'Union européenne à

⁹ Le Conseil européen de Stockholm précise que la Stratégie européenne de développement durable « prolonge, en le complétant, l'engagement politique pris en vertu de la Stratégie de Lisbonne » et qu'il conviendrait de « réexaminer toutes les dimensions du développement durable dans le contexte du Conseil européen annuel de printemps ».

l'horizon 2020 (et non 2010)¹⁰ : outre une réduction d'au moins 20 % du taux d'émission de gaz à effet de serre par rapport à 1990, les conclusions du Conseil européen de mars 2007 prévoient notamment une « proportion contraignante de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'Union européenne d'ici 2020 » ;

- seule la « Ligne directrice intégrée » n° 11 porte spécifiquement sur l'environnement, en appelant à « encourager l'utilisation durable des ressources et à renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance » ;
- 3 des 14 indicateurs de suivi de la Stratégie de Lisbonne retenus par la Commission européenne ont une dimension environnementale.

Il a été souligné dès l'origine que les objectifs fixés par l'Union européenne en matière environnementale pouvaient parfois avoir des conséquences négatives sur la compétitivité de ses entreprises, lorsque celles-ci devaient satisfaire à des normes et exigences auxquelles leurs concurrentes ne sont pas soumises (exemple de l'application du protocole de Kyoto). Cette tension est d'autant plus vive lorsque l'Union européenne fait par exemple porter l'essentiel de l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur les seules entreprises exposées à la concurrence internationale (Kyoto 1), alors même que leurs concurrentes ne participent pas à cet effort et alors même que d'autres secteurs comme l'habitat sont tout aussi significatifs en termes d'émission ;

L'enjeu environnemental est à nouveau traité dans le cadre de la nouvelle politique intégrée énergie-climat lancée par le Conseil européen de mars 2007, cette intégration signifiant le souhait de concilier les deux dimensions, y compris en mettant l'accent sur la « nouvelle économie énergétique » (comme Lisbonne 2000 a mis l'accent sur la nouvelle économie numérique).

III. Une dimension sociale essentielle

La dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne nourrit depuis son lancement d'importants débats, qui ont été avivés par le recentrage opéré en 2005 sur les objectifs de croissance et d'emploi.

La Stratégie est souvent critiquée sur ce terrain, notamment en France : elle serait un programme de croissance d'essence libérale, fondé sur l'intensification d'une compétition économique incompatible avec le maintien de nos standards sociaux. Il est vrai que cette vision était celle de certains gouvernements. Elle a sans doute aussi contribué au recentrage de 2005 autour d'un programme de croissance, même si les considérations d'efficacité ont été prépondérantes.

Toutefois, la réalité de la démarche de Lisbonne est paradoxalement inverse : elle est l'esquisse d'un modèle de développement européen et dont la spécificité est de viser les plus hauts niveaux de normes sociales (et environnementales). Ce modèle intègre par exemple la nécessité nouvelle d'un soutien aux dépenses d'éducation et de R&D. La Stratégie de Lisbonne repose ainsi sur la compatibilité entre compétitivité économique et standards sociaux.

¹⁰ Voir ses conclusions sur : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/93135.pdf

A - Une volonté affirmée de préserver les standards sociaux européens

1. Une stratégie « au service de la cohésion sociale »

Comme le rappellent fréquemment les conclusions des Conseils européens de printemps, la préservation des standards sociaux européens est l'objectif final de la Stratégie de Lisbonne. Ces conclusions appellent à « entreprendre des réformes économiques et sociales dans le cadre d'une stratégie positive combinant compétitivité et cohésion sociale ». Ces réformes doivent favoriser une croissance, une compétitivité et des taux d'emploi qui permettent de maintenir le modèle social européen

On peut dès lors considérer que le but ultime de la Stratégie de Lisbonne est de préserver les « standards sociaux européens » sur la base d'une adaptation des économies européennes confrontées à plusieurs dynamiques, principalement la mondialisation, le vieillissement et les changements technologiques.

2. Des réformes s'appuyant sur les éléments du modèle social européen

Dès l'an 2000, les chefs d'État et de gouvernement ont affirmé que l'Union européenne doit aborder les changements économiques en cours « d'une manière conforme à ses valeurs et à sa conception de la société ». « C'est sur la base du modèle social européen, avec ses régimes de protection sociale très développés, que doit se faire le passage à l'économie de la connaissance ». Ils insistent depuis lors régulièrement sur le fait que la Stratégie de Lisbonne doit s'efforcer de concilier les dimensions économique, sociale et environnementale de la croissance, conciliation qui n'apparaît pas comme une priorité aussi stratégique aux États-Unis ou dans les pays émergents.

B – Une vision élargie de l' « Europe sociale »

Il paraît réducteur de considérer que la Stratégie de Lisbonne serait fondée de manière cloisonnée sur trois « piliers » économique, social et environnemental cloisonnés, et que le pilier « social », principalement structuré par les Lignes directrices pour l'emploi, incarnerait à lui seul et de manière étroite la dimension sociale de cette stratégie. Celle-ci est en réalité plus vaste. **La Stratégie de Lisbonne repose de fait sur une vision sociale plus large que la vision française traditionnelle : elle intègre la dimension sociale des politiques économiques** (libéralisation, pacte de stabilité...) **et traduit une approche du social fondé sur la primauté des questions d'emploi**, et qui a pu faire l'objet d'un consensus européen à la différence d'autres enjeux sociaux. Dans ce contexte, le recentrage de 2005 semble traduire un souhait de se concentrer sur les réformes structurelles favorables à la croissance et à l'emploi pour des raisons d'efficacité, plutôt qu'une volonté délibérée d'accorder moins d'importance aux finalités sociales (et environnementales) de la Stratégie de Lisbonne.

1. La dimension sociale des orientations économiques

La volonté de défendre des standards sociaux élevés s'exprime dans les différents instruments du volet social de la stratégie (« Agenda social », « Lignes directrices pour l'emploi »), mais aussi dans certaines orientations du volet économique :

- la libéralisation des échanges européens (exemples des transports aériens ou de la téléphonie) et internationaux (exemples de l'électronique grand public et du textile) et la politique de concurrence comportent en effet une dimension sociale non négligeable : on peut considérer qu'elles visent la **protection/promotion du pouvoir d'achat** des consommateurs européens (précision particulièrement opportune en France, où le pouvoir d'achat est actuellement la principale préoccupation) ; ces politiques peuvent cependant entrer en conflit avec la préservation de l'emploi et des conditions de travail dans les secteurs libéralisés concernés ou avoir un impact assez mesuré sur la baisse des prix (exemple de l'énergie) ;
- la dimension sociale intergénérationnelle du Pacte de stabilité et de croissance invoqué par la Stratégie de Lisbonne et les Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi doit aussi être relevée : ces instruments visent à **protéger les contribuables actuels et futurs** du poids excessif de la charge de la dette ; cette précision est là encore d'autant plus nécessaire en France, où le remboursement des intérêts de la dette est le deuxième poste du budget de l'Etat, tandis que la TVA (impôt, non progressif payé par tous) en est de loin la première ressource).

Il ne s'agit pas de prétendre ici que toutes les orientations de la Stratégie de Lisbonne seraient nécessairement positives d'un point de vue social, mais simplement de souligner que nombre de ses orientations ont un fort contenu social, qui ne saurait être réduit à un « pilier social » séparé et étanche par rapport à un « pilier économique ».

2. Des orientations sociales communes centrées sur la primauté de l'emploi

La Stratégie de Lisbonne propose par ailleurs de refonder la politique sociale autour d'une vision renouvelée, centrée sur le retour à l'emploi (*workfare* plutôt que *welfare*). Elle y promeut, autour de la flexicurité, le passage d'une protection sociale passive tournée vers la protection des postes et l'indemnisation du chômage à une protection sociale active visant à la sécurisation des parcours professionnels et au soutien dynamique des demandeurs d'emploi. Sur le *welfare*, elle met l'accent sur une approche en amont (petite enfance, éducation) afin d'éviter *ex-ante* que les inégalités ne se créent, plutôt que sur l'approche aval traditionnelle de l'Etat-providence (redistribution) visant à corriger *ex-post* ces inégalités.

Si la promotion de l'emploi est apparue comme un objectif consensuel en Europe (d'où les Lignes directrices pour l'emploi), les préférences collectives des pays de l'Union européenne en matière sociale semblent en revanche beaucoup plus hétérogènes s'agissant d'autres enjeux sociaux. Des objectifs généraux peuvent certes être fixés, mais il paraît difficile de leur associer une harmonisation législative européenne.

Le lancement de l'euro a pu contribuer sur la mise en place du Pacte de stabilité et de croissance et à la mise en place de mécanismes de surveillance multilatérale car les pays de la zone euro ont été incités à s'entendre pour organiser la gestion de ce que la théorie économique décrit comme un « bien public » commun. Les Etats membres (France incluse) ne semblent pas considérer que la manière dont ils doivent gérer leur droit du travail ou leur modèle de protection sociale puisse ressortir d'une telle approche communautaire.

L'existence de situations sociales très différentes selon les pays de l'Union européenne et les disparités de niveau de développement économique accroissent la difficulté de fixer des

objectifs consensuels au niveau communautaire (taux de chômage par exemple) et conduisent les Etats membres à avoir des priorités sociales non nécessairement convergentes.

C'est en dernière analyse à chacun des Etats de l'Union de fixer au niveau national les orientations sociales qu'il entend privilégier et qui correspondent le mieux à ses caractéristiques et à son histoire économique – on peut du reste observer que l'Union européenne voit cohabiter plusieurs types de modèles sociaux (cf. la typologie élaborée par Esping-Andersen, et complétée par Boeri) et que les pays affichant de bonnes performances au regard des objectifs de la Stratégie de Lisbonne peuvent d'ailleurs avoir fait des choix sociaux assez différents (comme par exemple la Suède et le Royaume Uni).

Dans ce contexte, **la thèse de l'incompatibilité entre compétitivité économique et standards sociaux élevés doit en tout état de cause être rejetée, pour les raisons de principe que nous venons de rappeler comme pour des raisons empiriques**, au vu par exemple de l'expérience réussie des pays nordiques au regard des objectifs à la fois économiques et sociaux de la Stratégie de Lisbonne.

C - Une dimension sociale qui reste perfectible

1. Des finalités sociales trop peu visibles

L'idée selon laquelle la Stratégie de Lisbonne a essentiellement une finalité économique paraît résulter de deux facteurs :

- **l'existence d'un hiatus de nature juridique** : les LDI pour la croissance et l'emploi ne sont pas réellement intégrées puisqu'elles renvoient en réalité à deux supports juridiques : les Grandes orientations de politique économique sont traitées par le Conseil des ministres de l'Economie et des Finances sur la base de l'article 99 du TCE ; les Lignes directrices pour l'emploi sont traitées par les Ministres des Affaires sociales sur la base de l'article 128 du TCE ; ces deux exercices politiques sont dès lors conduits en parallèle, ce qui accrédite l'idée que les LDE s'occupent du social et les GOPE de l'économie : or les GOPE et plus précisément les politiques européennes de portée économique peuvent aussi servir les dimensions sociales évoquées ci-dessus (de même que les LDE ont des finalités économiques) ;
- **une insuffisance de communication politique** : au-delà des conclusions des Conseils européens successifs, qui ne mettent parfois pas suffisamment l'accent sur le fait que la Stratégie de Lisbonne est « au service de la cohésion sociale », il revient aux autorités nationales et communautaires d'illustrer davantage le fait que la dimension sociale de cette stratégie repose en réalité sur plusieurs piliers (promotion de l'emploi, préservation du pouvoir d'achat, répartition équitable des impôts et taxes...).

2. Des orientations parfois ambivalentes d'un point de vue social

La volonté affichée de préserver les standards sociaux européens n'a pas empêché le Conseil européen de suggérer des orientations ambivalentes d'un point de vue social :

- **certaines de ses orientations paraissent bien traduire des choix progressistes** : ainsi de celles misant sur le dynamisme et la qualification des ressources humaines européennes, dans une perspective de compétitivité hors coût, et qui témoignent de ce que le but de la Stratégie de Lisbonne n'est pas de fonder la compétitivité des

économies de l'Union européenne sur un moins-disant social. Les objectifs d'éducation et de formation recoupent par ailleurs directement ceux d'inclusion sociale ;

- **d'autres orientations peuvent en revanche apparaître plus problématiques d'un point de vue social** : ainsi de la hausse de l'âge effectif de départ en retraite de cinq ans environ, préconisée par le Conseil européen de Barcelone. Le but est certes de protéger la croissance (taux d'emploi plus élevé des travailleurs âgés) ainsi que le niveau des retraites, sur la base du postulat implicite que les Européens préfèrent maintenir leur niveau de vie ; cette orientation préjuge cependant de l'arbitrage niveau de vie – loisirs que souhaitent les populations européennes ; elle préempte également les choix possibles pour maintenir la viabilité des systèmes de retraite par répartition (la durée de cotisations n'étant que l'une des variables d'ajustement envisageables).
- **les dynamiques de libéralisation européennes mises en œuvre sur la base du traité de Rome et reprises par la Stratégie de Lisbonne apparaissent elles aussi ambivalentes d'un point de vue social** : si ces libéralisations contribuent en général à une baisse des prix favorable au pouvoir d'achat des Européens, certains d'entre elles sont contemporaines d'une hausse des prix (exemple de l'énergie) ; surtout, les libéralisations internes et externes promues par l'Union européenne peuvent être à la fois globalement positives (en termes de croissance, d'emplois, de pouvoir d'achat) mais défavoriser tel ou tel secteur ou territoire : ces effets discriminants posent la question du renforcement des mécanismes d'ajustement social et de convergence territorial mis en œuvre au niveau européen.

IV. Une méthode de mise en œuvre aux possibilités limitées

Comme indiqué précédemment, la Stratégie de Lisbonne est essentiellement mise en œuvre sur la base de la « méthode ouverte de coordination » (« MOC »). La MOC correspond à une coordination intergouvernementale très souple. Elle n'est pas inscrite dans les traités européens et a été « codifiée » à l'occasion de la Stratégie de Lisbonne¹¹. Les décisions s'y prennent plutôt par consensus. Elles aboutissent à des recommandations pour action à l'intention des Etats membres et de la Commission européenne, à valeur politique mais sans force juridique contraignante.

La MOC fait l'objet d'appréciations très contrastées. Pour beaucoup d'observateurs rencontrés par la Mission, là réside la grande faiblesse de la Stratégie de Lisbonne : les principes de Lisbonne sont les bons, mais leur mise en œuvre a été handicapée par les déficiences de la MOC – pas de base légale solide, capacité décisionnelle faible du fait du verrouillage du consensus, décisions limitées à de la *soft law* en dehors des instruments communautaires de *hard law* (directives, budget communautaire). Les difficultés de la Stratégie de Lisbonne seraient ainsi à trouver, pour l'essentiel, dans la MOC.

Avant d'entrer dans le détail de ces appréciations, il convient de souligner que **l'utilisation de la MOC au niveau communautaire traduit l'impossibilité politique d'utiliser les outils d'action traditionnels de l'Union européenne (notamment directives) dans des secteurs pour lesquels les Etats membres (et leurs citoyens) souhaitent adopter**

¹¹ Elle a été utilisée pour la première fois dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (« processus de Luxembourg », 1997)

des choix collectifs de manière autonome. L'absence de bien public commun et la prééminence des compétences nationales pour nombre d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux constituent une donnée politique indépassable dont il est indispensable de tenir compte, au moins à moyen terme. On notera simplement que la mise en place de la MOC permet à l'Union européenne, à tout le moins, de se saisir de sujets auxquels elle n'aurait autrement pas accès, lorsque l'interdépendance des économies des États membres et l'existence de nombreux défis communs le justifient : la Stratégie de Lisbonne doit être évaluée dans ce cadre juridique et politique, dont les avantages et limites sont rappelés ci-après, et qui l'apparente à une sorte de palliatif à l'arrêt de la dynamique d'intégration du Marché intérieur au cours des années 1990.

A - Les indéniables mérites de la MOC

1. Des objectifs et des thèmes qui s'imposent peu à peu sur l'agenda européen et national

- ainsi par exemple du **taux d'emploi** ou, plus récemment, de la **flexicurité**: il n'était pas évident qu'un consensus puisse exister et qu'il puisse se diffuser au niveau des discours publics nationaux, comme c'est aujourd'hui le cas, dix ans après le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi ;
- certains objectifs de la Stratégie de Lisbonne sont devenus emblématiques (**3% de dépenses de R&D** par exemple) : d'une certaine manière, les critiques déplorant que cette stratégie n'ait pas été correctement mise en œuvre témoignent du soutien dont elle jouit ;
- **si l'on raisonne en tendance**, nombre d'objectifs définis par le Conseil européen ont donné lieu à des efforts et à des progrès de la grande majorité des États membres de l'Union européenne (voir Annexe 1).

2. Une méthode qui stimule l'échange de bonnes pratiques et la volonté de s'inspirer des pays qui réussissent

On peut sur ce registre signaler trois types d'initiatives :

- les nombreux séminaires de travail organisés par la Commission européenne ;
- les groupes de travail constitués au niveau des administrations nationales dans un cadre bilatéral ou plurilatéral ;
- enfin les nombreuses comparaisons ou classements établis par les *think tanks* ou les médias européens, et qui stimulent eux aussi la volonté de s'inspirer des bonnes pratiques nationales.

3. Une évaluation des performances nationales également stimulante

- l'évaluation des performances des pays de l'Union européenne au regard d'une liste restreinte de « 14 indicateurs structurels » contribue à produire une vision synthétique de ces performances et à les rendre immédiatement comparables ;

- la pratique des « tableaux d'honneur » est parfois utilisée par la Commission européenne, notamment dans le « Rapport stratégique » de 2007, qui indique pour plusieurs enjeux majeurs quel groupe de pays a plutôt bien réussi ;
- l'adoption annuelle de « recommandations » et de « points à surveiller » par pays contribue à préciser la nature des réformes que les Etats membres doivent privilégier ;
- une « pression des pairs » est enfin exercée sur les Etats membres de l'Union européenne puisque les « recommandations pays » proposées par la Commission européenne font l'objet d'une décision du Conseil des ministres.

B - Des carences et effets pervers néanmoins préoccupants

1. Le problème de la clarté des objectifs de la Stratégie de Lisbonne

• Une tension constante entre transversalité et « recentrage »

La Stratégie de Lisbonne a connu depuis son lancement différentes versions, partiellement contradictoires entre elles et excessivement ambitieuses par rapport aux moyens qui lui sont alloués.

Dans sa version initiale (2000), elle visait à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010 », objectif sans doute irréaliste dont le caractère emblématique a beaucoup nui à sa crédibilité. Avec l'accent mis en 2001 sur le développement durable, elle tendait à faire de l'économie européenne une économie parfaite, à la fois compétitive, sociale et écologique.

Après quatre années de relatif immobilisme et suite au rapport Kok de 2004, la Stratégie de Lisbonne a été recentrée en mars 2005 sur « la croissance et l'emploi », avec une gouvernance améliorée (Lignes directrices intégrées, Programmes nationaux de réforme...).

Enfin, en 2007, Lisbonne a été promu au rang de « réponse européenne à la mondialisation », à travers notamment l'adjonction de la problématique énergétique et de la dimension extérieure.

Ces variations posent tout d'abord le problème de la cohérence : au-delà du caractère excessivement ambitieux des objectifs affichés en 2000-2001, le recentrage sur la croissance et l'emploi opéré en 2005, qui fait consensus aujourd'hui, s'écarte de la version exhaustive de la Stratégie de Lisbonne (compétitive, sociale et environnementale). Il existe de même une tension entre le recentrage de 2005 et la promotion récente de l'agenda de Lisbonne en « réponse européenne à la mondialisation », tension qui habite le nouveau cycle 2008-2010.

Ces différentes versions d'une même stratégie produisent par ailleurs de graves effets pervers. Elles entretiennent tout d'abord la confusion sur les objectifs et affectent la lisibilité et la crédibilité du processus.

Ce travers n'épargne pas la nouvelle version de la Stratégie de Lisbonne, qui, en se voulant une « réponse européenne à la mondialisation », prétend désormais inclure des domaines relevant à titre principal, voire exclusif, de la compétence communautaire, et ce

sans même distinguer au sein de cet ensemble les différents types de compétences, comme y invite désormais le nouveau traité adopté en décembre 2007.

- ***Des objectifs épars et sans cohérence d'ensemble apparente :***

- même si le slogan « de la croissance et des emplois » adopté lors de la relance de 2005 met l'accent sur ces deux priorités, il n'y a pas de distinction claire entre objectifs finaux et intermédiaires ;
- les objectifs en tendance (progression de cinq ans de l'âge effectif de sortie du marché du travail) sont mélangés avec les objectifs libellés en termes de niveau (70 % de taux d'emploi) ;
- les objectifs chiffrés retenus par le Conseil européen sont rarement repris dans le texte des Lignes directrices intégrées : l'objectif de 3 % du PIB en dépenses de R&D et celui d'un taux d'emploi global de 70 % font figure d'exceptions – les autres objectifs chiffrés énoncés par les Conseils européens successifs sont simplement évoqués dans la partie « commentaires » des LDI ; ils ont de ce fait une force juridique moindre alors même qu'ils ont été adoptés au plus haut niveau politique ;
- la Commission européenne, en liaison avec le Conseil, a identifié de très nombreux « indicateurs structurels » visant à suivre la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, en adoptant en 2005 une « liste restreinte » de 14 indicateurs. Mais ces indicateurs ne recourent que partiellement les objectifs chiffrés fixés par le Conseil européen ; dans son « Rapport stratégique 2007 », la Commission mentionne par ailleurs une série d'objectifs (tel que l'accès à l'Internet à haut débit) qui ne recourent pas les 14 indicateurs structurels...

Une question centrale peut dès lors être posée: **quels sont les objectifs vraiment identifiés de la Stratégie de Lisbonne hormis la croissance de 3 %, le taux d'emploi de 70 % et le taux de dépense de R&D de 3 % du PIB ?** Si la difficulté de définir des objectifs consensuels clairs est en partie liée à la difficulté de mettre d'accord les Etats membres, la Commission européenne ne pourrait-elle pas s'en tenir à un nombre restreint d'indicateurs de suivi définis une fois pour toutes ?

2. Le risque de brouillage de la répartition des compétences et de l'affaiblissement de l'ambition européenne

La Stratégie de Lisbonne s'identifie en effet en matière de gouvernance à une coordination intergouvernementale lâche. La MOC ne trouve sa légitimité que dans l'impossibilité de progresser autrement dans des domaines relevant principalement de la compétence des Etats : structures micro-économiques, emploi, social, éducation, recherche... Aussi insatisfaisante soit-elle, la MOC a ainsi pour vertu indéniable de faire progresser la dimension européenne là où la Communauté européenne ne dispose pas d'une légitimité forte pour intervenir.

- ***Le brouillage de la répartition des compétences :***

Mais le brouillage du contenu de l'agenda de Lisbonne au regard des compétences respectives de l'Union et des Etats membres, et plus précisément la tendance de la

Commission et des Etats membres à y inclure de plus en plus de sujets et de politiques, voire à en faire l'alpha et l'oméga des politiques européennes en matière économique et sociale, sans modification de son mode de gouvernance, conduit à un éparpillement des compétences communautaires dans un ensemble hétéroclite à fonctionnement essentiellement intergouvernemental.

Les critiques émises au début de la Stratégie de Lisbonne (qui doit faire quoi ?) et dont le rapport Kok s'était fait l'écho en 2004 ont été en partie traitées au moment de la « relance » de 2005, mais des incertitudes demeurent :

- **incertitudes sur la méthode** : la distinction « PNR » - programme communautaire est un réel progrès, mais le « programme communautaire » dresse un inventaire d'actions sans distinguer selon leur nature, alors même que le traité de Lisbonne signé en décembre 2007 distingue clairement les compétences exclusives de l'Union européenne des compétences partagées ou de coordination ;
 - **incertitudes de fond**, liée à l'impression non dissipée que l'Union européenne s'avance sur des terrains où elle est peu légitime et peu outillée pour agir, et que dès lors, elle devrait se recentrer sur ses fondamentaux et sa valeur ajoutée, c'est à dire ses compétences exclusives telles qu'identifiées par les traités et les interventions financières rendues possibles par le budget communautaire. Au-delà, l'idée est qu'il faudrait changer le support narratif de la stratégie européenne en l'inscrivant explicitement dans le cadre de « l'Europe dans la mondialisation ».
- **Le syndrome de la « check list »**

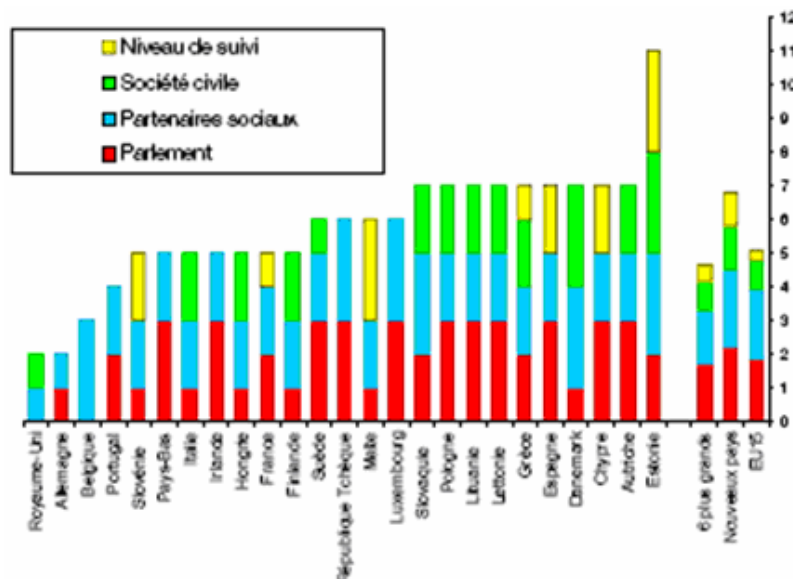
La Stratégie de Lisbonne n'est pas vraiment une stratégie de croissance pour l'Union européenne, qui conduirait à la mise en œuvre coordonnée de politiques communautaires et nationales assorties des moyens adéquats : elle s'apparente parfois à une « check-list » façon OCDE, où chaque Etat pourrait faire son marché ».

Mais il y a plus grave : de palliatif intelligent aux difficultés de l'approfondissement, la Stratégie de Lisbonne est peu à peu devenue l'instrument d'une sorte de nivellement par le bas de l'ambition européenne. **La MOC tend en effet à contaminer l'ensemble des processus communautaires** : généralisation de la *soft law* (communications, recommandations, simples « *staff working papers* » de la Commission...), directives à la carte (OPA, temps de travail, droit d'auteur...), recul de l'harmonisation.

C - Un déficit d'appropriation politique

Une autre critique relative à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne tient à l'implication politique variable, mais globalement limitée des autorités de l'Union et des Etats membres, qui en fait trop souvent une stratégie essentiellement bureaucratique, sans contraintes et sans enjeux clairs. La mesure de ce degré d'appropriation politique, effectué notamment par Jean Pisani-Ferry et André Sapir, confirme que **la prise en compte de la Stratégie de Lisbonne par les principales parties prenantes au niveau national est très variable selon les pays de l'Union européenne**, notamment s'agissant du « niveau de suivi » des autorités gouvernementales et de l'implication des parlements. Ceci explique sans doute le caractère relativement confidentiel de la Stratégie de Lisbonne.

Degré d'appropriation de la Stratégie de Lisbonne



Source : Jean PISANI-FERRY et André SAPIR, Last exit to Lisbon, Bruegel, mars 2006

Ce déficit global d'appropriation politique tient à deux facteurs.

1. Les insuffisances intrinsèques de la MOC

Outre ceux liés au manque de clarté des objectifs et du partage des responsabilités entre niveau national et niveau communautaire, on signalera également les problèmes liés à la **fixation d'objectifs généraux non adaptés à tous les pays**, qui constitue une perspective à la fois démotivante pour les pays qui en sont trop éloignés et peu stimulante pour les pays qui en sont déjà proches :

- ainsi des objectifs liés à l'économie de la connaissance (dépenses de R&D égales à 3 % du PIB) qui concernent les pays matures économiquement et comptant nombre d'entreprises proches de la « frontière technologique¹² » plutôt que les pays en voie de rattrapage. Même si les Etats ont été invités à définir leurs propres objectifs, l'objectif global de 3 % s'est imposé et tous les efforts nationaux sont mesurés à cette aune ;
- ou encore des objectifs sur le taux d'emploi féminin (60 %) et le pourcentage d'enfants accueillis dans des structures subventionnées (100 % entre 3 et 6 ans), qui se heurtent à l'hétérogénéité des structures sociales et familiales des pays de l'Union européenne 27.

¹² D'après Philippe Aghion, dans un système économique situé à la frontière technologique, la plupart des secteurs d'activités ont atteint un niveau maximum de productivité.

2. Le caractère plus ou moins réceptif des systèmes politico-administratifs nationaux

- dans les nouveaux Etats membres, l'horizon européen est perçu comme modernisateur, positivement connoté, alors qu'il est beaucoup plus controversé dans les Etats membres plus anciens (comme en témoignent les résultats des référendums de 2005) ;
- les petits pays sont plus réceptifs que les grands à l'assistance technique et à la pression politique liées à la Stratégie de Lisbonne.

Ce déficit d'appropriation renforce les doutes relatifs à l'imputabilité réelle des bons résultats économiques récents de l'Europe à la Stratégie de Lisbonne plutôt qu'aux cycles macro-économiques ou à la volonté réformatrice propre de certains Etats membres : les pays scandinaves, en tête du palmarès de Lisbonne, n'ont-ils pas réformé leurs économies dès les années 1990.

CHAPITRE II

NOUVEAUX DEFIS, NOUVELLES OPPORTUNITES

Le bilan de la Stratégie de Lisbonne au regard des défis identifiés en 2000 est donc mitigé. Les déficits de richesse, de productivité et d'innovation de l'Union européenne vis-à-vis des Etats-Unis n'ont pas été résorbés sur la période 2000-2007 et, si certains des objectifs chiffrés ont donné lieu à des progrès significatifs, ils n'ont pour la plupart pas été atteints.

Mais **le bilan de Lisbonne doit aussi intégrer les évolutions du contexte européen et international depuis son lancement.** Le monde et l'Union elle-même ont considérablement changé, la Stratégie de Lisbonne a, elle aussi, évolué au fil des années, mais pas à la mesure des enjeux.

L'Europe est confrontée à deux séries de nouveaux défis qui doivent l'inciter à faire évoluer sa stratégie de réponse à la mondialisation dans l'après-2010 : défis externes liés au changement de son environnement international, défis internes liés aux évolutions propres à l'Union.

A la plupart de ces défis correspondent des opportunités : l'Europe doit savoir également s'en saisir en valorisant mieux ses atouts.

Bien que présent à l'arrière-plan de nombreuses réflexions du présent Rapport, l'impact international de la crise financière américaine n'est pas traité en tant que tel, en raison des incertitudes qui demeurent sur sa portée, ses répercussions économiques, sa durabilité, et de la capacité de résistance manifestée à ce jour par l'économie européenne. Il est clair cependant que la fragilisation du système financier international qui en résulte milite pour un réinvestissement de la puissance publique dans la sphère financière, auquel l'Europe doit participer.

I - Le changement du monde

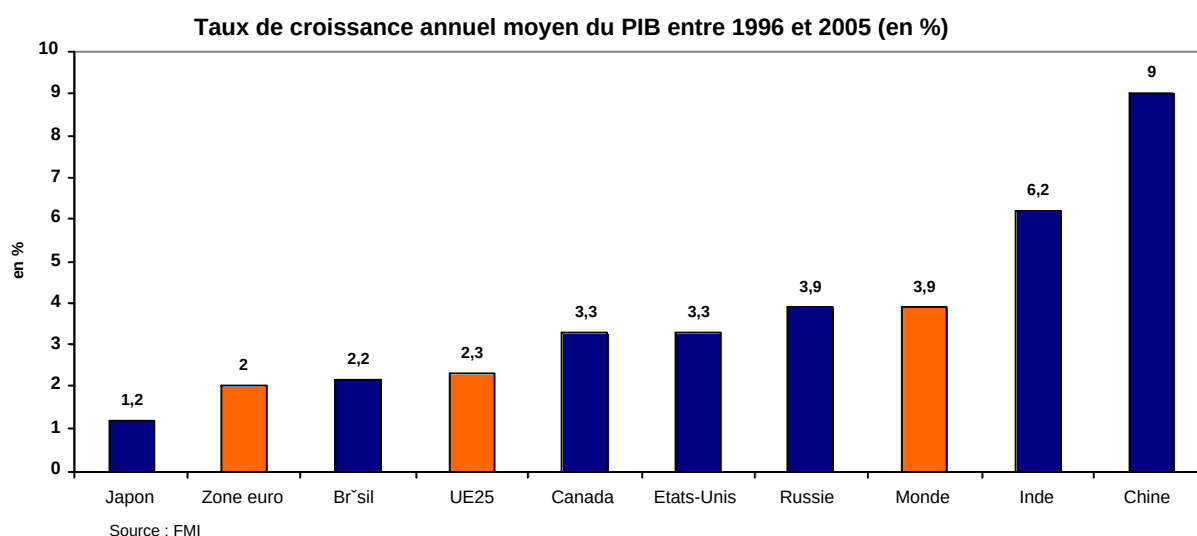
Si les principales caractéristiques du processus de mondialisation étaient déjà bien identifiées en l'an 2000 (apparition de nouveaux acteurs, rôle central des technologies de l'information, mise en place d'une division internationale du travail intra-sectorielle et intra-firmes...), **ce processus de mondialisation s'est fortement accéléré depuis** : l'Union européenne et ses Etats membres sont désormais confrontés à un jeu économique dans lequel la rapidité d'adaptation des systèmes productifs est devenue encore plus cruciale pour maximiser les gains et réduire les pertes liés à l'intégration au commerce international.

L'accélération du processus de mondialisation semble par ailleurs avoir conduit à l'émergence de **nouveaux défis et opportunités**, qui apparaissent de manière moins aigüe en l'an 2000, et face auxquels l'Union européenne est appelée à adapter sa stratégie politique, économique et sociale.

A - Le « Marché intérieur », horizon pertinent ?

Les données relatives aux stocks d'investissements directs étrangers (« IDE ») et aux flux commerciaux annuels moyens des pays de l'Union européenne montrent que le Marché unique demeure aujourd'hui l'horizon principal pour les économies européennes, et que la part des pays tiers (Etats-Unis, Chine, etc.) demeure pour l'heure relativement réduite. Cependant, les flux commerciaux entre l'Union européenne et le reste du monde ont plus progressé dans la période récente que les flux commerciaux intra-communautaires, et les flux d'IDE vers l'extérieur de l'Union européenne ont eux aussi sensiblement progressé.

Ces mouvements récents indiquent que l'Union européenne et ses entreprises s'efforcent à juste titre de tirer parti de la croissance plus dynamique des zones économiques non européennes, Asie notamment. Ils conduisent cependant à renforcer les interrogations sur la pertinence du Marché intérieur européen en tant qu'horizon économique porteur à moyen terme, **dès lors que les gains de croissance tirés de la poursuite de l'intégration européenne apparaîtraient trop limités par rapport à ceux tirés du commerce avec les autres régions du monde.** Les grandes entreprises, dont le terrain de jeu est planétaire, peuvent être particulièrement sensibles à ce type d'interrogations, alors qu'elles ont toujours soutenu la construction du Marché commun, puis unique. L'érosion relative du soutien des élites économiques à la poursuite de la construction européenne au cours des années 2000 pourrait y être en partie liée.



Pour binaire qu'elle soit, l'idée selon laquelle l'Union européenne doit miser sur le grand large plutôt que sur son « Marché intérieur » se nourrit en outre des **difficultés que rencontre la poursuite du processus d'intégration du marché européen** :

- la libéralisation de certaines industries de réseaux (énergie) a suscité de nombreuses réserves sur le plan national (blocages de certaines tentatives d'OPA sous couvert de « patriotisme économique », résistances syndicales, etc.) sans toujours produire d'effets marquants en termes de baisse de prix ;
- la libéralisation du secteur des services, encore peu avancée au niveau européen, a donné lieu à une ample controverse en 2005 et à l'adoption d'une directive amendée dont les effets concrets sur la libéralisation du secteur restent à mesurer ;

- l'harmonisation fiscale, soumise à la règle de l'unanimité, est totalement bloquée depuis bien longtemps.

L'accélération de la mondialisation et les difficultés que rencontre la poursuite du processus d'intégration économique européenne confrontent ainsi ce dernier à un défi relativement inédit au regard de la dynamique historique lancée par le traité de Rome. Face à ce défi, c'est d'abord l'élargissement à de nouveaux Etats membres qui a permis à l'Union de conserver un poids économique stable dans la mondialisation, alors que ses performances étaient moins bonnes que celles du reste du monde.

Contrairement au processus d'intégration, le consensus européen en faveur de l'élargissement demeure très fort. Après les douze nouveaux Etats membres qui ont adhéré en 2004 et 2007, de nouvelles adhésions se profilent dans les Balkans. Même si une pause est inévitable, cette dynamique ne devrait pas se tarir.

Elle permet à l'Europe d'absorber ses marges, d'intégrer en quelque sorte, des pans géographiques de cette mondialisation qui devient aujourd'hui l'horizon économique pertinent. C'est clairement le cas avec les nouveaux Etats membres, qui offrent une alternative intra-européenne aux délocalisations vers l'Asie et qui sont en passe de devenir le nouveau moteur de croissance de l'Union. Ce serait aussi le cas avec la Turquie ou l'Ukraine, pays stratégiques dans la géopolitique mondiale, même si l'adhésion de la Turquie continue de soulever des questions considérables.

B - La montée en puissance des pays émergents

Déjà perceptible et annoncée en l'an 2000, la montée en puissance des pays émergents, notamment des « BRIC » (Brésil, Russie, Inde et Chine), confronte également les économies européennes à un défi renouvelé : s'il s'agit toujours pour elles de **profiter de la croissance de ces pays en concurrençant leurs autres fournisseurs potentiels (notamment les Etats-Unis et le Japon), il leur faut également faire face à la concurrence croissante de ces économies en plein essor** (dont certaines, comme la Corée, ne relèvent même plus de la catégorie des émergents) dans de nombreux secteurs, qui ne se réduisent plus aux produits manufacturés et au bas de gamme.

Au cours de la période 2000-2007, la fin pourtant programmée de « l'accord multifibres » en 2005 a suscité de nombreuses craintes quant à la pérennité d'une industrie textile européenne et la mise en place de dispositions transitoires de protection. Celles-ci viennent pour la plupart d'être levées, sur la base d'une analyse relativement en ligne avec les postulats de départ de la Stratégie de Lisbonne : des secteurs comme celui du textile ont plutôt vocation à se développer dans les pays émergents, qui produisent moins cher au grand bénéfice des consommateurs européens ; les pays européens peuvent conserver une partie de la production ciblée sur le haut de gamme grâce à leur valeur ajoutée et à leur proximité des marchés.

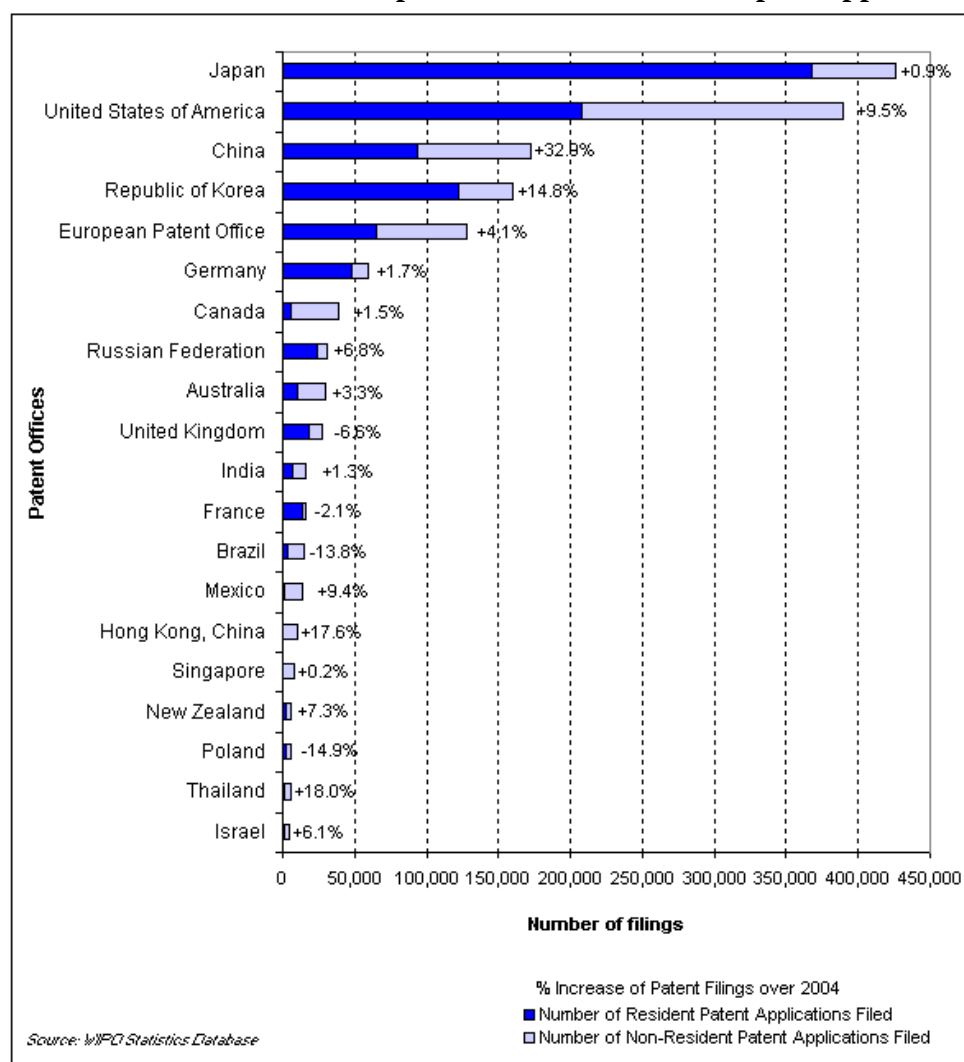
Ces controverses sur la concurrence des pays émergents en matière textile étant en grande partie dépassées, on peut aujourd'hui se demander si l'approche européenne pourra être maintenue face à la montée en puissance de ces pays dans les productions à forte valeur ajoutée. Une telle interrogation porte sur le cœur même de la Stratégie de Lisbonne, lancée dans un contexte de décrochage économique et technologique de l'Union européenne vis-à-vis

des Etats-Unis et d'avènement de la « nouvelle économie », à partir du constat que les Etats-Unis (et les autres pays de l'OCDE) sont nos principaux concurrents, qu'ils fondent essentiellement leur compétitivité sur leur valeur ajoutée sans disposer d'un avantage marqué en termes de coûts salariaux, et qu'il faut donc miser sur l'éducation et la R&D pour les « rattraper » et les concurrencer.

Cette priorité européenne accordée à l'éducation et à la R&D voit, certes, sa pertinence renforcée face à la concurrence des pays émergents, alors que des pays comme la Chine ou l'Inde ont d'ores et déjà engagé d'importants efforts en matière d'enseignement supérieur, de qualifications et de R&D, se traduisant notamment par la formation d'ingénieurs et chercheurs en nombre comparable aux contingents européens. Mais **le niveau de rémunération tendanciellement moindre des chercheurs et ingénieurs asiatiques est susceptible de modifier la donne par rapport aux fondements de la Stratégie de Lisbonne.**

A titre illustratif, on peut constater qu'entre 2004 et 2005 l'Europe a connu une évolution bien moins forte en matière de dépôt de brevets que les Etats-Unis, la Corée ou encore la Chine qui connaît une progression spectaculaire de plus de 32 %.

Nombre de brevets déposés en 2005 et évolution par rapport à 2004 (en %)

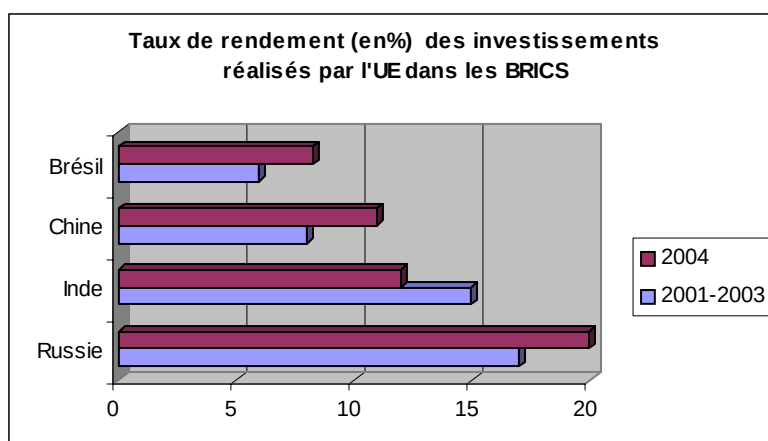


Source : World Intellectual Property Organization, Patent Report: Statistics on Worldwide Patent Activity (2007 Edition)

En tout état de cause, l'Union européenne ne peut désormais plus fonder sa stratégie économique et sociale sur le postulat d'une division internationale du travail tranchée réservant aux pays émergents les produits bruts ou manufacturés et la concurrence par les coûts, et à l'Europe et aux pays développés le positionnement sur les activités à forte valeur ajoutée, notamment fondées sur l'innovation et la main-d'œuvre qualifiée. Un tel constat constitue un défi particulièrement net pour l'Union européenne en général et pour la Stratégie de Lisbonne en particulier.

La montée en puissance des pays émergents ne saurait toutefois être présentée sous le seul prisme des menaces concurrentielles qu'elle fait peser sur l'Europe. On ne peut que se réjouir de la sortie progressive de la pauvreté de 2.5 milliards d'habitants de la planète. Et ce décollage est aussi une formidable opportunité économique pour l'Europe, à un double titre.

Le modèle de production développé dans des pays comme la Chine repose tout d'abord sur l'implantation des entreprises occidentales. Ce sont nos entreprises qui assurent le succès économique de la Chine, et elles en retirent une partie des bénéfices. Ainsi, en 2005, les stocks d'IDE sortants de l'Union européenne vers les BRIC ont généré un revenu de 23 milliards d'euros – dont 50% pour la Chine et 27% pour le Brésil. Le rendement des investissements européens dans les BRIC ont par ailleurs fortement augmenté - de 6% de taux de rentabilité en 2001 à 11% en 2004.



Source : Eurostat

Ces pays gigantesques et en développement rapide constituent surtout un immense réservoir de croissance pour le monde industrialisé. Le flux d'IDE, en provenance des « BRIC » entrant dans l'Union européenne à 25, après un effondrement en 2003, a ainsi augmenté.

**Flux d'IDE entrants dans l'Union européenne à 25 en provenance des BRIC
(en millions d'euros)**

	2001	2002	2003	2004	2005
Extra UE	145 867	126 567	123 541	53 072	94 149
BRIC	11 975	4 240	2 167	8812	11287
Brésil	1023	599	- 878	4014	5488
Russie	752	342	704	196	4107
Inde	108	133	615	1	220
Chine	10092	3166	1726	4601	1472
Dont Hong Kong	9545	2925	1436	4748	1071

Source : Eurostat

Certes, le modèle de développement des pays émergents ne repose pas sur la consommation interne, mais sur les exportations : ce modèle tend au contraire à brider les salaires (donc la consommation) pour améliorer la compétitivité externe. Mais l'exemple du développement de la Corée du Sud le prouve : les revendications sociales s'affirment progressivement pour la répartition de la valeur ajoutée et, aujourd'hui, les salaires coréens ont rattrapé leur retard : ils sont au même niveau que les salaires britanniques (hors Londres). Les pays émergents s'enrichissent et constitueront à terme des marchés de consommation similaires aux marchés occidentaux. Le décollage de ces marchés a d'ailleurs commencé. Ainsi, entre 2006 et 2007, les exportations de l'Union européenne vers les économies émergentes ont fortement augmenté : + 20% pour l'Inde et la Chine, +13% pour la Russie.

C - La géopolitisation de la mondialisation

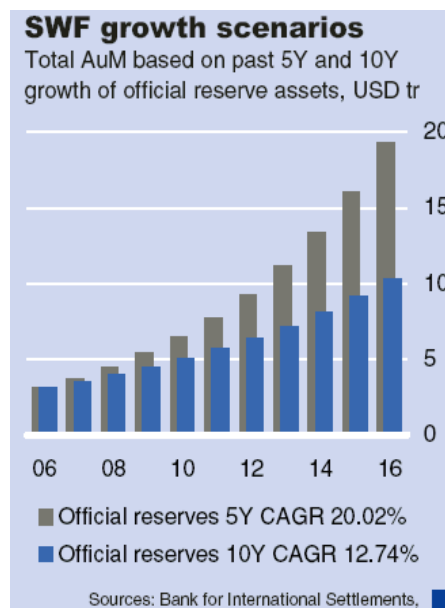
Si la mondialisation demeure portée par des dynamiques d'ouverture économique (accès à l'économie de marché et libéralisation des échanges), voire politiques (progrès vers la démocratie), elle se caractérise également par **deux phénomènes marquants, à savoir l'émergence de nouvelles grandes puissances économiques et politiques non européennes et non occidentales, ainsi que le développement d'une série de tensions identitaires et géopolitiques.**

C'est notamment parce qu'elles se situent au point de rencontre de ces deux problématiques économique et politique que les **questions énergétiques ont d'ores et déjà accédé au premier rang des préoccupations internationales au cours de la période récente.**

La localisation de la majeure partie des ressources énergétiques sur un arc de crise géopolitique (Golfe persique, Asie centrale, Afrique du Nord, Caucase, Afrique musulmane...) favorise les stratégies de puissance des pays producteurs, qui l'utilisent comme arme politique (Russie, Golfe, Iran, Venezuela, etc.), et le déploiement d'une intense « diplomatie énergétique » de la part des pays consommateurs (Chine, Etats-Unis...) pesant sur les cours mondiaux.

Cette dramatisation des enjeux énergétiques constitue un signe avant-coureur de la politisation croissante des stratégies économiques au niveau mondial et confère à la mondialisation une dimension géopolitique aujourd'hui beaucoup plus marquée qu'en l'an 2000. **Porteurs d'une histoire nationale prestigieuse et structurés par une forte tradition étatiste, les grands pays émergents utilisent leur essor économique dans le cadre de stratégies de reconquête de puissance : c'est notamment le cas de la Russie de Vladimir Poutine ou, de manière plus discrète, de la diplomatie économique chinoise en Afrique et en Asie centrale, ou encore de l'acquisition programmée d'actifs industriels occidentaux majeurs par des entreprises et des fonds souverains de pays émergents.**

Augmentation des ressources des fonds souverains (2006-2016) (en %)



Source : Deutsche Bank Research, Sovereign wealth funds, 2007

On peut dès lors se demander si l'Union européenne est aujourd'hui suffisamment armée pour faire face à cette nouvelle donne, dès lors qu'elle ne dispose pas des mêmes instruments que les nations-continentales qui sont à la fois ses partenaires et ses concurrents :

- la construction européenne a en grande partie été fondée sur la volonté d'encadrer l'usage potentiellement destructeur des souverainetés nationales, tant sur le plan politique qu'économique ; elle a conduit à limiter strictement les interventions des Etats membres dans les secteurs qu'ils jugent « stratégiques », sans parvenir pour l'heure à dégager une définition claire des « intérêts stratégiques européens » en matière économique (l'adoption en 2003 d'une « Stratégie européenne de sécurité » n'a pas eu de suites visibles sur le plan économique) ;
- la construction européenne a en grande partie reposé sur la production de règles de droit communes plutôt que sur l'institution d'acteurs capables de produire des choix politiques adaptés à l'évolution du contexte ; l'Union européenne ne dispose aujourd'hui que de quelques outils d'action « intégrés » (politique de concurrence, politique commerciale, politique monétaire) dont l'usage est confié à des organes dont les statuts et missions sont définis par les Etats membres ;
- sur le plan institutionnel, la construction européenne a enfin conduit à la mise en place d'une « souveraineté partagée » entre Etats membres d'une part, entre institutions de l'Union européenne d'autre part, dont l'exercice est beaucoup plus complexe et plus lent que celui en usage dans les pays fortement centralisés (et parfois autoritaires) ;
- sur le plan diplomatique, enfin, l'Europe projette ses valeurs de paix, de droit, son credo multilatéral sur un monde marqué par le retour des intérêts de puissance et de la *realpolitik*.

Cette géopolitisation de la mondialisation peut cependant ouvrir des opportunités nouvelles pour l'Europe. Nombre de pays émergents relèvent en effet d'une proximité géographique et historique qui fait potentiellement de l'Europe un partenaire stratégique privilégié : Russie et Républiques caucasiennes, pays de l'arc méditerranéen en Afrique et au Moyen Orient.

Le basculement de l'économie mondiale vers l'Asie risque, certes, d'altérer la prééminence de l'économie transatlantique au profit d'un duopole américano-asiatique. Mais le recul relatif de la puissance américaine sur les terrains diplomatique et économique offre à l'Europe l'occasion de devenir un troisième pôle crédible et stabilisateur dans la géopolitique mondiale, si elle s'en donne les moyens.

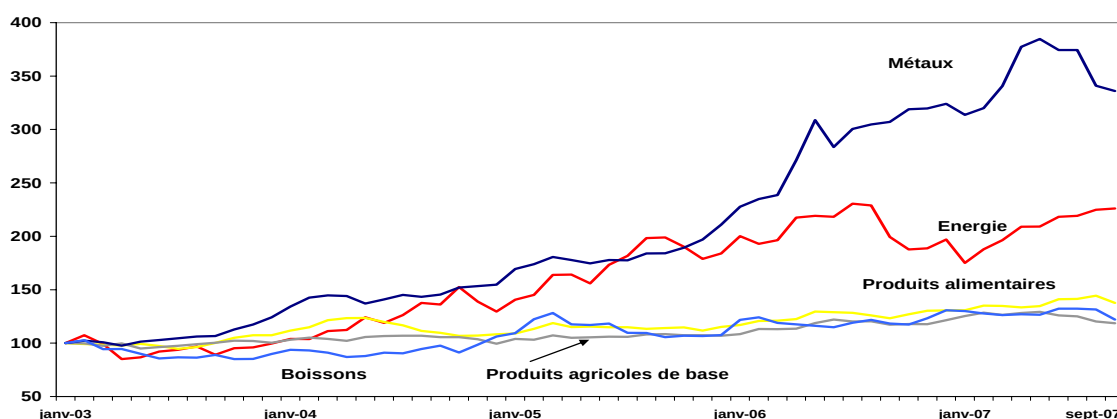
Ces évolutions constituent en tout état de cause un enjeu de grande ampleur pour l'Union européenne à l'horizon 2010 et au-delà.

D - Les défis énergétiques et climatiques

L'accession déjà signalée des questions énergétiques au premier rang des préoccupations internationales constitue un autre défi, dont l'Union européenne a déjà en partie pris la mesure en annonçant le lancement d'une « politique intégrée énergie-climat » lors du Conseil européen de mars 2007. Il lui revient désormais de donner corps à cette politique, dans un contexte international marqué par une incertitude croissante quant à la sécurité, à la pérennité et au coût des approvisionnements énergétiques, sur fond de réchauffement climatique. Le taux de dépendance énergétique de l'Union européenne s'élève à 56,2%, même si au sein de chaque Etat membre, il varie de -58,8 % pour le Danemark à 105,5% pour Chypre (voir Annexe 6).

La **forte hausse du cours des matières premières sur la période 2000-2007** indique tout d'abord que la mondialisation n'est pas seulement un choc d'offre déflationniste pour l'Union européenne, mais qu'elle peut aussi être un choc de demande inflationniste. L'enjeu de l'accès aux matières premières devient d'autant plus stratégique pour les pays de l'Union européenne, qui dépendent aujourd'hui à 55% d'approvisionnements extérieurs et devraient en dépendre à 80% en 2030 : cela renforce la nécessité d'adopter des positions conjointes (y compris avec les Etats-Unis) plutôt que de négocier en ordre dispersé avec les pays producteurs.

Evolution du prix des matières premières
Indice = 100 en janvier 2002



Source : FMI, World Economic Outlook, 2007

La hausse de la demande de matières premières agricoles peut également modifier la position de l'Union européenne au niveau international : elle pourrait entraîner une baisse du niveau de soutien financier requis par la PAC et permettre de dégager des marges de manœuvre pour d'autres instruments de sa stratégie pour la mondialisation.

En matière climatique, l'Union européenne est appelée à respecter les engagements qu'elle a pris aux termes du protocole de Kyoto, voire à les renforcer au-delà (suites de la Conférence de Bali), ce qui suscite nombre de questions plus pressantes aujourd'hui qu'en 2000 :

- l'Union européenne doit-elle continuer à s'imposer des contraintes environnementales qui pèsent sur sa compétitivité alors même que ses principaux concurrents (Etats-Unis et Chine) s'en dispensent, et que les objectifs visés au niveau mondial seront de toute façon difficiles à atteindre (les Etats-Unis sont responsables d'un quart des émissions de gaz à effet de serre) ?
- l'Europe impose l'essentiel des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'industrie manufacturière, qui n'est responsable que d'un quart des émissions (23 % des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial après réaffectation de l'électricité¹³) et qui est en outre exposée à une concurrence internationale sur laquelle ne pèsent pas les mêmes contraintes. Sortir de ce paradoxe ne doit-il pas conduire à appliquer à d'autres secteurs l'effort de réduction d'émissions pour l'après 2012, à savoir l'agriculture (26 % des émissions), le résidentiel tertiaire (22 % des émissions) et les transports routiers (12 % des émissions) ?

Les émissions de CO₂ jusqu'en 2030 vont connaître un accroissement modéré dans l'Union européenne, la majorité des pays de l'OCDE et la Russie, mais vont fortement augmenter partout ailleurs :

Emissions de CO₂ en 2003 et à l'horizon 2030 (en millions de tonnes de CO₂)

	2003	2030	Evolution en %
Afrique du Nord	295	604	+104%
Brésil	303	626	+106%
Afrique sub-saharienne	468	1031	+120%
Amérique latine	547	1153	+110%
Russie	1515	2003	+32%
Moyen-Orient	1102	2191	+99%
Inde	1050	2283	+ 117%
OCDE Pacifique	2025	2319	+14%
Asie	1291	3052	+136%
UE	3789	4219	+11%
Chine	3760	7173	+90,7%
OCDE Amérique du Nord	6620	8387	+26%

Source : Agence Internationale de l'énergie, World energy outlook 2005

¹³ Chiffres IPPC et AIE cités dans « Changement climatique : le défi majeur » Assemblée nationale Avril 2006

- à l'instar des Etats-Unis, l'Union européenne et ses Etats membres ne doivent-ils pas favoriser davantage le développement de « technologies propres », en encourageant les progrès effectués par les entreprises en matière de R&D et d'innovation (exemple de la capture du CO₂ ou des progrès en matière de motorisation) ? En d'autres termes, alors que la nouvelle économie fondée sur les technologies de l'information et de la communication constituait l'horizon marquant au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne, la « nouvelle économie de l'environnement » évoquée notamment par le Rapport Stern, ne doit-elle pas s'imposer comme telle d'ici 2010 et au-delà ?

Si le changement climatique est un défi, c'est également en effet une opportunité exceptionnelle, car la « révolution verte » aura des conséquences majeures sur l'économie. Elle va générer un secteur économique nouveau. Ce secteur est déjà important (1.000 Md€ au niveau mondial). Il est appelé à une forte croissance. Il devrait être l'un des moteurs de l'économie de l'innovation de demain, tant sur le plan de la croissance que de l'emploi.

Plusieurs études récentes ont ainsi démontré que malgré la perte d'emplois dont souffriront particulièrement certains secteurs (la métallurgie ou le secteur énergétique notamment), l'impact global sur l'emploi sera largement positif¹⁴. Les industries et services « verts » sont en effet intensifs en emploi.

A titre d'exemple, le plan d'action biomasse¹⁵ pourrait permettre la création de 250 000 à 300 000 emplois au sein de l'Union européenne-25. L'énergie éolienne, secteur en expansion, emploie déjà 120 000 personnes simplement en Allemagne, au Danemark, et en Espagne. En matière énergétique, la fabrication d'équipements, la construction et l'installation des centrales de production électrique, peuvent augmenter la dynamique dans ces secteurs de 23%. Le secteur des transports a également un gros potentiel de croissance : en particulier, les emplois liés directement et indirectement au rail et aux transports en commun peuvent être quadruplés. L'extension de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments permettrait de créer 150 000 à 180 000 emplois. Les travaux correspondant à une haute qualité énergétique pourraient représenter la création d'un million d'emplois¹⁶.

Or l'Europe est bien positionnée pour se saisir de ces opportunités. Elle est leader économique sur l'économie verte, elle possède un avantage technologique dans de nombreux domaines et ses normes sont susceptibles de s'imposer au niveau mondial.

¹⁴ Source : Etude réalisée par un consortium dirigé par la Social Development Agency et la Confédération européenne des syndicats Syndex, Wuppertal Institute et Istas (2007).

¹⁵ Communication de la Commission du 7 décembre 2005, Plan d'action dans le domaine de la biomasse, 2005 (COM) 728. La biomasse, à savoir l'ensemble des produits organiques végétaux et animaux utilisés à des fins énergétiques (ou agronomiques), représente actuellement environ la moitié (44 à 65%) de l'énergie renouvelable consommée dans l'Union européenne.

¹⁶ Source : cf. supra.

II – L’Union aujourd’hui... et demain

L’Union européenne s’est elle-même transformée depuis l’an 2000 : certains de ces changements sont immédiatement perceptibles, tels le passage de 15 à 27 Etats membres ou le lancement de l’euro. D’autres doivent également être mis en exergue, qui constituent autant de nouveaux défis politiques au regard de la situation qui prévalait lors du lancement de la Stratégie de Lisbonne.

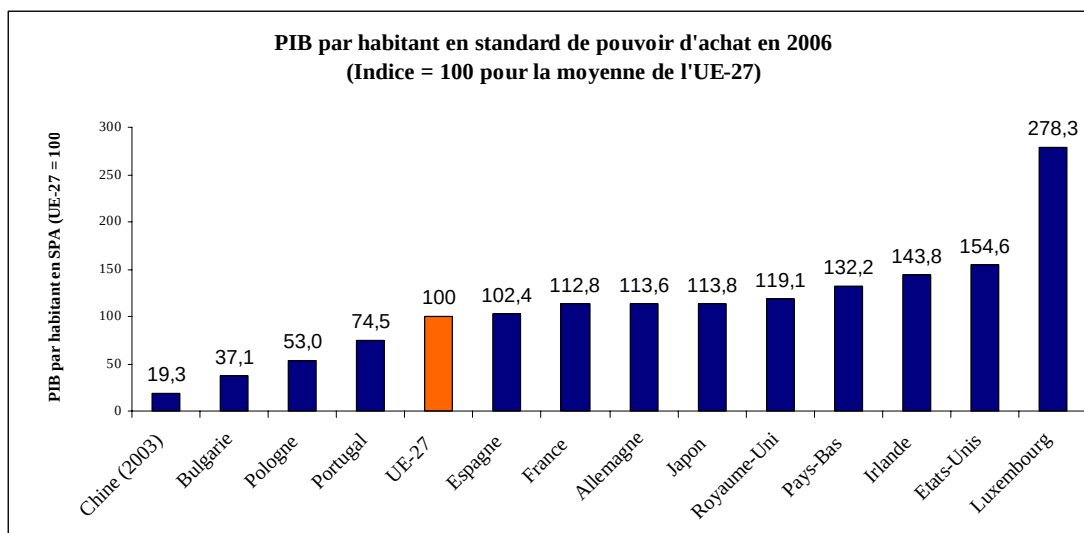
A - Une hétérogénéité beaucoup plus forte

L’Union européenne est tout d’abord beaucoup plus hétérogène qu’en 2000, aussi bien dans le domaine économique et social que sur le plan politique.

Dans le domaine économique et social, l’Union européenne est désormais marquée par une beaucoup plus forte différenciation de ses Etats membres en termes de niveau de richesse.

Cette hétérogénéité économique et sociale peut requérir de **nouveaux ajustements en matière sociale, dès lors qu’elle a conduit à l’entrée de pays à très bas salaires au sein de l’Union européenne** : le mouvement de délocalisations internes à l’Union européenne engagé au cours des années 2000-2007 a donné lieu à de vives controverses au moment du vote de la « Directive services », et la libre prestation de services vient de faire l’objet de deux arrêts marquants de la Cour de justice des Communautés européennes (arrêts Viking et Laval). Les réflexions relatives au degré de différenciation fiscale optimal dans une zone aussi hétérogène que l’Union européenne ont également été relancées.

De manière plus générale, la présence au sein de l’Union européenne d’économies « matures », en « convergence » ou en « rattrapage », de pays proches de la frontière technologique ou éloignés de cette frontière, rend plus difficile la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne sur la base d’objectifs indifférenciés.



Source :Eurostat

L'hétérogénéité de l'Union européenne s'est également accrue sur le plan politique depuis le lancement de la Stratégie de Lisbonne, non seulement en raison de l'accroissement du nombre de ses membres, mais aussi vis-à-vis de sujets économiques et sociaux sur lesquels il est délicat de dégager un consensus européen, en raison de la diversité des préférences collectives et des situations nationales.

Si la Stratégie de Lisbonne est depuis l'origine un compromis entre des orientations différentes (volet « libéral » classique, volet « croissance endogène »...), il est notable que des pays européens plus divisés sur ces enjeux peuvent être tentés de n'en retenir que ce qui leur convient, affaiblissant ainsi la cohérence d'ensemble.

L'hétérogénéité politique de l'Union européenne s'est également exprimée sur des enjeux plus diplomatiques, tels que celui de la guerre d'Irak, au prix de tensions qui, si elles se maintiennent ou se reproduisent, pèsent et pèseront nécessairement sur la capacité de l'Union européenne à dégager un consensus en faveur d'initiatives communes dans quelque domaine que ce soit.

Cette hétérogénéité peut à certains égards devenir une source d'opportunités. Sur le plan économique, ces opportunités sont à trouver en termes de gamme d'avantages comparatifs et d'investissements directs (possibilité d'investir dans des pays très différents, dans des pays de la zone euro ou hors zone euro). L'Union n'a plus besoin, contrairement aux Etats-Unis, de sortir de ses frontières pour trouver des ateliers de main d'œuvre à bas coûts. L'Europe est ainsi devenue une « économie mondiale en modèle réduit », avec ses inconvénients mais aussi ses avantages.

Plus globalement, au plan politique, l'élargissement offre aussi des opportunités à l'Europe. Il peut lui permettre de devenir un acteur majeur de la mondialisation. D'abord, parce qu'il la met au contact des principaux territoires d'importance géostratégique mondiale : la Méditerranée, le Moyen Orient, la Russie et le Caucase. Ensuite, parce que l'élargissement confère à l'Europe un poids – économique, diplomatique, démographique – accru. En matière économique, tout particulièrement, l'Union s'affirme comme la première puissance mondiale : 17% du commerce mondial pour 2006 (29% si l'on inclut le commerce intracommunautaire), 26% des exportations mondiales de services en 2006, 17% des exportations mondiales de produits de haute technologie (soit la première place), 21% des flux mondiaux d'investissements directs étrangers pour 2005¹⁷. Les nouveaux Etats membres, par leur dynamisme, sont également susceptibles de devenir le moteur durable d'une croissance européenne jusqu'ici atone.

B - Un vieillissement désormais concrétisé

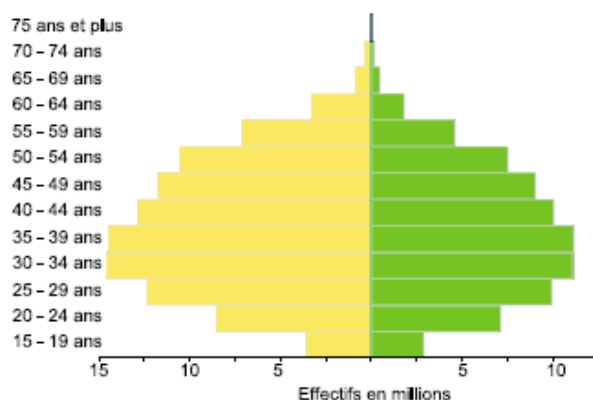
Le vieillissement de l'Union européenne est désormais entré dans les faits avec **l'arrivée effective à l'âge de la retraite des cohortes appartenant à l'imposante génération du « baby boom »** observable dans la plupart des Etats membres. Ces départs à la retraite s'effectuent tandis que l'Union européenne se singularise par ailleurs comme la **zone de plus basse fécondité au monde** (la France faisant relativement exception avec un taux de 2 enfants par femme). La part des actifs de moins de 40 ans va ainsi nettement diminuer à l'horizon 2025 (cf. graphique ci-après).

¹⁷ Source : Eurostat.

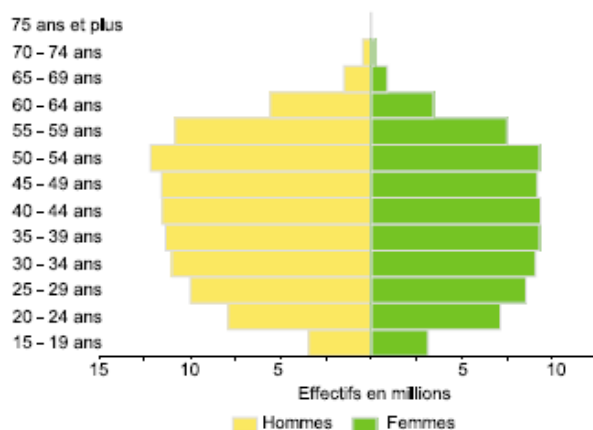
Ces dynamiques démographiques conduisent tout d'abord à une **très forte montée en régime des dépenses de retraite et de santé par rapport à l'an 2000** (voir Annexe 6), qui impose des ajustements économiques (taux d'emploi des seniors) et sociaux (mode de financement des régimes de protection sociale) presque aussi importants que ceux rendus nécessaires par la mondialisation de l'économie.

Elles semblent par ailleurs **appeler les pays européens à recourir de manière accrue à la main d'œuvre immigrée s'ils souhaitent maintenir leur niveau de vie à court et moyen termes** (une hypothétique remontée de la fécondité européenne ne produirait ses effets économiques qu'à l'horizon 2025). Cette nouvelle donne doit inciter les pays de l'Union européenne à mieux se positionner sur le marché mondial de la main d'œuvre qualifiée, à améliorer leurs politiques d'intégration des populations immigrées et à développer des stratégies de co-développement visant à stabiliser les pays pauvres et émergents (politique de voisinage, partenariat plus ou moins poussé avec la rive sud de la Méditerranée et les pays d'Afrique) : **autant de défis peu ou pas évoqués par la Stratégie de Lisbonne, qui constitueront une composante majeure de la stratégie européenne pour la mondialisation dans l'après-2010.**

Part des actifs de moins de 40 ans (2005-2025)
Pyramide des âges des actifs
européens (2000)



Pyramide des âges des actifs
européens (2025)



Source : Institut Montaigne, *Compétitivité et vieillissement*, 2003.

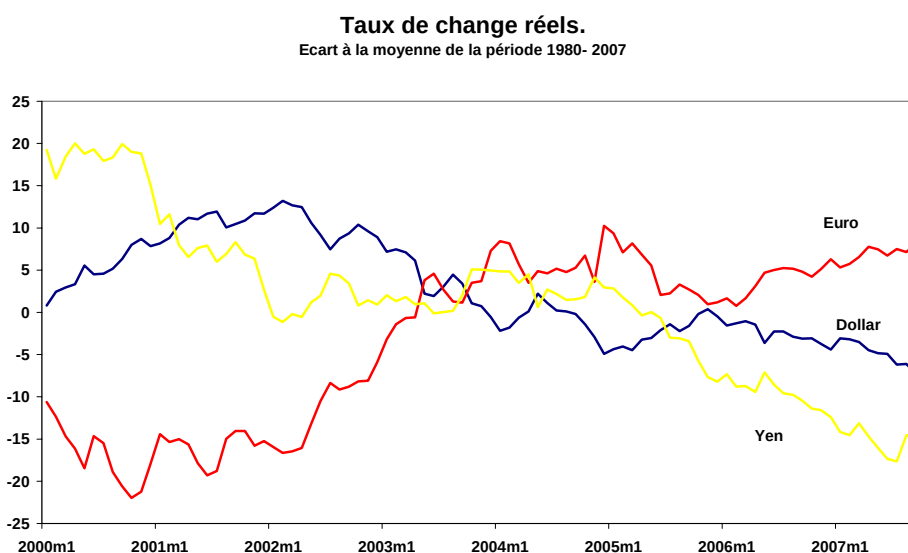
Le défi du vieillissement comporte au moins un revers positif : toutes les régions du monde y viendront, les pays occidentaux bien sûr mais aussi, très rapidement, certains pays émergent comme la Chine, dont la politique de natalité restrictive va provoquer un vieillissement très rapide à l'horizon de la génération actuelle de population active, d'ici vingt ans. L'Europe l'aura expérimenté en premier, avec le Japon, et aura pu progresser sur la courbe d'expérience de « l'économie du troisième âge » : services à la personne, industries de santé, tourisme senior...

C - Une Union économique et monétaire insuffisamment valorisée

La mise en circulation de l'euro en 2002 et son utilisation par 15 des pays de l'Union à 27 ont permis de favoriser la libre circulation des capitaux, des biens et des services au sein du Marché unique, tout en mettant à l'abri nombre de pays (notamment la France) des fluctuations et spéculations monétaires qui accompagnaient jadis les périodes de crise économique ou politique.

L'introduction de l'euro s'est par ailleurs accompagnée de deux phénomènes nouveaux par rapport au début des années 2000 :

Taux de change réel de l'euro, du dollar et du yen de 2000 à 2007



Source : FMI, World Economic Outlook, 2007

- d'une part, la **forte appréciation du taux de change de la monnaie européenne par rapport au dollar et au yuan**, qui présente à la fois l'avantage de diminuer le prix des importations (notamment énergétiques) et l'inconvénient de peser sur la compétitivité-prix de certaines industries européennes (par exemple aéronautiques) ;
- d'autre part, un **effet ambivalent sur la mise en œuvre des politiques économiques nationales**. Si la mise en place du Pacte de stabilité et de croissance a conduit l'Union européenne à contrôler assez strictement l'évolution des comptes publics nationaux, la disparition de la contrainte monétaire externe (risques de dévaluation) semble également avoir conduit certains pays de l'Union européenne (Italie, France...) à relâcher leurs efforts de réforme structurelle (la création de l'Union économique et monétaire ayant à cet égard fait office de « trappe à réformes »).

Ces deux phénomènes nourrissent un débat récurrent sur la « **gouvernance économique** » de la zone euro, particulièrement marqué en France et moins central dans nombre d'autres pays de l'Union européenne, et dont le traitement paraît lui aussi constituer un important défi à l'horizon 2010 et au-delà.

Cette réalité ne doit toutefois pas faire oublier la formidable opportunité que constitue l'euro¹⁸. Avec la plongée du dollar, la monnaie européenne est en passe de devenir la deuxième monnaie de réserve internationale. Cette « mondialisation » de l'euro est porteuse d'atouts considérables pour l'Europe : protection face aux fluctuations monétaires, capacité à influencer la compétitivité européenne à travers la politique monétaire, constitution d'un vaste marché financier en euros, voire financement plus facile des déficits...

L'euro constitue par ailleurs la superstructure monétaire du Marché intérieur. En créant un vaste marché unique et des entreprises de taille continentale, l'Europe sort de sa fragmentation économique historique pour présenter une économie de plus en plus unifiée, une économie dont la taille critique doit permettre de résister mais aussi de peser dans la mondialisation : aucun acteur économique mondial ne saurait ignorer l'Europe, sa monnaie et son marché de 500 millions de consommateurs.

D - De nouvelles formes d'euroscepticisme

La Stratégie de Lisbonne a été lancée dans une conjoncture de forte croissance au sein de l'Union européenne (de l'ordre de 3% en moyenne) et dans un contexte de soutien global à la construction européenne. Ce contexte politique a, lui aussi, fortement évolué depuis :

- le **rejet référendaire du projet de « Constitution européenne » par la France et les Pays-Bas** a exprimé la relative défiance qui s'est emparée des populations de deux Etats membres fondateurs à l'égard du projet européen ;
- déjà signalés, les **doutes d'une partie des milieux économiques à l'égard du Marché intérieur et de la valeur ajoutée de l'Union européenne** dans un contexte de concurrence globale doivent également être pris en compte : alliée naturelle des grandes entreprises, l'Union européenne est de plus en plus critiquée, notamment en raison de sa propension à produire des **normes** économiques, sanitaires, sociales, environnementales coûteuses et/ou jugées inadaptées à la présente phase de la mondialisation ;
- la dynamique européenne s'est largement tarie au sein des gouvernements nationaux. Les négociations institutionnelles, quasi-continues depuis 1990 (traités de Maastricht, Amsterdam, Nice, Convention européenne, traité de Lisbonne, négociations de mise en œuvre de Lisbonne...), ont été une succession d'échecs ou demi-échecs douloureux. Il y a désormais un large consensus pour une longue pause. Et la nécessaire relance de la construction européenne n'a rien d'une évidence.
- plus généralement, la construction européenne est désormais confrontée à la nécessité de faire à nouveau la preuve de sa valeur ajoutée et de son sens : à quoi sert l'Europe aujourd'hui ?

¹⁸ Voir par exemple European Central Bank, *Review of the International Role of the Euro*, 2007.

Ces interrogations constituent un défi crucial pour l'Europe, mais aussi une formidable opportunité pour réorienter et relancer le projet européen. Un demi-siècle après le traité CECA et le traité de Rome, qui ont initié un cycle politique et économique centré sur la réconciliation et la construction d'un Marché intérieur organisé, **l'Union européenne doit désormais refonder sa légitimité auprès de ses citoyens et de ses entreprises sur sa capacité à promouvoir les intérêts et valeurs de l'Europe dans la mondialisation.**

Ce défi essentiel du sens et de la pertinence de la construction européenne dans la mondialisation pourrait être relevé grâce à une stratégie européenne profondément renouvelée et nettement plus ambitieuse au-delà de 2010.

DEUXIEME PARTIE

VADE MECUM POUR 2008-2010

CHAPITRE I

LE CYCLE 2008-2010 DE LA STRATEGIE DE LISBONNE : UN STATU QUO TEMPORAIRE

Le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 a lancé le cycle 2008-2010 de la Stratégie de Lisbonne (ci-après « Lisbonne III ») en confirmant pour l'essentiel les orientations proposées par la Commission en décembre 2007, marquées par une forte continuité par rapport au cycle 2005-2008.

I - Le choix du statu quo et de la mise en œuvre

Une **analyse factuelle** du contenu du paquet Lisbonne III permet de dégager les éléments de synthèse suivants :

A - La Commission et le Conseil européen évaluent favorablement la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne depuis 2005

D'une manière générale, le Conseil estime, à la suite de la Commission, que la Stratégie de Lisbonne telle que relancée en 2005 fonctionne et a produit des résultats satisfaisants. La croissance économique de l'Union européenne a atteint 2,9% en 2007. 6,5 millions d'emplois ont été créés au cours des deux dernières années.

Le mouvement de réforme doit en conséquence se poursuivre et s'approfondir, compte tenu notamment de la détérioration de la situation économique internationale. Au niveau national, il est noté que certains Etats membres ont mieux réagi que d'autres, et qu'une certaine lassitude semble apparaître. Les investissements de R&D ont tendance à diminuer, l'environnement pour les entreprises reste perfectible, et l'ouverture des activités de réseau à la concurrence reste insuffisante.

Sur le plan macro-économique, l'urgence pour les Etats membres est de maintenir à long terme la viabilité de leurs finances publiques, même si les déficits publics ont été réduits de plus de 50% depuis 2005, et la dette publique globale des pays de l'Union européenne a été ramenée en-dessous de 60%.

Le rôle de la Stratégie de Lisbonne dans la mondialisation est réaffirmé : elle a vocation à mieux faire bénéficier l'Union européenne des atouts et opportunités qu'offre la mondialisation, tout en la protégeant de ses effets négatifs.

Le maître-mot de ce nouveau cycle est donc la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne dans son état actuel au niveau national et communautaire.

B - Les instruments de pilotage de la Stratégie de Lisbonne pour le cycle 2008-2010 ne sont pas modifiés

1. Les Lignes directrices intégrées restent globalement inchangées

La Commission et le Conseil estiment que les Lignes directrices intégrées telles que définies en 2005 constituent un cadre approprié pour la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et remplissent pleinement leur rôle. Elles apparaissent suffisamment générales pour demeurer pertinentes au cours des deux années à venir. Leurs modalités de mise en œuvre font cependant l'objet de quelques retouches et s'enrichissent de nouveaux éléments de contexte qui tirent les conséquences des événements récents, sans en modifier réellement la substance.

2. Un « Programme communautaire de Lisbonne » renforcé (voir Annexe 7)

Dix priorités-clé sont dégagées pour le nouveau Programme communautaire de Lisbonne, réparties au sein de quatre « domaines d'action prioritaires » correspondant peu ou prou à ceux identifiés par le Conseil européen du printemps 2006 :

- *l'investissement dans le capital humain et la modernisation du marché du travail ;*
- *la libération du potentiel des entreprises, notamment des PME ;*
- *l'investissement dans la connaissance et l'innovation ;*
- *l'énergie et le changement climatique.*

A ces quatre domaines s'ajoute une thématique relative à la « dimension extérieure de la Stratégie de Lisbonne », qui évoque les négociations commerciales de l'Union européenne (notamment à l'OMC), mais souligne également la nécessité pour l'Union européenne d'œuvrer à la diffusion de ses normes au niveau mondial grâce à une intensification de la convergence réglementaire et, dans certains secteurs (propriété intellectuelle), à une application plus stricte des règles existantes.

Les différentes actions correspondant à ces cinq priorités sont détaillées par la Commission, et réparties en trois catégories, selon qu'elles doivent être adoptées par elle-même, par d'autres institutions, ou nécessitent une réelle mise en œuvre si elles ont déjà été adoptées. Il s'agit de mettre en évidence la responsabilité de chaque institution.

3. Une gouvernance inchangée

En dépit de l'accent mis sur la « mise en œuvre », la Commission et le Conseil n'ont pas souhaité modifier la gouvernance de la Stratégie de Lisbonne. L'approche « partenariale », c'est-à-dire non contraignante, vis-à-vis des Etats membres mise en place depuis 2005 demeure notamment la règle.

II - Une fin de cycle hésitante plus qu'un nouveau départ

Ce troisième cycle de la Stratégie de Lisbonne s'apparente ainsi plus à une fin de cycle qu'à un nouveau départ. **Si la priorité accordée à la mise en œuvre de l'existant apparaît pertinente, ce nouveau cycle ne répond cependant pas aux insuffisances mises en lumière dans le bilan qui précède et aux défis que doit relever l'Europe dans la mondialisation.** Le Conseil européen le reconnaît d'ailleurs implicitement, en invitant la Commission, le

Conseil et les « coordinateurs nationaux de Lisbonne » à entamer dès à présent la réflexion sur l'avenir de la Stratégie au-delà de 2010.

A - Sur le fond, un élargissement du champ d'action plus apparent que réel

1. Lisbonne III élargit à nouveau le champ d'action de la Stratégie de Lisbonne

Lisbonne III s'efforce de mieux prendre en compte les nouvelles thématiques issues de l'accélération de la mondialisation, qui portent sur les domaines social, énergétique, environnemental et extérieur, en écho notamment aux préoccupations françaises.

Concernant la croissance, Lisbonne III reprend des thématiques fréquemment mises en avant par la France, tels que le besoin d'un Small Business Act (SBA) ou la nécessité de réellement développer le secteur des services financiers.

La lutte contre le réchauffement climatique et l'achèvement du Marché intérieur de l'énergie sont également placés au cœur de ce nouveau cycle.

Les défis posés à l'Union européenne par sa démographie et le vieillissement de sa population, ainsi que la réflexion sur une politique migratoire commune sont évoqués.

Enfin, comme déjà signalé, Lisbonne III se dote d'un volet externe, destiné à répondre aux défis de la mondialisation, en insistant par exemple sur la nécessaire régulation des crises financières internationales, en écho à la lettre conjointe franco-allemande de l'automne 2007.

Au total, et à l'exception de ce volet externe, la Stratégie de Lisbonne revient aux fondamentaux dégagés en 2000, qui faisaient référence à l'émergence d'un véritable « modèle de développement européen ». Après le recentrage de 2005 sur la croissance et l'emploi, la Stratégie de Lisbonne semble revenir à ces thématiques : environnementale (par les développements consacrés à l'énergie et au climat) et sociale (la révision de l'Agenda social mi-2008 est une priorité, la modification du fonds d'ajustement à la mondialisation également, de longs développements sont consacrés à la flexicurité, etc.).

2. Ces inflexions ne répondent toutefois qu'imparfaitement aux défis identifiés

Rien de vraiment concret n'est prescrit dans le domaine social, puisque le contenu de l'Agenda social n'est pas encore connu. Les principaux thèmes de cet agenda évoqués par le programme communautaire (éducation, migrations et démographie) ne couvrent pas ceux liés à la définition de normes communautaires en matière de durée du travail ou ceux relatifs au détachement des travailleurs.

L'hétérogénéité économique et sociale d'une Union de 27 Etats membres n'est pas plus prise en compte qu'en 2000 ou 2005, et ne fait donc l'objet d'aucune initiative spécifique.

Le nouveau « volet externe » n'est pas très étoffé. La nécessité d'aboutir à un accord dans le cadre du cycle de Doha, évoquée dans le Programme communautaire de Lisbonne, figurait déjà dans le programme précédent et n'a qu'un lien ténu avec la Stratégie de Lisbonne. Le fait que l'ouverture unilatérale de l'Europe a des conséquences négatives en termes de compétitivité externe semble reconnu, mais l'approche consistant à obtenir des

garanties de nos partenaires est récusée. L'accent est essentiellement mis sur le dialogue avec les pays tiers, et les problématiques, pourtant essentielles, d'accès aux marchés, ou de convergence des réglementations, ne sont évoquées qu'en filigrane

3. Lisbonne III s'inscrit en réalité dans la continuité du recentrage de 2005 sur la croissance et l'emploi

En dépit du retour des thématiques dégagées dès 2000, ou d'un élargissement devant répondre à de nouveaux défis, Lisbonne III reste très proche de la Stratégie de Lisbonne version 2005. Le fait que l'intitulé des Lignes directrices intégrées et surtout que le mode de gouvernance restent quasiment inchangés est à cet égard révélateur.

Par ailleurs, si le nouveau Programme communautaire semble plus étoffé, toutes les politiques communautaires y sont intégrées, et il est par conséquent délicat de tirer des conséquences précises de ce programme tant son champ d'intervention est large. La Commission semble avoir surtout voulu faire aboutir un certain nombre de projets en cours avant la fin de son mandat.

L'intégration de nouvelles thématiques dans la Stratégie de Lisbonne pourrait cependant avoir un effet « dilutif ». Sur la stratégie elle-même : à force de s'élargir, elle tend à se dégrader en un récit global non-opérationnel des politiques menées en Europe. Et sur les nouvelles thématiques : l'intégration à la Stratégie de Lisbonne, fondée sur la *soft law* (MOC) de politiques qui sont ou ont vocation à devenir communautaires, donc à relever de la *hard law* européenne (directives, financements budgétaires), présente des risques forts, déjà matérialisés, de « contamination procédurale vers le bas ».

B - Sur la gouvernance, Lisbonne III apporte peu d'éléments nouveaux

Le quasi statu-quo proposé par la Commission sur la gouvernance de Lisbonne traduit sans doute sa crainte d'une réaction négative des Etats membres vis-à-vis de tout changement : force est de constater qu'il n'est pas à la hauteur des carences largement reconnues de la méthode actuelle de mise en œuvre.

1. Au niveau du Programme communautaire de Lisbonne

Le nouveau Programme communautaire est étoffé, mais se heurte à des problèmes classiques de gouvernance en ce qui concerne notamment les moyens juridiques (recours trop fréquent à la *soft law*) et financiers.

Il ne distingue pas ce qui relève de réelles compétences de l'Union et ce qui relève davantage de la coopération entre Etats membres. Cette omission contredit la volonté affichée en 2005. Elle est surprenante dans la mesure où le traité de Lisbonne clarifie la répartition des compétences (voir Annexe 12).

Une amélioration doit néanmoins être soulignée, s'agissant du suivi de sa mise en œuvre : il est proposé d'y consacrer un rapport spécifique que la Commission adressera au Parlement européen et aux Etats membres, et qui sera intégré à son rapport annuel sur la mise en œuvre de la Stratégie.

2. Au niveau de la mise en œuvre des programmes nationaux de réforme

Le système de surveillance multilatérale de la Stratégie, tel que mis en place en mars 2005, reste inchangé, alors même que la mise en œuvre nationale de Lisbonne se heurte à l'absence d'appropriation dans de nombreux Etats membres. Le Conseil européen invite la Commission et les Etats membres à intensifier, dans le cadre de la surveillance multilatérale, l'échange de bonnes pratiques, en tirant pleinement parti de la méthode ouverte de coordination et à travers une meilleure coordination au sein de la zone euro.

Innovation plutôt bienvenue : la Commission a proposé en décembre que le Conseil européen débattenne des réponses apportées par les Etats membres aux recommandations qui leur sont adressées, afin de renforcer les mécanismes de surveillance multilatérale et le respect d'une discipline par chacun d'eux.

Dans ses conclusions de mars 2005, le Conseil européen avait déjà évoqué la nécessaire appropriation de la Stratégie de Lisbonne : « *À côté des gouvernements, tous les autres acteurs concernés – parlements, instances régionales et locales, partenaires sociaux, société civile – doivent s'approprier la stratégie et participer activement à la réalisation de ses objectifs* ». Cette volonté est réaffirmée par le Conseil dans ses conclusions de mars 2008, mais aucune voie concrète n'est indiquée.

C – Un consensus par défaut

Les Etats membres peuvent être répartis en trois grandes catégories au regard de leur perception de la Stratégie de Lisbonne:

- ceux (notamment les nouveaux Etats membres) pour qui elle constitue un cadre de référence utile pour la mise en œuvre des réformes nationales et pour qui le partenariat avec la Commission joue le rôle d'une assistance technique bienvenue ;
- ceux qui mettent en œuvre leurs programmes de réformes de manière relativement autonome, souvent de manière conforme aux principales orientations de la Stratégie de Lisbonne, et ne souhaitent pas l'interférence plus importante de la part de la Commission (Allemagne, Royaume-Uni, pays scandinaves...) ;
- enfin, ceux qui ont plus de difficulté à réformer, mais ne souhaitent pas toujours un renforcement de la surveillance multilatérale qui les montrerait du doigt (France, Italie...).

Cette conjonction produit une sorte de « consensus mou » autour de la version 2005 de Lisbonne, dont les objectifs sont unanimement jugés valides, mais dont les conditions de mise en œuvre souffrent de carences auxquelles nul ne se soucie de remédier. De manière plus générale, le désir d'une intervention plus forte de l'Europe dans les domaines centraux de la Stratégie apparaît limité.

* * *
*

Comme elle l'indiquait dans son Rapport d'étape, la Mission prend acte du choix opéré en faveur du statu quo et de la mise en œuvre pour 2008-2010, et le soutient dans la mesure où la Stratégie de Lisbonne arrive à son terme et compte tenu du renouvellement prochain des institutions européennes. Elle se félicite du même coup d'avoir été entendue par le Conseil européen sur le caractère nécessairement temporaire d'un tel choix et la nécessité d'une relève plus ambitieuse de la Stratégie de Lisbonne à l'horizon 2010.

Dans l'intervalle, les Etats membres doivent redoubler d'efforts pour mettre en œuvre Lisbonne III, à commencer par la France...

CHAPITRE II

LES PRIORITES FRANÇAISES POUR 2008-2010 AU NIVEAU NATIONAL

C'est au niveau national que la France pourra contribuer le plus fortement au succès de la Stratégie de Lisbonne pour la période 2008-2010, en se conformant davantage à ses orientations et en obtenant de meilleurs résultats au regard de ses objectifs.

Le bilan de la France au regard des objectifs et orientations de la Stratégie de Lisbonne s'avère en effet décevant : il doit conduire à engager une série de réformes prioritaires tout en amplifiant l'implication des autorités politiques dans leur mise en œuvre. **Le débat national sur la poursuite et le rythme des réformes doit ainsi impérativement être replacé en perspective européenne.**

I - Lisbonne : un bilan français décevant

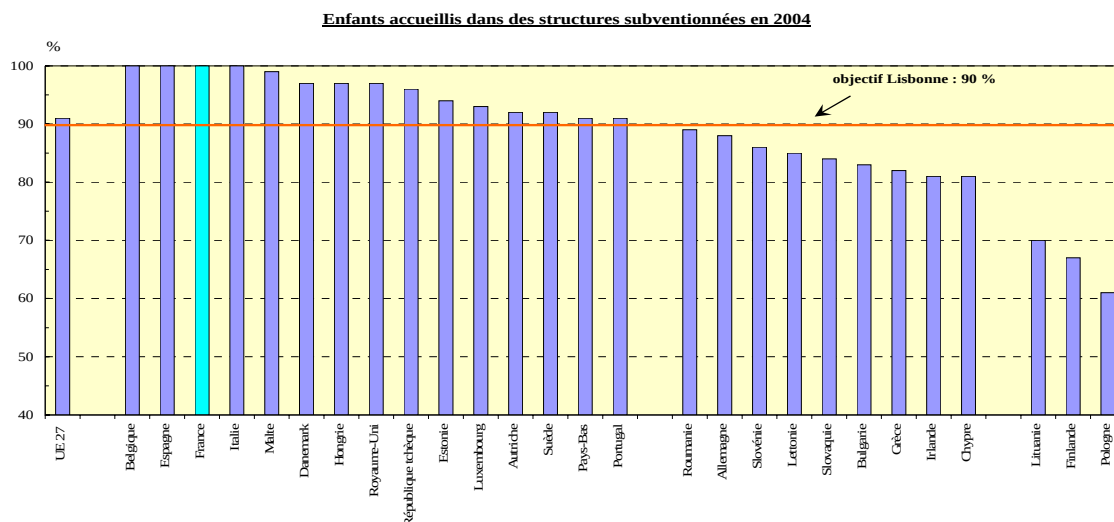
L'évaluation globale des résultats des Etats membres de l'Union européenne à 27 au regard des objectifs finaux et intermédiaires de la Stratégie de Lisbonne fait apparaître que la France occupe une position relativement médiane, et parfois médiocre.

A - Des performances moyennes, voire médiocres

1. Des retards français marqués au regard des objectifs chiffrés fixés par le Conseil européen

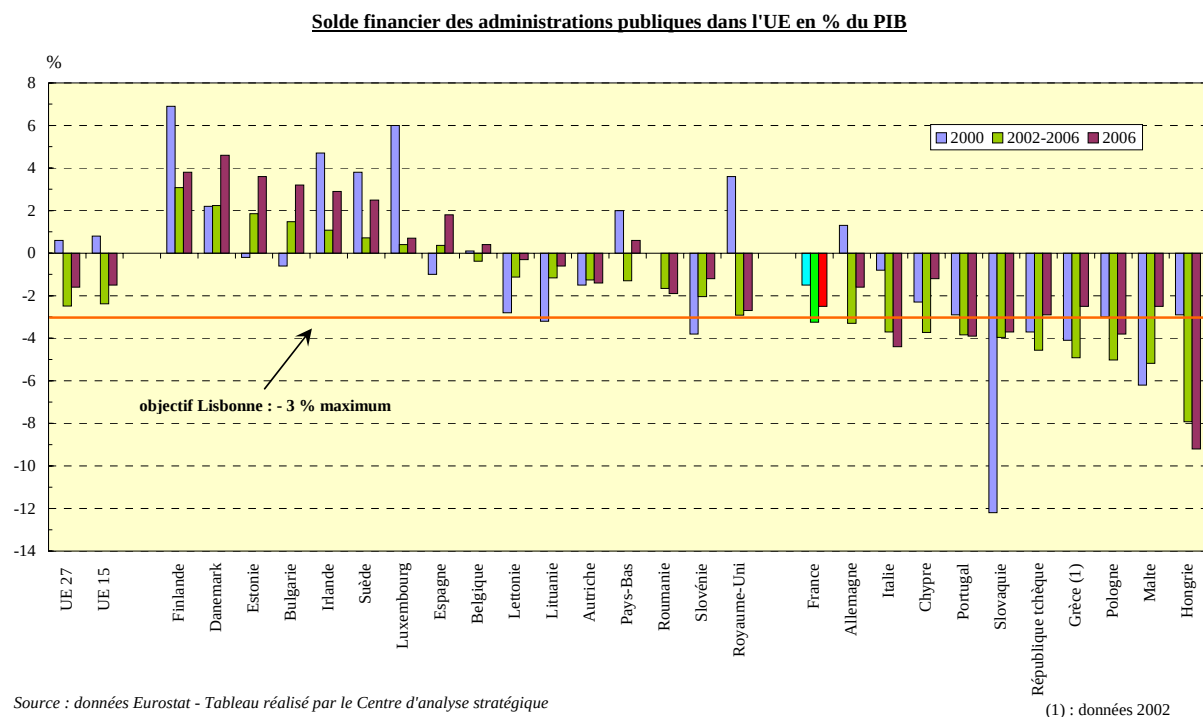
Une analyse globale des résultats de la France au regard des objectifs chiffrés retenus par le Conseil européen et des résultats affichés par les autres pays de l'Union européenne à 27 indique que notre pays se caractérise par des performances :

- plutôt bonnes en termes de proportion d'enfants accueillis dans des structures subventionnées (1^{ère}), de dépenses de R&D (6^{ème}), de niveau d'aides d'Etat (9^{ème}) et de transposition des directives (10^{ème}). Toutefois, les dépenses de R & D sont en baisse et le niveau réel des aides d'Etat fait débat ;

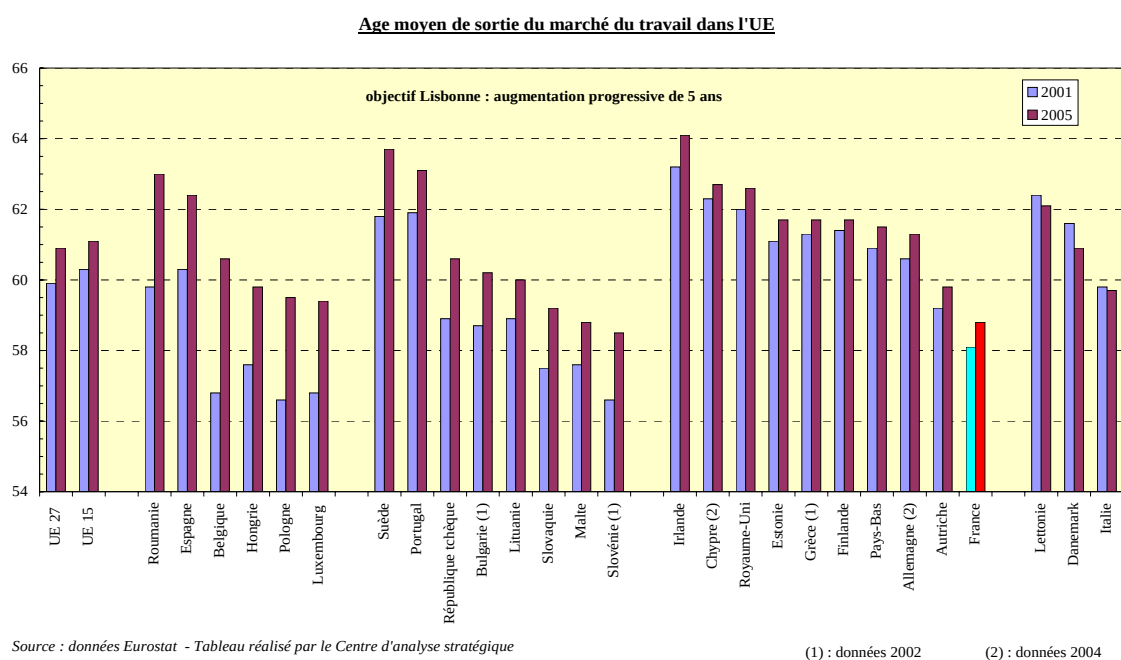


Source : données Eurostat - Tableau réalisé par le Centre d'analyse stratégique

- moyennes en termes de proportion de la population ayant atteint au moins un niveau d'éducation supérieur (13^{ème}), d'indice d'émission total de gaz à effet de serre (13^{ème}), de taux d'emploi féminin (15^{ème}), de taux de sortie prématurée du système éducatif (15^{ème}) et de déficit publics (17^{ème}) ;



- préoccupantes en termes de taux d'emploi global (18^{ème}), de taux d'emploi des travailleurs âgés (18^{ème}), de dette publique (19^{ème}), de taux de croissance (23^{ème}), d'âge moyen de sortie du marché du travail (24^{ème}), ainsi que de taux de chômage des jeunes (24^{ème}).



Au total, la France n'atteint que 3 des 14 objectifs identifiés par le Conseil européen : ceux relatifs à la proportion d'enfants accueillis dans des structures subventionnées, au niveau des aides d'Etat et à la transposition des directives.

2. Un déficit de réformes structurelles souligné par la Commission

La Commission européenne dresse elle aussi un bilan mitigé de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne en France, en identifiant une série de réformes prioritaires que la Mission approuve très largement. Dans ses conclusions sur le rapport d'exécution français 2007, elle a estimé que les mesures prises par la France pour répondre aux recommandations spécifiques adoptées par le Conseil européen étaient restées limitées. Elle confirme donc l'essentiel de ses recommandations (voir Annexe 9), et souligne des « points à surveiller ».

La Commission a néanmoins relevé des progrès par rapport à certains des engagements arrêtés lors du Conseil européen du printemps 2006, assortis d'une échéance fixée fin 2007 : dans les domaines des investissements dans la connaissance et l'innovation, la libération du potentiel des PME et l'énergie, même si elle émet encore de fortes réserves sur ce dernier point. Si les progrès en matière de viabilité de finances publiques sont assez limités, le cadre de leur contrôle a en revanche été nettement amélioré par l'application de la LOLF.

- ***Aspects macroéconomiques***

Sur le plan macroéconomique, la Commission relève la baisse du déficit public structurel, qui est passé de 3,5 % en 2005 à 2,5 % en 2007. La Commission souligne que toutes les réformes structurelles engagées entraîneront des coûts budgétaires à court terme, et n'auront d'impact positif qu'à moyen ou long terme. Les réductions d'impôts et les mesures prévues dans le projet de budget laissent supposer que les progrès ne seront pas visibles en 2008.

- ***Aspects microéconomiques***

Quant aux politiques microéconomiques, le Conseil avait recommandé que la France améliore le cadre régissant la concurrence dans les secteurs du gaz, de l'électricité et du fret ferroviaire. Même si sont intervenues certaines mesures positives en la matière, la Commission remarque que le degré réel de libéralisation dans le secteur de l'énergie reste limité, notamment par le maintien du système des tarifs réglementés et de fait, des prix inférieurs à ceux du marché. Elle souligne les carences existant dans le secteur des professions réglementées. Enfin, la réglementation devrait être améliorée, avec comme objectif une réduction de 20 % de la charge administrative pesant sur les entreprises. Par ailleurs, la stratégie mise en œuvre en matière de R&D (incitations, conditions fiscales) a connu un succès certain. A également été soulignée l'action de la France en faveur du développement de l'esprit d'entreprise et des PME.

- ***Emploi***

En ce qui concerne la politique de l'emploi, la Commission estime que la France n'est pas parvenue à réduire la segmentation de son marché du travail, ni à améliorer son système de formation tout au long de la vie. Néanmoins, elle observe que la France s'engage dans la voie de la flexicurité, et estime que des réformes ambitieuses du marché du travail ont été lancées, afin de répondre aux objectifs de plein emploi et d'inclusion sociale fixés pour 2012.

Observant que la quasi-totalité des réformes engagées en France depuis 2005 au regard des Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008 (voir Annexe 10) ont été prises en compte dans l'évaluation des performances françaises établie par la Commission en décembre 2007, la Mission approuve de manière générale les observations formulées par la Commission sur l'état d'avancement des réformes en France.

B – Un essai d'explication

Les performances médiocres de la France ont donné lieu à plusieurs types d'explications.

1. Des difficultés françaises propres aux pays matures de grande taille ?

Deux éléments sont souvent invoqués pour expliquer les contre-performances relatives de la France par rapport à nombre d'autres pays de l'Union européenne à 27 :

- la France fait partie d'un groupe d'une douzaine de pays déjà matures du point de vue de leur développement économique, qui se distinguent des pays en phase de « rattrapage » économique. Néanmoins, au sein de ce groupe de pays matures, les performances de la France, notamment en matière de croissance, sont tendanciellement moins bonnes que celles de la majorité des Etats dans la même configuration ;
- la France serait de surcroît pénalisée par sa taille, dont découlerait notamment une certaine hétérogénéité sociale et territoriale, une moindre ouverture vers l'extérieur ainsi qu'une plus grande difficulté à mettre en mouvement l'économie et la société. Si ce facteur de taille peut être invoqué, il reste que les performances françaises sont globalement moins bonnes que celles des trois autres pays du même groupe (Royaume Uni, Espagne et Pologne) ;

Combiner les variables « dynamique économique » et « taille du pays » permet de mettre en perspective les performances de la France au regard des trois pays de l'Union européenne auxquels il semble en définitive le plus pertinent de la comparer (c'est-à-dire l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni) : cette comparaison plus limitée ne conduit toutefois pas à un diagnostic substantiellement différent de celui posé au regard de l'ensemble des pays de l'Union européenne à 27. La France conserve en effet une position médiane par rapport aux Etats qui sont dans la même situation qu'elle : devancée par le Royaume-Uni, dépassant l'Italie, et avec des résultats très proches de ceux de l'Allemagne.

2. Des handicaps économiques spécifiques ?

A l'instar de Béatrice Majnoni d'Intignano dans son commentaire annexé au Rapport Aghion, Cohen, Pisani-Ferry du CAE¹⁹, il est tentant de se demander si les performances moyennes de la France au regard des objectifs de la Stratégie de Lisbonne ne découlent pas de handicaps économiques spécifiques, dont pourraient également avoir souffert d'autres pays de l'Union européenne. Sont ainsi cités les exemples de l'Allemagne du fait de la différence de

¹⁹ Voir Rapport « Politiques économiques et croissance en Europe » CAE – op.cit.

situation entre l'Ouest et l'Est, et de l'Italie et la Belgique qui ont dû réduire drastiquement un endettement public supérieur à 100 % du PIB pour adopter l'euro.

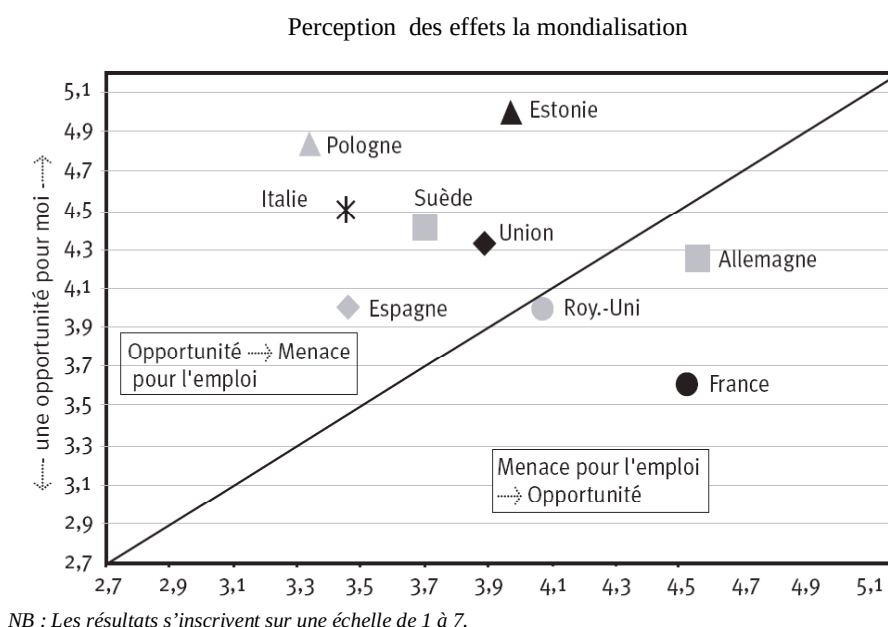
Cette piste semble cependant peu convaincante s'agissant de la France, dès lors que notre pays n'a pas souffert de chocs aussi forts que ceux qu'auraient subis l'Allemagne et l'Italie. Tout au plus la France subit-elle par ricochet les difficultés de ses voisins.

Ces éléments « exogènes » n'expliquent donc que très partiellement les performances économiques plutôt moyennes de la France.

3. Le facteur politique

Les moindres performances de la France au regard des objectifs de la Stratégie de Lisbonne ont incontestablement aussi des causes de nature politique. Des éléments à la fois conjoncturels et structurels vont en ce sens :

- la période 2000-2005 a été marquée par une conjoncture politique française peu propice à des réformes d'envergure, difficulté aggravée ensuite par l'échec du référendum du 29 mai 2005 ;
- **la plupart** des enquêtes relatives à la perception de la mondialisation par les Européens font apparaître une assez forte défiance des Français à son égard (voir Annexe 8) : il est probable que cette défiance s'applique également à tout ou partie des réformes structurelles prônées par la Stratégie de Lisbonne, dès lors que cette dernière a pour vocation principale d'inciter les pays de l'Union européenne à s'adapter aux défis de la mondialisation.



Source : Kairos Future – Fondation pour l'innovation politique, mars 2007.

La défiance française vis-à-vis de la Stratégie de Lisbonne est probablement accrue par la position relativement spécifique qu'occupe notre pays à son égard : la France fait en effet partie des quelques pays de l'Union européenne cumulant déficit d'appropriation de

cette stratégie et manque de résultats au regard de ses principaux objectifs. A la différence de pays s'étant d'ores et déjà approprié la Stratégie de Lisbonne ou présentant des résultats favorables quelque soit leur degré d'appropriation, la France a sans doute tendance à nourrir une perception négative de cette stratégie et à faire des réformes nécessaires à sa mise en œuvre l'objet d'un débat beaucoup plus vif que d'autres pays de l'Union européenne.

Au total, le caractère assez limité des réformes structurelles engagées au niveau national entre 2000 et 2007 sauf en fin de période, et la relative défiance de la France vis-à-vis de la Stratégie de Lisbonne ne placent pas nécessairement notre pays dans une situation très favorable à l'approche de ses prochaines échéances. Ces réalités semblent devoir inciter les autorités françaises à aborder le nouveau cycle 2008-2010 de la Stratégie de Lisbonne avec modestie s'agissant de ses orientations européennes, **mais de manière résolue s'agissant des réformes structurelles à mettre en œuvre au niveau national dans le cadre du nouveau programme national de réformes.**

Le nouveau cycle politique ouvert au printemps 2007 au niveau national et la ratification du traité de Lisbonne créent à cet égard des conditions plus favorables à la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires.

II - Les axes prioritaires de réforme en France pour 2008-2010

Depuis le lancement de la Stratégie de Lisbonne en 2000, les principales réformes nécessaires pour sauvegarder la compétitivité de la France dans le nouvel environnement économique sont largement connues. Des réformes ont été mises en œuvre en France mais, ainsi que l'indique la Commission dans ses analyses, elles ont été trop peu nombreuses, trop approximatives, trop timides. Elles ont parfois été menées à reculons. En réalité, la France a manqué d'une volonté politique forte pour une mise en œuvre réelle de l'Agenda de Lisbonne.

Le temps paraît venu de changer de rythme. Autant la période 2008-2010 laisse peu de marges de manœuvre pour avancer au niveau européen, autant elle représente une période d'action critique pour la France, avec un pouvoir politique ayant la capacité pour agir.

En 2000, le risque était le décrochage par rapport aux pays les plus avancés, Etats-Unis en tête. Aujourd'hui, ce risque est renforcé par le rattrapage rapide opéré par les pays émergents, Chine et Inde notamment. Face à cet effet de ciseaux, la compétitivité de la France est en déclin :

- les entreprises françaises ont perdu 35 % de parts de marché mondial en 15 ans (contre 20 % en moyenne pour les pays de l'OCDE et seulement 10 % pour l'Allemagne). Ce recul est reflété dans l'effondrement de notre balance commerciale. Le commerce extérieur français était structurellement excédentaire, de l'ordre de + 2 points de PIB, jusqu'au début des années 2000. Il a plongé depuis pour devenir structurellement déficitaire, au-delà de - 2 points de PIB en 2007. La contribution du commerce extérieur à la croissance s'est donc dégradée en quelques années de plus 4 points de PIB, soit 70 Mds € par an ;
- les autorités françaises mettent régulièrement en avant le niveau des investissements directs étrangers (IDE) en France: nous nous classons en moyenne ces dernières

années au 4^{ème} rang mondial pour les investissements étrangers investis dans le pays²⁰. En réalité, les IDE intègrent pour l'essentiel des opérations financières qui ne créent pas de richesse en France : en simplifiant grossièrement, il s'agit du rachat de nos entreprises cotées par les fonds de pension américains, et désormais par les investisseurs des pays émergents. Le niveau des IDE *greenfield*, c'est-à-dire des investissements productifs sur notre sol, est nettement moins reluisant : le montant des entrées d'IDE sous forme de capital social hors fusion et acquisitions et investissements immobiliers ne représente plus que 6 Mds€ en 2006 contre près de 9 Mds€ en 2000.

La Mission appelle aussi l'attention du gouvernement et des partenaires sociaux sur le rôle essentiel du volontarisme politique. Il n'y a plus, en effet, de réelles forces de rappel « automatiques ». Dans le passé, les déséquilibres aboutissaient à des dévaluations : les réalignements monétaires restauraient la compétitivité du pays. Aujourd'hui, la suppression de la contrainte monétaire extérieure que procure l'euro ne permet plus la correction de ces déséquilibres.

Il va de soi que ce volontarisme des autorités françaises aura d'autant plus de chances de susciter l'adhésion qu'il s'inscrira dans un horizon politique clair et mobilisateur, qui donnera tout son sens aux changements dont la France a besoin. En se focalisant sur l'avènement de « l'économie de la connaissance », la Stratégie de Lisbonne a le mérite de proposer un tel horizon, que chaque pays doit décliner selon son histoire et ses spécificités. Les Etats-Unis sont aujourd'hui « l'université du monde », le Royaume Uni mise sur les services, notamment financiers, et affiche sa volonté d'être un « hub » dans un monde global, l'Allemagne a consolidé sa base industrielle en la centrant sur le haut de gamme etc. La France dispose quant à elle de nombreux atouts²¹, aussi bien transversaux (la qualité de sa main d'œuvre et de son savoir faire) que sectoriels (notamment en matière d'énergie, de transports, d'aéronautique, d'industrie agroalimentaire, de tourisme). Elle semble jouer sur de multiples tableaux, sans que les Français perçoivent très clairement de quoi sera fait son avenir économique et industriel. Elle souffre également de plusieurs faiblesses, notamment en termes éducatifs ou au niveau des liens entre enseignement supérieur, R&D et innovation.

Dans ce contexte, les autorités françaises sont appelées à afficher beaucoup plus clairement la vocation économique principale de notre pays dans la mondialisation et à s'appuyer de manière privilégiée sur trois séries de réformes au cœur de la Stratégie de Lisbonne : celles portant sur le « triangle de la connaissance », l'environnement des entreprises et des travailleurs, et le paquet « énergie et climat ».

A - Priorité n°1 : combler le retard français dans le « triangle de la connaissance » (recherche, enseignement supérieur, innovation)

La Stratégie de Lisbonne vise à faire passer les économies européennes d'un modèle d'imitation autour de l'économie industrielle traditionnelle à un modèle d'innovation centré sur l'économie de la connaissance. Comment franchir cette frontière technologique permettant le basculement dans l'économie de la connaissance ? En investissant dans les dépenses d'avenir : enseignement supérieur, recherche, innovation. La France n'a progressé sur aucune de ces dépenses d'avenir. Elle a même régressé dans la recherche.

²⁰ Derrière la Chine et les Etats-Unis, au même niveau que le Royaume-Uni.

²¹ Voir par exemple Aghion P. et alii, Mondialisation : les atouts de la France, Rapport du Conseil d'analyse économique, 2007

L'investissement requis est d'abord quantitatif, et massif : pour nous mettre à niveau des meilleures pratiques de l'OCDE (3 % de la richesse nationale investie dans la recherche, 3 % dans l'enseignement supérieur, 1 % dans le financement de l'innovation), la France doit faire un effort majeur de l'ordre de 3 points de PIB, soit près de 50 Mds Euros par an²².

L'investissement requis est aussi qualitatif. Des réformes de grande ampleur sont nécessaires, notamment dans la recherche et l'enseignement supérieur. La teneur en est connue. Le nouveau gouvernement a commencé de les mettre en œuvre, il faut accélérer le rythme, sur la base de deux grandes orientations :

- renforcer l'efficacité des dépenses publiques en matière d'économie de la connaissance ;
- favoriser la hausse des dépenses privées dans ce même secteur.

1. Sur la recherche

L'effort global de R&D en France est en baisse : 2,13 % du PIB en 2006 contre 2,3 % en 1997, avec même un creux à 1,9 % en 2004.

La Mission suggère trois pistes pour relancer la recherche en France et se rapprocher de l'objectif de 3 % du PIB fixé par la Stratégie de Lisbonne :

- ***combler le déficit de financement de la recherche privée***

Le retard français s'explique dans sa totalité par le sous-investissement du secteur privé : 1,1 % du PIB, contre 1,7 % Etats-Unis, 2,35 % Japon et un objectif de 2 % fixé par la Stratégie de Lisbonne. La Mission préconise de continuer à améliorer l'environnement économique, scientifique et réglementaire des entreprises innovantes – par exemple en renforçant la politique de « pôles de compétitivité ». Elle préconise aussi d'améliorer encore le crédit impôt- recherche, en l'alignant sur les pratiques les plus dynamiques de l'OCDE.

- ***renforcer la recherche publique***

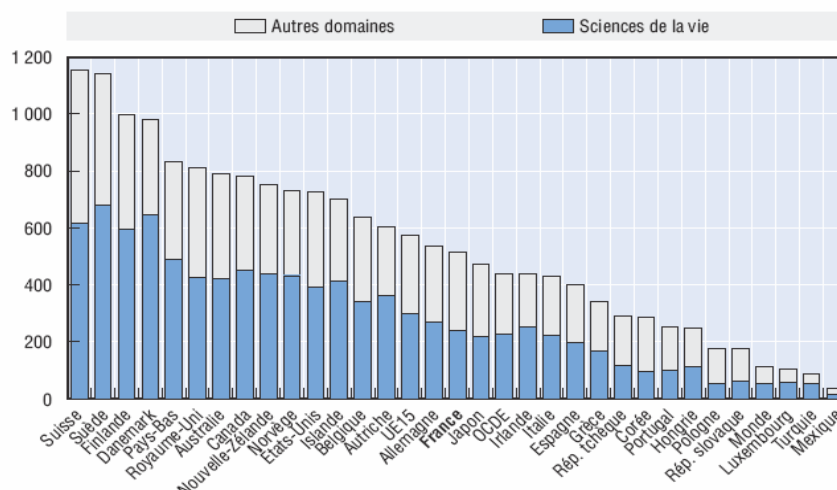
La France ne souffre pas d'un déficit de financement public, mais la prépondérance de la sphère publique dans la recherche est une tradition française, et l'influence d'une décision gouvernementale y est directe, contrairement à la recherche privée. La Mission préconise d'augmenter de 10 % le budget public de R&D, en se concentrant sur la recherche appliquée, et dans les domaines permettant les retombées les plus importantes sur la recherche privée

- ***améliorer l'efficacité de la recherche publique***

Bien qu'importante en volume, la recherche publique française apparaît moins efficace que celle des autres pays industriels. Le nombre d'articles scientifiques publiés en témoigne.

²² 1 point de PIB supplémentaire dans la recherche, 1.5 point de PIB dans l'enseignement supérieur, 0.5 point dans l'innovation.

Graphique 6.3. Nombre d'articles scientifiques par million d'habitants (2003)



Sources : OCDE (2007), Principaux indicateurs de la science et de la technologie, mai; National Science Foundation (2006), Science and Engineering Indicators.

Il est désormais nécessaire de s'attaquer à la réforme, toujours repoussée, de la gouvernance de la recherche. Les principaux éléments en sont connus : subordonner davantage le financement public aux résultats (via l'ANR, qui devrait se substituer aux différentes entités de financement de la recherche et distribuer des fonds sur la base de l'évaluation des projets) ; améliorer la valorisation de la recherche publique en créant des plateformes laboratoires publics / universités / entreprises ; améliorer le statut du chercheur. Il convient également d'offrir aux chercheurs étrangers et aux chercheurs français expatriés un cadre incitatif pour les attirer en France.

2. Sur l'enseignement supérieur

L'économie de la connaissance nécessite d'investir massivement dans l'enseignement supérieur : notre système éducatif doit fournir les cadres, les ingénieurs, les techniciens qualifiés mais aussi les créateurs de l'économie de la connaissance.

Niveau scolaire atteint par la population active (25-64 ans)²³

Niveau scolaire (% population)	Arrêté avant le secondaire supérieur	Secondaire supérieur	Diplôme universitaire
Etats-Unis	13	49	38
Corée	25	44	32
Japon	Nd	60	40
Suède	17	48	30
France	33	42	25

Source : OCDE, "Education at a glance" (2007).

Si la France est parvenue à démocratiser l'enseignement secondaire, il lui faut maintenant s'attacher à une démocratisation de l'enseignement supérieur indispensable à la transition vers un modèle d'économie de la connaissance et de l'innovation. Sur ce point, l'écart avec les pays les plus avancés est critique : en proportion, les Etats-Unis comptent 50% de diplômés universitaires de plus que la France.

²³ NB : à la différence du tableau en Annexe 3, le présent tableau intègre la population de 25 à 64 ans (et non pas entre 15 et 64 ans)

La Mission rappelle plusieurs pistes :

- ***Accroître massivement le financement de l'enseignement supérieur en diversifiant ses sources.***

Le retard français trouve avant tout son origine dans l'écart des efforts financiers consacrés à l'enseignement supérieur : les Etats-Unis investissent 3 % de leur richesse nationale dans leurs universités, contre 1,4 % en France. Si le financement public est supérieur aux Etats-Unis : 1,4 % contre 1,1 % du PIB), c'est surtout sur le plan des dépenses privées que l'écart est le plus important.

La Mission préconise un investissement massif et diversifié : renforcement de l'investissement public, mais aussi ouverture à l'investissement privé d'entreprise (sur le modèle des chaires financées par les groupes privés dans les grandes écoles) et augmentation des droits d'inscription (en parallèle au développement du système des bourses et des prêts garantis, afin de faciliter l'accès à l'université aux étudiants les moins favorisés).

- ***Utiliser ces nouvelles ressources pour améliorer, moderniser et internationaliser le contenu des enseignements et accroître sensiblement la qualité des infrastructures et les moyens matériels des universités ;***
- ***Mener à son terme l'autonomie des universités***, engagée par la loi « Pécresse » en l'assortissant de mesures atténuant les risques de « localisme » (exemple du recrutement obligatoire dans une autre université).

A cet égard, la Mission appelle l'attention du gouvernement sur la principale cause systémique d'échec universitaire : l'accaparement par les bacheliers généralistes de l'enseignement professionnel supérieur (IUT, BTS – sous numerus clausus), renvoyant la quasi-totalité des bacheliers professionnels vers les filières généralistes où ils sont inadaptés (94 % d'échec sur les deux premières années). La Mission préconise de réserver 50 % des places de l'enseignement professionnel supérieur aux bacheliers professionnels.

- ***Lutter contre l'échec universitaire par une meilleure orientation et mieux adapter les filières universitaires aux besoins des entreprises.***

Il y a l'échec universitaire. Il y a aussi les diplômés qui ne débouchent sur aucun emploi, alors qu'à l'inverse il manque 100 000 diplômés universitaires pour répondre aux besoins des entreprises²⁴. Cela implique de mieux calibrer les filières universitaires en fonction des besoins de l'économie.

- ***A plus long terme, repenser nos cursus universitaires afin de faire précéder les spécialisations professionnelles (droit, médecine, écoles de commerce...) d'une formation généraliste de deux à trois ans, permettant aux étudiants de s'orienter professionnellement dotés d'une plus grande maturité et de se préparer à une économie de la mobilité professionnelle.***

²⁴ Estimation OCDE.

3. Sur l'innovation

Une autre faiblesse de la France est sa difficulté à traduire sa recherche en innovation industrielle appliquée. La création des pôles de compétitivité répond à cette préoccupation. Sur le modèle de la *Silicon Valley*, les pôles de compétitivité regroupent entreprises, centres de recherche publics et privés, institutions universitaires et de formation, sur un espace géographique donné. L'unité de lieu (« *cluster* ») permet de profiter des effets de réseau : obtention d'une masse critique, présence de toutes les compétences nécessaires à un projet, diffusion des connaissances, accroissement de la collaboration entre le public et le privé...

71 pôles de compétitivité ont été labellisés par l'Etat. Ils bénéficient de financements importants (1,4 Md€ sur la période 2006-2008).

Tels qu'ils ont été créés, les pôles de compétitivité posent un problème de saupoudrage. Le nombre total de pôles de compétitivité est plus de quatre fois supérieur à ce que prévoyait le projet initial du gouvernement. Dans les autres pays où l'expérience des « *clusters* » a été menée, c'est la concentration et la masse critique qui priment. Par exemple, le *Council of Competitiveness* américain a rendu une proposition de création de dix pôles pour l'ensemble du territoire des Etats-Unis, sur les cinq années à venir.

L'Etat a distingué deux catégories de pôles de compétitivité : les pôles mondiaux (7) et les pôles nationaux (54). La Mission suggère de partir de cette catégorisation pour renforcer la politique des pôles de compétitivité en la concentrant :

- les pôles mondiaux ressortissent de la compétitivité de la France dans l'économie de la connaissance : les moyens supplémentaires doivent être ciblés sur eux exclusivement ;
- les pôles nationaux ont principalement une vocation d'aménagement du territoire : il revient aux collectivités locales de les faire prospérer.

L'expérience américaine pose aussi la question de la création de pôles de compétitivité au niveau européen. Une mise en cohérence accrue, voire un pilotage plus direct à l'échelon communautaire rendrait la masse critique de ces pôles apte à faire face à la concurrence mondiale et éviterait de coûteuses « courses à l'attractivité » entre Etats membres.

B - Priorité n° 2 : dynamiser l'environnement des entreprises et de leurs salariés

Il s'agit d'un vaste champ de réformes. La Stratégie de Lisbonne l'a abordé jusqu'ici, notamment sous l'angle de la finalisation du Marché intérieur à travers la libéralisation des économies nationales, et notamment la libéralisation des activités en réseau. Cette approche s'est essouffée, au plan politique comme économique. Lisbonne III renouvelle en partie, en donnant une plus grande priorité à d'autres réformes, notamment l'amélioration de l'environnement des PME à travers un *Small Business Act* Européen.

Le gouvernement français a également renouvelé ce thème en adoptant une perspective très large à travers le mandat donné à la Commission Attali.

La Mission soutient ces démarches. Elle approuve l'esprit et les principales propositions de la Commission Attali. Elle souhaite toutefois insister sur deux points

particuliers : l'environnement du marché du travail avec la flexicurité et le développement des micro-entreprises.

1. Sur la flexicurité

La Mission a pu constater, lors de ses auditions, les craintes croisées d'un déséquilibre sur ce sujet : d'un côté, les syndicats déplorent que rien n'avance sur le volet « sécurité » ; de l'autre, les entreprises et le patronat déclarent ne rien voir venir sur le volet « flexibilité ». Le paradoxe n'est qu'apparent : hormis quelques réformes marginales, la flexicurité n'a pas été mise en œuvre – ni dans son volet « sécurité », ni dans son volet « flexibilité ».

La volonté d'avancer est désormais là, toutefois. Les partenaires sociaux viennent d'aboutir à un accord. Les réformes négociées progressent vers un modèle de flexicurité : allongement de la période d'essai, ruptures facilitées du CDI (« rupture amiable »), création d'un nouveau CDD (« CDD à objet défini ») pour le volet « flexibilité » ; portabilité de certains droits sociaux de l'emploi vers le chômage (droit individuel à la formation et, pour partie, complémentaire santé) pour le volet « sécurité ». Ces progrès doivent maintenant être relayés par l'Etat : une partie importante des réformes et de leur financement relève de sa compétence, notamment sur le volet « sécurité ».

La flexicurité, dont l'« européanisation » doit énormément à la Stratégie de Lisbonne, est la grande réforme nécessaire pour dynamiser le marché du travail. Il s'agit d'une rupture fondamentale, qui convertirait le droit du travail d'une protection des postes de travail à une protection des parcours professionnels. Elle est nécessaire dans une économie post-industrielle où le modèle de la carrière à vie dans la grande entreprise a laissé la place à un modèle de carrière multiple : chaque individu est amené à connaître plusieurs entreprises et à changer de métier tout au long de sa vie professionnelle.

Les deux volets sont connus :

- ***la sécurisation des parcours professionnels***

Puisqu'il y a désormais changement d'entreprises et de métiers, la gestion de ce changement, la transition d'une entreprise à une autre, d'un métier à un autre, devient cruciale. Cela passe par une réforme fondamentale du service public de l'emploi, qui doit devenir capable d'accompagner efficacement ces transitions d'emploi, et non plus seulement, comme dans le passé, indemniser passivement les périodes de chômage. « L'activation » du service public de l'emploi passe par trois axes : donner des moyens logistiques et humains importants aux demandeurs d'emploi avec, notamment, un suivi personnalisé ; refondre la formation professionnelle qui doit fournir des formations diplômantes reconnues par les entreprises ; offrir des garanties de revenus avec le maintien d'une indemnisation élevée²⁵.

- ***l'assouplissement de la protection des postes de travail***

L'indicateur global de « protection de l'emploi » élaboré par l'OCDE place la France au 6^{ème} rang des pays occidentaux les plus protecteurs²⁶. À cet indicateur qui reflète la législation, s'ajoutent en France les effets de la jurisprudence. Une partie significative du coût imposé aux entreprises par le système français tient en effet à la judiciarisation du

²⁵ Le taux de remplacement est de 90% du dernier salaire au Danemark.

²⁶ Dépassée seulement par la Grèce, l'Espagne, le Portugal, le Mexique et la Turquie.

licenciement, à la longueur des procédures et à l'incertitude de leur dénouement. Ces coûts sont sans contrepartie pour le salarié français qui, paradoxalement, éprouve un sentiment de précarité particulièrement marqué. La forte protection des postes de travail a engendré un dualisme du marché du travail entre postes très protégés en CDI et postes effectivement précaires avec la crainte d'un déclassement d'un marché vers l'autre.

Pour remédier à cette situation, il conviendrait de rééquilibrer les coûts administratifs et juridiques du licenciement, d'une part, et ses coûts économiques pour l'entreprise, de l'autre. Un assouplissement des critères de licenciement économique et un allègement des obligations de reclassement des entreprises, éventuellement assorti d'une contribution de leur part au service de l'emploi, y contribueraient. À l'instar du modèle danois, il est fondamental que ce type de réforme soit couplé à un volet « sécurisation des parcours professionnels ». C'est en France une condition préalable impérative à la faisabilité de toute réforme visant à assouplir les conditions de licenciement, non seulement d'un point de vue politique, étant donné sa très forte sensibilité, mais aussi économique.

2. Sur les micro-entreprises

C'est un gisement important d'emplois et de croissance pour la France. En 2007, il s'est créé 300 000 entreprises en France : pour l'immense majorité, il s'agit de micro-entreprises faisant travailler un seul fondateur. François Hurel vient de remettre en ce sens, le 10 janvier dernier, un « rapport en faveur d'une meilleure reconnaissance du travail indépendant » au Secrétaire d'Etat chargé des entreprises et du commerce extérieur.

Les pistes pour faire tomber les obstacles auxquels doivent faire face les micro-entreprises sont également connues :

- *supprimer les professions réglementées inutiles* : il faut avoir un diplôme de carrossier pour avoir le droit de réparer des vélos en tant que travailleur indépendant, un diplôme de paysager pour tondre une pelouse ! L'application rapide et énergique de la Directive « Services » est un élément clé de succès ;
- *alléger la réglementation d'exercice* : le rapport Hurel souligne à juste titre les coûts sociaux et fiscaux, la complexité, l'imprévisibilité qui s'attachent à l'activité des micro-entreprises ;
- *faciliter le financement des micro-entreprises*. En dépit d'améliorations importantes, le droit du micro-crédit reste encore restrictif²⁷.

C - Priorité n° 3 : faire des politiques climatique et énergétique un nouveau moteur de la croissance

Les politiques de développement durable ont un impact fort sur la croissance. Mal conçues, elles pèseront négativement : des dispositifs réglementaires ou fiscaux erronés constitueront un frein aux activités productives et affaibliront la compétitivité économique de nos entreprises. Bien conçues, elles créeront des opportunités nombreuses pour l'économie.

²⁷ Notamment : le droit d'emprunter pour prêter pour les établissements de micro-crédit est limité à des cas étroits (chômeurs, Rmistes) ; l'accès aux fichiers Banque de France n'est pas autorisé.

A cet égard, le secteur français des éco-entreprises bénéficie d'ores et déjà d'une assise forte dans des secteurs stratégiques aussi divers que l'eau et l'assainissement, le traitement des déchets, la dépollution des sols, l'acoustique, l'efficacité énergétique ou encore les énergies renouvelables. Le secteur représente déjà 8 000 entreprises, 250 000 emplois, 25 Md€ de chiffre d'affaires. Les éco-entreprises françaises disposent d'avantages comparatifs appréciables pour se positionner sur les nouveaux marchés de l'environnement qui devraient se développer avec la généralisation des politiques environnementales.

Quelles orientations devrait prendre une politique de développement durable pro-compétitive ?

1. Sur la politique environnementale

La priorité centrale est naturellement d'atteindre les objectifs fixés au Conseil européen de mars 2007, soit une baisse de 20 % des émissions de carbone d'ici 2020. La Mission suggère deux pistes :

- ***développer une fiscalité environnementale adaptée, avec une proposition phare : la substitution d'une taxe carbone à la taxe professionnelle.***

Le marché européen de quotas en vigueur en Europe en 2005 a permis de donner un prix au carbone, mais son champ reste relativement restreint, en tout cas en France, où seuls 25 % des émissions de CO₂ sont couvertes (production d'énergie, gros industriels). Pour faire décroître les 75 % d'émissions restantes, nous aurons besoin d'allouer un prix au carbone dans le secteur des transports, du bâtiment, de l'agriculture... C'est pourquoi la Mission préconise de poursuivre la réflexion sur la création d'une taxe carbone sur les consommations d'énergie fossile qui ne sont pas couvertes par le marché européen des quotas.

La création d'une taxe carbone offre l'opportunité d'une restructuration du système de prélèvements obligatoires. La taxe professionnelle est une imposition assise sur les investissements : sa philosophie est contraire à la volonté de développer l'économie de la connaissance. Sa substitution par une taxe carbone assise sur les émissions polluantes apporterait un « triple dividende » :

- un dividende environnemental : la baisse des émissions polluantes, pour atteindre l'objectif fixé à Kyoto d'une diminution de 20 % des émissions de CO₂ d'ici 2020 ;
 - un dividende économique pour l'éco-industrie : l'incitation à acquérir des technologies non-polluantes ;
 - un dividende fiscal pour l'économie de la connaissance : les investissements « propres » seraient intégralement détaxés (pas de taxe carbone, plus de taxe professionnelle).
- ***mieux articuler le « triangle de la connaissance » sur les politiques environnementales.*** La recherche, l'innovation, les filières d'enseignement supérieur doivent refléter la priorité nouvelle donnée aux politiques environnementales

2. Sur la politique énergétique

La politique énergétique nationale a été dominée, par le passé, par les hydrocarbures. A chaque période de doute sur la sécurité d'approvisionnement et d'envolée des prix, des politiques volontaristes étaient mises en place. La détermination à les poursuivre s'estompait lorsque les risques et les prix baissaient.

Le prix du pétrole va-t-il durablement s'établir au-dessus de 100 \$ le baril ? Y a-t-il des risques de voir les réserves pétrolières se tarir à moyen terme, et la production atteindre le *peak oil*²⁸ ? Les intérêts de puissance géostratégiques mettent-ils en danger la sécurité de nos approvisionnements ? Ces questions sont importantes. Mais elles sont désormais secondaires : à l'avenir, la politique énergétique de la France ne sera plus dominée par les hydrocarbures mais par la lutte contre le réchauffement climatique. Même si la question de l'accès à un pétrole peu cher se réglait positivement, il faudrait en réduire très fortement l'utilisation afin de limiter l'émission de gaz à effet de serre²⁹.

Cette politique énergétique nouvelle est à bâtir. Ses objectifs sont fixés. Pour 2020, conformément aux conclusions du Conseil européen de mars 2007 : économiser 20 % de la consommation énergétique par rapport aux projections de 2020 ; atteindre une proportion de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale ; atteindre une proportion de 10 % de biocarburants dans la consommation totale d'essence et de gazole pour le transport. Et pour 2050, selon la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique : le « facteur 4 » européen, c'est-à-dire la division par quatre des émissions européennes de gaz à effet de serre³⁰.

La France a les moyens d'atteindre ces objectifs : elle possède les technologies et les entreprises pour progresser rapidement. Elle y a aussi un fort intérêt économique : son savoir-faire pourra s'exporter en Europe et dans le monde.

Quel contenu donner à cette politique énergétique nouvelle, en rupture avec le passé ? Le rapport du Centre d'analyse stratégique, intitulé « Les perspectives énergétiques de la France 2020-2050 », et réalisé par une commission d'experts présidé par Jean Syrota, fournit les éléments détaillés de cette politique. La Mission préconise la mise en œuvre des recommandations de ce rapport, dans le cadre d'un « plan énergie » porté par l'Etat et les collectivités locales. Ce « plan énergie » se structurerait autour de quatre axes :

- un soutien public ambitieux à la recherche sur les « énergies propres », autour de quatre axes : captage et stockage du CO₂, conception de bâtiments à « énergie positive », production de biocarburants 2^{ème} génération, nucléaire 4^{ème} génération ;
- la réduction de la consommation énergétique dans les transports : mesures fiscales désincitatives (augmentation de la TIPP au titre du changement climatique, rétablissement d'une vignette selon les émissions des véhicules...), développement de véhicules plus propres, développement du covoiturage et des transports en commun, planification de l'usage de l'espace... ;

²⁸ Le moment où l'offre de pétrole va commencer à décliner.

²⁹ Les hydrocarbures en sont responsables à 75%.

³⁰ Cela correspond à une division par « seulement » 2.5 des émissions de CO₂ en France si on se fixe comme objectif la convergence européenne vers objectif d'émission/PIB identique dans chaque Etat membre : la France a en effet pris une importante avance en matière de limitation d'émissions de CO₂ en « décarbonant » presque totalement sa production d'électricité, grâce au développement de la production nucléaire et hydraulique.

- l'amélioration du bilan énergétique de l'habitat, domaine où la France est très en retard : obligations réglementaires renforcées pour tout nouveau bâti, incitations à la « rénovation énergétique » - voire obligation de « ravalement thermique » - pour le bâti existant ;
- le développement de la production d'énergies renouvelables, à travers des incitations financières et réglementaires fortes.

D - Une condition préalable : une réorientation budgétaire massive

1. Réorienter massivement le budget national

Les préconisations de la Stratégie de Lisbonne font l'objet d'un relatif consensus en Europe et en France, au moins pour la partie « programme de croissance ». Elles n'ont pourtant pas été mises en œuvre en France.

L'une des raisons de cet état de fait est la contrainte financière : les gouvernements successifs n'ont pas été en mesure de dégager les marges de manœuvre financières pour investir dans les réformes de Lisbonne. Il faut dire que l'effort financier à accomplir, si l'on veut appliquer Lisbonne avec succès, est massif : trois points de PIB pour le « triangle de la connaissance », jusqu'à deux points de PIB pour la flexicurité et les autres mesures « dépensières » -soit un total de près de 90 Md€ par an !

Cela nécessite une réorientation sans précédent de la politique budgétaire :

- consacrer la majeure partie des marges budgétaires dégagées par la croissance aux politiques de Lisbonne ;
- dégager des marges de manœuvre volontaristes dans les dépenses publiques existantes de l'Etat. Par exemple, dans un rapport de janvier 2007 sur les aides publiques aux entreprises, l'Inspection des finances avait évalué à 65 Md€ le volume global des aides françaises. Elle avait estimé qu'il était possible de supprimer immédiatement 4 Md€ d'aides devenues obsolètes, et qu'un tri exhaustif devrait permettre de dégager 10 à 15 Md€ supplémentaires sans perte d'efficacité. Elle avait enfin souligné que nombre de ces aides visaient à une baisse des coûts des entreprises dans une logique de compétitivité-prix : leur extinction au profit d'un soutien à l'économie de la connaissance (compétitivité-qualité) se posait. Rien n'a été fait depuis la publication de ce rapport ;
- ne plus diminuer les recettes publiques : les politiques de réduction fiscale ne sont financièrement pas compatibles avec un tel effort budgétaire.

2. Orienter les fonds structurels versés à la France vers des « projets Lisbonne »

Pour illustrer sa volonté de mieux mettre en œuvre la Stratégie de Lisbonne au niveau national, la France se doit d'utiliser les fonds structurels qui lui sont attribués au bénéfice de projets répondant aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne.

L'accord sur le « cadre financier européen » intervenu en décembre 2005 prévoit que l'intervention des fonds structurels sera désormais « ciblée sur les priorités de l'Union européenne en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois »³¹, c'est-à-dire sur des dépenses conformes aux « lignes directrices 2005-2008 adoptées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne »³² :

- les dépenses structurelles ont ainsi vocation à recueillir au moins 60 % des financements prévus au titre de l'objectif « convergence » et 75 % des financements prévus au titre de l'objectif « compétitivité »³³ (contre environ la moitié pour la période 2000-2006) ;
- les financements alloués au « FEADER » (aménagement rural) devront quant à eux bénéficier pour « au moins 10 % » (au mieux 60 %) à des mesures améliorant la compétitivité des secteurs agricole et forestier : ces mesures viseront notamment à « améliorer les connaissances et à renforcer le capital humain » et « à restructurer et à développer le capital physique et l'innovation »³⁴.

Si ces orientations ne constituent pas une obligation juridique contraignante, la Commission européenne vient de rappeler qu'elle suivrait leur mise en œuvre de manière attentive, en publiant dans le cadre de Lisbonne III une communication sur le sujet. La France aurait dès lors tout avantage à se conformer à ces orientations, non seulement parce qu'elles sont pertinentes sur le fond, mais aussi parce que la France montrera ainsi que le budget communautaire peut bel et bien contribuer à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne nonobstant le maintien d'un niveau élevé de dépenses agricoles. Les premières orientations annoncées par le « Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) et citées dans le « rapport de suivi Lisbonne » 2007 transmis par la France à la Commission européenne, indiquent qu'il n'est pas garanti à ce stade que la France se conformera aux objectifs européens, notamment s'agissant des dépenses allouées aux objectifs « convergence » des fonds structurels et au FEADER.

III – Favoriser le « retour de l'Europe en France »

Le décalage de perception entre la France et ses partenaires européens quant à l'utilité et l'efficacité de la Stratégie de Lisbonne, mais aussi sans doute les moindres performances françaises en la matière, tiennent en partie au déficit d'appropriation nationale de l'agenda de Lisbonne en France. Ce déficit est lui-même attribuable à un certain nombre de facteurs politiques, culturels et institutionnels :

- perception initiale de la Stratégie de Lisbonne comme une démarche d'inspiration « libérale » visant à faire prévaloir la vision britannique d'une Europe « réduite à une zone de libre-échange » opposée à la vision française traditionnelle de l'« Europe politique ». La réalité est beaucoup plus complexe, car Lisbonne est tout autant le produit des théories continentales, notamment françaises, de la régulation ;

³¹ Voir article 9.3 du nouveau Règlement général sur les Fonds structurels – JO Union Européenne du 31.07.06.

³² Ces dépenses concerneront principalement la R&D, l'innovation, l'esprit d'entreprise ; la société de l'information ; le transport et l'énergie ; la formation, l'adaptation et l'insertion des ressources humaines (voir annexe 4 du nouveau Règlement général sur les Fonds structurels).

³³ Ces objectifs chiffrés ne concernent cependant pas les nouveaux pays adhérents, qui vont recevoir la moitié des Fonds structurels.

³⁴ Pour une liste complète de ces mesures, voir le Titre IV du Règlement portant création du FEADER – *op. cit.*

- absence de référence explicite à l'Europe et à la Stratégie de Lisbonne par les gouvernements français successifs dans la mise en œuvre de réformes qui s'y inscrivent pourtant pleinement (voir Annexe 10) ;
- décalage idéologique et culturel français par rapport à un certain nombre de concepts centraux de la Stratégie de Lisbonne (économie de la connaissance, flexicurité...) et à une démarche faisant intervenir les partenaires sociaux et les acteurs de la société civile tout autant que la puissance publique ;
- caractérisation du processus comme un « échec », elle-même facilitée par les carences propres de la MOC.

Dès lors que le processus de Lisbonne fait peser la responsabilité essentielle des réformes sur les Etats membres, une meilleure appropriation nationale paraît toutefois essentielle pour améliorer les performances françaises. Cette amélioration devrait être recherchée dans trois directions.

A - Inscrire plus explicitement le discours politique national sur la réforme et l'adaptation à la mondialisation dans un cadre européen

Après avoir pendant des années fait porter à Bruxelles la responsabilité de réformes indispensables et librement assumées, les gouvernements français successifs ont eu tendance à déconnecter largement leurs programmes de réforme de toute perspective européenne, tendance qui s'est accentuée après l'échec du référendum du 29 mai 2005 sur le traité constitutionnel européen.

Cette déconnexion apparaît aujourd'hui contre-productive : l'acceptabilité sociale et la lisibilité de l'ambitieux programme de réformes mis en chantier par le gouvernement serait sans doute facilitées si les réformes étaient mises en cohérence au sein d'une stratégie globale de dimension européenne, en vue de l'économie de la connaissance, à laquelle participent l'ensemble des Etats membres de l'Union et produisant chez plusieurs d'entre eux des résultats très positifs.

Qui plus est, la référence explicite à la stratégie européenne contribuerait à valoriser davantage les réformes françaises aux yeux de Bruxelles.

B - Sortir la mise en œuvre nationale de la Stratégie de Lisbonne de l'ornière bureaucratique

Conséquence du déficit d'appropriation nationale, le caractère essentiellement bureaucratique de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne dans certains Etats membres, dont la France, contribue en retour à aggraver le mal. **Malgré les améliorations apportées à cet égard à la préparation et au suivi des programmes nationaux de réforme, ceux-ci demeurent essentiellement des exercices formels, consommateurs de temps et d'énergie,** visant à faire entrer des agendas nationaux largement déconnectés de l'agenda européen dans les cadres préétablis de la Stratégie de Lisbonne. Il n'est dès lors pas surprenant que de tels exercices ne suscitent qu'un intérêt limité auprès des administrations chargées de les mettre en œuvre.

Débureaucratiser la mise en œuvre nationale de l'agenda de Lisbonne requiert, d'un côté, la prise en charge politique évoquée précédemment, de l'autre, une décentralisation du processus en direction des partenaires sociaux, des collectivités locales, des entreprises, et plus généralement des acteurs de la société civile.

Sur le terrain politique, le caractère transversal et interministériel des problématiques de Lisbonne soulève une difficulté institutionnelle en France, dès lors que notre pays n'a pas fait le choix de confier le pilotage de la Stratégie de Lisbonne au Premier ministre ou à un ministre qui lui est rattaché, comme c'est le cas dans une douzaine de pays de l'Union. Dans ces conditions, il serait utile d'organiser des réunions régulières de coordination des ministres les plus concernés par la Stratégie de Lisbonne. Cette coordination se ferait dans le cadre du Comité interministériel sur l'Europe et fournirait l'occasion de renforcer cette instance.

A terme, la **réforme de la gouvernance de la Stratégie de Lisbonne pourrait s'inscrire dans une réorganisation plus large des structures gouvernementales en charge des affaires européennes**. Les pistes le plus souvent avancées pour une telle réforme : sont la transformation du Secrétariat d'Etat aux Affaires européennes en ministère directement rattaché au Premier ministre et la fusion de la Direction de la coopération européenne du Quai d'Orsay avec le SGAE sous l'autorité du ministre.

Une implication plus forte du Parlement apparaît également souhaitable pour renforcer la prise en charge politique de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne. La Mission suggère de mettre en place un débat parlementaire annuel autour de la Stratégie de Lisbonne, à l'occasion de l'élaboration du PNR français, avant sa remise à la Commission européenne.

Sans aller jusqu'à la mise en œuvre de programmes de réforme régionaux comme en Espagne, la France gagnerait à associer davantage les régions à la mise en œuvre des Programmes nationaux de réforme.

L'implication de la société civile est, quant à elle, d'autant plus importante que l'économie de la connaissance et le modèle social qui la sous-tend reposent sur une dynamisation de l'initiative individuelle et collective en-dehors de la sphère étatique, dont la faiblesse caractérise depuis des décennies le « mal français ». **Il est révélateur à cet égard que les pays qui réussissent le mieux dans l'économie de la connaissance (pays scandinaves, Royaume-Uni, Pays-Bas mais aussi et surtout Etats-Unis) se distinguent par des mentalités entrepreneuriales et des sociétés civiles fortes et autonomes par rapport à l'Etat.**

Il va de soi, enfin, qu'une implication accrue des partenaires sociaux pourrait également favoriser l'appropriation nationale de la Stratégie de Lisbonne : outre les réunions du Comité pour le dialogue social européen et international, cette implication pourrait par exemple donner lieu à des réunions spécifiques entre ministres concernés et représentants syndicaux et patronaux.

C - Promouvoir une vision française plus positive de la mondialisation et une meilleure convergence franco-européenne

En troisième lieu, l'appropriation nationale de la démarche de Lisbonne se heurte à **une certaine exception française au niveau des mentalités et du vocabulaire**, eu égard à l'esprit des réformes à mettre en œuvre.

Cette exception se marque d'abord dans une attitude excessivement défensive à l'égard de la mondialisation³⁵ (et, à l'échelle européenne, de l'élargissement vers l'Est), perçus surtout comme une menace, et beaucoup moins comme une opportunité, et rendus largement responsables du chômage à travers le thème des délocalisations. Cette attitude, si elle n'est pas isolée en Europe, est particulièrement accentuée en France selon les études disponibles (voir Annexe 8), et ce, bien que le rôle marginal joué par la mondialisation dans la persistance d'un chômage important en France fasse consensus parmi les économistes.

Cette attitude négative a tendance à occulter les opportunités économiques offertes par la mondialisation, par exemple en termes de gains de parts de marché et de croissance (exportations vers les pays en forte croissance) et de gains de pouvoir d'achat (importations de produits moins chers), alors même que l'économie française est dotée de nombreux atouts pour y réussir³⁶.

Sur le plan politique, cette attitude induit un discours national plongeant ses racines dans la demande générale de protection traditionnellement formulée par les Français à l'égard de la puissance publique, et souvent mal reçue en Europe. **La promotion d'une Europe « protectrice face à la mondialisation » est à cet égard ambiguë**, en ce qu'elle fait sienne la perception de la mondialisation comme une menace au lieu de la combattre, et **risque de susciter des attentes excessives qui se retourneront en définitive contre la France et contre l'Europe**. A ce discours fait écho l'accent mis sur la **préservation** de normes et pratiques sociales héritées de l'après-guerre, alors même que la mondialisation, l'économie de la connaissance et le vieillissement de la population semblent nécessiter d'importants ajustements **afin de préserver leur efficacité et leur équité**. La thématique de l'adaptation et de la modernisation est souvent dévalorisée dans le discours français, à travers notamment une forte dénonciation de la précarité, à laquelle fait pendant l'accusation, insuffisamment différenciée, de « dumping social » vis-à-vis de l'extérieur.

Il y a donc un véritable **travail de convergence culturelle et sémantique** à accomplir pour faire évoluer les mentalités et les discours nationaux vers une attitude plus positive à l'égard de l'Europe et de la mondialisation, afin notamment que les intérêts français puissent être exprimés et défendus de manière plus efficace.

L'appropriation progressive du terme « politique industrielle » dans le vocabulaire européen, avec un sens modernisé par rapport à celui de la France pompidolienne, démontre d'ores et déjà l'impact positif d'une telle convergence franco-européenne. Il en va de même de la promotion d'une vision renouvelée des enjeux sociaux : elle conduira à souligner que le désir de protection exprimé par les Français n'est pas incompatible avec les grandes orientations européennes, puisqu'il est d'ores et déjà pris en compte par nombre des volets de la Stratégie de Lisbonne, tout en délimitant clairement le périmètre de consensus que ce désir de protection peut susciter au niveau européen.

Il va de soi que la modernisation conceptuelle et culturelle dont la France a besoin sera facilitée par l'amélioration de la situation économique et sociale de notre pays, qui conduira les Français à envisager l'avenir de manière plus confiante.

³⁵ Voir par exemple Morand P. « Mondialisation : changeons de posture », Rapport au Ministre délégué au commerce extérieur, La documentation française, Avril 2007.

³⁶ Voir Aghion P. et alii, « Mondialisation : les atouts de la France » Rapport du Conseil d'analyse économique Décembre 2007

Il faut enfin souligner qu'**adapter la vision idéologique française à l'Europe et à la mondialisation n'induit aucun alignement automatique sur tel ou tel modèle économique ou social**. Pour s'en convaincre, rappelons que les pays européens paraissant les plus à l'aise dans la mondialisation et affichant de bonnes performances au regard des objectifs de la Stratégie de Lisbonne présentent des caractéristiques assez différentes (ainsi du Royaume-Uni et de la Suède).

La France peut tout à la fois s'inspirer des uns et des autres afin de tirer le meilleur parti de ses ressources et de ses traditions économiques et sociales. **La Stratégie de Lisbonne n'exige pas de la France qu'elle « change de modèle social »** : elle l'incite simplement à conduire les adaptations qui permettront de mettre en cohérence les finalités positives de ce modèle et les réalités économiques et sociales françaises et européennes dans l'économie mondialisée du XXIème siècle.

CHAPITRE III

RECOMMANDATIONS POUR LA PRESIDENCE FRANÇAISE DE L'UNION

A compter du 1^{er} juillet 2008, la France présidera le Conseil de l'Union européenne. L'agenda de cette présidence, très attendue par nos partenaires, est déjà chargé. Parmi les priorités officielles, certaines comme l'énergie et la lutte contre le changement climatique sont dictées par le calendrier européen. D'autres reflètent des préoccupations françaises : une politique européenne de l'immigration, les avancées en matière de défense européenne, la « refondation » de la politique agricole commune.

Mais cette présidence – la dernière dans le cadre institutionnel actuel - doit être également **l'occasion d'exprimer une vision française du rôle de l'Europe dans la mondialisation, et ce, pour plusieurs raisons.**

Tout d'abord, cette question et les enjeux économiques et sociaux qui lui sont liés ont été au cœur du débat référendaire de 2005 et conditionnent le retour en grâce de la construction européenne dans le cœur de nos concitoyens.

La France s'est par ailleurs fréquemment exprimée sur les aspects sociaux et la dimension externe de la compétitivité européenne et elle est attendue sur ces sujets par ses partenaires.

Enfin et surtout, la présidence française doit **saisir l'opportunité offerte par le Conseil européen de printemps d'ouvrir la réflexion sur l'après-Lisbonne, c'est-à-dire d'influencer la définition d'une stratégie européenne pour la mondialisation dans l'après-2010.** L'attention portée aux travaux de la Mission par les institutions communautaires et plusieurs de nos partenaires européens a créé une attente spécifique à l'égard de la France sur ce sujet, que la situation économique internationale n'a fait que renforcer.

Pour le reste de ce qui a trait à la Stratégie de Lisbonne, le cycle 2008-2010 vient d'être adopté par le Conseil européen, mais la présidence française dispose de marges de manœuvre pour **influer sur le contenu du programme communautaire de Lisbonne**, qui reste actuellement à l'état de projet. La présidence française devra avant tout concentrer ses efforts sur les mesures déjà inscrites dans Lisbonne III qu'elle juge prioritaires. Nous proposons également quelques **initiatives concrètes nouvelles, limitées par souci réalisme, avec pour horizon de réalisation la période 2008-2010. Si ces initiatives ne pouvaient voir le jour dans ce délai, elles constitueraient des éléments à reprendre dans l'après-2010.**

Au-delà du paquet énergie-climat, qui fait d'ores et déjà partie de ses priorités et occupe une place importante dans Lisbonne III, **la Mission préconise que la présidence française s'investisse dans quatre domaines : l'économie de la connaissance (recherche et enseignement supérieur), l'établissement d'un marché financier européen intégré, le renforcement de la dimension sociale de la construction européenne, la préparation de l'après 2010.**

I - Dynamiser l'Europe de la connaissance

A – Priorité à la recherche

La recherche est le grand paradoxe, inquiétant, de la Stratégie de Lisbonne. La R&D est la politique-clé de Lisbonne pour l'économie de la connaissance : or l'Europe semble régresser dans ce domaine depuis 2000, tant en termes de moyens financiers qu'en termes de résultats (voir Annexe 1). L'Europe est rapidement rattrapée par les pays émergents : avec 136 milliards de dollars d'investissements en 2006, la Chine est ainsi devenue, en volume financier, le second investisseur mondial de R&D³⁷. Au rythme actuel, elle devrait dépasser l'effort consolidé européen (230 milliards aujourd'hui) dès 2010.

La France doit relancer l'Europe de la recherche sous sa présidence³⁸. Elle pourra mettre l'accent sur **la réalisation effective de l'Espace européen de recherche (EER)**. Cette ambition date de 2000 et se trouve reprise dans Lisbonne III, qui propose la création d'une cinquième liberté de circulation – celle de la connaissance. L'objectif de l'EER doit être d'améliorer les débouchés de nos chercheurs, à travers des carrières paneuropéennes, ainsi que de meilleures conditions de travail (mutualisation de la connaissance, création de structures de recherche paneuropéennes...).

Au-delà, la présidence française pourrait prendre une initiative supplémentaire et proposer d'**achever la réforme de la gouvernance du budget communautaire de la recherche**. La gestion du budget communautaire de la recherche (PCRD) a fait l'objet par le passé de critiques sévères : critères administratifs d'attribution, procédure lourde et bureaucratique. Les réformes mises en œuvre sur le PCRD par la Commission vont dans le bon sens. Surtout, la création du Conseil européen de la recherche constitue une avancée importante. Il s'agit d'une agence indépendante fonctionnant sur le modèle de la *National Science Foundation* américaine³⁹. Composée de scientifiques réputés, elle est chargée d'allouer les fonds communautaires attribués à la recherche fondamentale, soit 1 Md€ sur les 7 Md€ annuels du PCRD, en fonction de critères d'excellence scientifique. Elle vient de traiter ses premiers dossiers. Sur la base d'une évaluation du fonctionnement du Conseil européen de la recherche, et si bien sûr cette évaluation s'avère positive, la présidence française pourrait proposer une extension de son champ de compétences à l'intégralité du PCRD. Le Conseil européen de la recherche deviendrait ainsi une véritable Agence européenne de la science et de la recherche (AESR), compétente sur l'ensemble du budget « recherche » européen.

Il faudra aller plus loin si l'on veut relancer durablement la recherche en Europe : renforcer le budget européen de la recherche, enrayer la baisse de la recherche publique nationale, dynamiser la recherche privée. Ce sera l'objet des propositions de la Mission pour l'après-2010.

B - Lancer une initiative pour la mise à niveau des universités européennes

Alors que le capital humain constitue le premier actif d'une économie de la connaissance, le système d'enseignement supérieur et les étudiants européens ne disposent

³⁷ Derrière les Etats-Unis avec 220 milliards de dollars, mais devant le Japon (130 milliards).

³⁸ Voir par exemple HERZOG P., Un nouvel acte unique – Pour une mutation du modèle économique et social européen, 2008.

³⁹ Ou, aussi bien, des conseils de la recherche dans les pays nordiques ou au Royaume-Uni.

pas des ressources adéquates. Nous prenons un retard critique par rapport aux systèmes universitaires de nos grands concurrents américain et, demain, asiatiques.

Il n'y a pas beaucoup de marges de manœuvre pour progresser sous Lisbonne III dans ce domaine, et la Mission suggère d'en faire la grande priorité de l'après-2010. La France pourrait toutefois essayer de mobiliser sa présidence pour commencer à avancer.

L'enseignement supérieur est à ce stade une compétence nationale et c'est donc d'abord au niveau national qu'il faut agir. Mais les contraintes budgétaires limitent la capacité des Etats à injecter les fonds nécessaires pour la mise à niveau de nos systèmes universitaires. Une partie de la solution réside dans un accroissement du financement privé de l'enseignement supérieur : chaires financées par les entreprises, augmentation des droits d'inscription. Les droits d'inscription posent un problème d'équité : pour ne pas aboutir à un phénomène d'éviction des étudiants modestes encore plus marqué qu'aujourd'hui, leur renchérissement doit s'accompagner d'un développement corrélatif des bourses et prêts étudiants. Aux Etats-Unis, économie de la connaissance la plus avancée, l'Etat se porte garant des prêts-étudiants en cas de non-remboursement. Ce dispositif permet ainsi à tout étudiant qui le souhaite de poursuivre ses études. Il a un coût limité, avec 1 % de défauts de paiement et 10 % d'incidents de paiements.

Ce système pourrait avantageusement être transposé en Europe. Les Etats membres pourraient naturellement le mettre en œuvre à leur niveau. Mais il pourrait être plus efficacement encore être porté au niveau de l'Union européenne dans le cadre d'une initiative « *tous étudiants* », afin notamment de mutualiser les efforts que certains pays européens en transition n'ont sans doute pas les moyens financiers de mener en priorité. La Banque européenne d'investissement (BEI) a la possibilité de garantir les crédits bancaires et pourrait, le cas échéant, garantir les portefeuilles de prêts étudiants accordés par les banques européennes. Si une garantie horizontale ouverte à tous les étudiants européens (40 millions) modifierait profondément les équilibres financiers et l'objet social de la BEI, une initiative plus ciblée, liée à l'économie de la connaissance paraît envisageable.

Une telle initiative communautaire permettrait de faciliter le financement de l'enseignement supérieur via la hausse des droits d'inscription tout en garantissant l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, voire en la renforçant : les obstacles à la poursuite des études universitaires par les étudiants modestes ne se limitent pas, en effet, aux droits de scolarité mais renvoient aussi au coût de la vie étudiante – coût que les prêts étudiants garantis pourraient également couvrir.

II - Progresser en direction d'un marché financier européen intégré

La constitution d'un marché financier intégré de dimension européenne apporterait une triple valeur ajoutée à la croissance. Des gains économiques liés aux économies d'échelle du Marché unique : la liquidité d'un grand marché financier intégré permettrait un financement de l'économie et des entreprises à la fois plus large (développement du capital-risque, des fonds de pension – secteurs très faiblement développés en Europe par rapport aux Etats-Unis) et à moindre prix (baisse du coût des capitaux). Une sécurité juridique accrue : il y a aujourd'hui un déséquilibre inadapté entre des règles prudentielles et des administrations de surveillance (superviseurs) nationales face au développement d'acteurs et de risques transnationaux. Le développement de nouveaux services : ces services ne sont pas solvables

dans des marchés nationaux étroits, ils le deviendraient avec la profondeur d'un marché européen intégré.

Grâce à l'euro, nous avons aujourd'hui l'opportunité de réaliser ce grand marché. Le marché de l'euro s'est considérablement développé et constitue aujourd'hui, pour l'ensemble des sociétés et des gouvernements du monde, une source de fonds sûre et liquide, d'une taille désormais supérieure à celle du dollar. Dans le cadre de ce nouvel espace monétaire, les marchés financiers européens ont progressé, avec la mise en œuvre du plan d'action des services financiers et du « processus Lamfalussy ». Les marchés de capitaux européens ont fortement évolué. Les émissions obligataires ont plus que doublé. La capitalisation boursière a quasiment triplé. La valeur des introductions en bourse a été supérieure en 2005 à celle observée aux Etats-Unis. Le marché des swaps de taux d'intérêt en euros occupe la première place dans le monde. Enfin, depuis 2004, l'euro a pris la place du dollar comme principale monnaie de libellé des émissions obligataires internationales.

Mais ces progrès demeurent limités au regard des potentialités qu'offre la monnaie unique. Les institutions financières sont toujours contraintes de s'installer dans chacun des Etats membres pour accéder à leur marché, ce qui les prive, ainsi que leurs clients, des simplifications et des économies d'échelle qu'offrirait un marché intégré caractérisé notamment par des infrastructures et des normes communes pour les paiements, les titres et les OPCVM. Elles constatent en réalité qu'il n'est guère plus aisé de se développer dans un autre pays européen qu'ailleurs dans le monde.

Par ailleurs, la fragmentation de la réglementation prudentielle et des pratiques de surveillance ne permet pas une appréciation d'ensemble par les différents superviseurs des risques réels pris par chaque groupe financier transfrontalier. Elle entraîne une superposition d'exigences prudentielles qui pèse sur les prix des services offerts aux citoyens européens et, de ce fait, altère la compétitivité des institutions financières.

L'hétérogénéité dans les transpositions de ces textes européens, les multiples options nationales autorisées par ces législations, le manque de réactivité du cadre législatif européen face à l'innovation des marchés sont à l'origine de ces insuffisances.

Des progrès décisifs peuvent maintenant être accomplis. Les réformes nécessaires sont connues. Elles pourraient être achevées sous Lisbonne III. La présidence française pourrait en être à l'origine.

A - Des normes et des infrastructures communes pour bénéficier des économies d'échelle du Marché intérieur

- ***Accélérer l'harmonisation réglementaire européenne***

Les normes réglementaires restent largement nationales. Lorsque des textes européens existent, ils laissent ouverte la possibilité de multiples exceptions nationales, limitant d'autant l'harmonisation réelle (le cas le plus spectaculaire était la directive « OPA », dont les exceptions permettent à des systèmes nationaux pourtant opposés de subsister). La présidence française aura pour tâche de réussir l'adoption des textes européens qui sont à l'agenda du second semestre 2008 (directive « Solvabilité 2 », révision des directives OPCVM). La Mission suggère que la présidence française lance également une réflexion pour limiter le champ des exceptions nationales : elle pourrait par exemple proposer une règle horizontale de

minimis, stipulant que seuls les acteurs nationaux peuvent utiliser les exceptions nationales, à la différence des acteurs de taille européenne.

- ***Promouvoir des infrastructures de règlement-livraison unifiées***

Ces infrastructures sont aujourd'hui éclatées au plan national, ce qui renchérit fortement les coûts de transaction européens. Elles posent aussi un problème de principe : il s'agit de réseaux qui constituent des monopoles naturels, or ils sont privés et mélangés avec des services concurrentiels. Dans les autres secteurs en réseaux, l'Union a mis en œuvre une politique de séparation entre les fournisseurs de service, mis en concurrence, et le gestionnaire des infrastructures, monopole public. Pourquoi ce qui a été appliqué dans le gaz, l'électricité, le transport ferroviaire, ne le serait pas aussi dans les services financiers ? Aux Etats-Unis, par exemple, les infrastructures de règlement-livraison constituent un service public national. A cet égard, l'initiative de la BCE de développer d'ici 2013 une plateforme commune de règlement-livraison dans la zone euro (initiative baptisée *Target 2 Securities*) répond à ces enjeux. La Mission suggère que la présidence française lui donne une forte impulsion politique.

B - Une supervision prudentielle intégrée pour garantir la sécurité financière face au développement des groupes transfrontaliers

C'est une question technique complexe et pourtant essentielle. La fragmentation nationale des règles prudentielles coûte cher : les établissements financiers doivent mettre en œuvre des expertises et des procédures différentes dans chaque Etat membre. L'absence de supervision intégrée est dangereuse : des contrôles nationaux sont inefficaces face à des opérateurs transnationaux. La présidence française pourrait accélérer les travaux en cours qui doivent mener à une supervision prudentielle intégrée.

C - Le développement du microcrédit comme nouveau service financier

Le microcrédit constitue un instrument de cohésion sociale : il permet de transformer les exclus en créateurs de richesse. C'est aussi une niche économique créatrice de croissance et d'emplois : il offre des financements de type bancaire à des projets qui n'y avaient pas accès. Il est peu développé aujourd'hui en Europe. La Commission européenne vient de rendre publique, en novembre 2007, une communication pour une « initiative européenne pour un développement du microcrédit ». Cette initiative est intégrée au volet communautaire de Lisbonne III. La présidence française pourrait en faire une de ses priorités politiques, au moment où le gouvernement en fait un élément de relance de sa croissance nationale (cf. préconisations de la Commission Attali et du rapport Hurel sur le travail indépendant).

III – Renforcer la dimension sociale de l'Europe

La France n'est pas nécessairement l'Etat membre le mieux placé pour inciter à nouveau l'Union européenne à agir davantage en matière sociale :

- ses handicaps sur le sujet tiennent, d'une part, à ses références historiques traditionnelles au thème de « l'Europe sociale », qui ont tendance à susciter une certaine lassitude auprès des institutions communautaires et d'autres Etats membres ; d'autre part, aux performances nationales contrastées en matière sociale (succès de la

démographie, mais contre-exemple du chômage), qui ne placent pas notre pays en situation d'exemplarité et de force sur ces enjeux ;

- dans le même temps, les autorités françaises pourraient tout à fait fonder leurs revendications en matière d' « Europe sociale » sur deux réalités : la défiance politique qu'engendre de fait une Union européenne perçue comme « pas assez sociale », a notamment nourri le rejet français du projet de Constitution européenne, mais ne concerne pas que la France ; et la série de réformes engagées en matière économique et sociale depuis le printemps 2007 qui doivent permettre au gouvernement de souligner qu'il traite énergiquement les principaux problèmes sociaux relevant de ses prérogatives, tout en demandant à l'Union européenne d'intervenir davantage sur ceux qui dépendent d'elle.

Les marges de manœuvre de la France en matière sociale étant limitées, leur utilisation suppose en tout état de cause qu'elle identifie très précisément les enjeux sur lesquels elle souhaite une action renforcée de l'Union européenne au cours des deux prochaines années voire au-delà. Le fait que le nouvel « agenda social » évoqué par le programme communautaire de Lisbonne soit à l'état de projet lui en fournit l'occasion, qu'elle pourrait utiliser en déployant ses efforts sur trois axes⁴⁰ :

A - Renforcer le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)

Le FEM a été créé le 1er janvier 2007. Il vise à fournir une assistance financière aux travailleurs qui perdent leur emploi du fait de la mondialisation, notamment en finançant des politiques actives sur le marché du travail. Il a été utilisé en France pour des cas de licenciement dans le secteur automobile, chez des fournisseurs de Peugeot et Renault, en octobre 2007.

Un réexamen est prévu au second semestre 2008. La présidence française pourrait saisir cette opportunité pour étendre le dispositif sur trois points :

- **champ d'application** : le fonds étant limité aux plans de licenciement de plus de 1 000 salariés, ce seuil pourrait être abaissé, car les PME sont aussi fortement exposées à la mondialisation ;
- **les modalités d'application** : elles sont limitées à une intervention en aval, lorsque les salariés ont été licenciés. Elles pourraient être étendues à un dispositif préventif sur le modèle du *Trade Adjustment Act* (TAA) américain, qui aide en amont les entreprises subissant une concurrence internationale particulièrement intense ;
- **la dotation financière** : le FEM est doté de 500 millions d'euros. Son budget pourrait dans un premier temps être doublé sans renégociation des perspectives financières afin de couvrir l'extension proposée du champ d'intervention du FEM.

B - Développer le marché émergent du travail européen

Il y a en Europe un marché intérieur des biens déjà solide, un marché intérieur des services en cours de constitution. Il n'y a pas, en revanche, de marché intérieur des

⁴⁰ La mission confiée par Xavier BERTRAND à Bernard BRUNHES à propos de l'agenda social européen et naturellement susceptible de fournir de plus amples développements sur ces enjeux.

travailleurs. La mobilité professionnelle en Europe demeure faible : moins de 2 % des actifs européens travaillent dans un autre Etat de l'Union.

Les principaux obstacles à la mobilité concernent la portabilité des droits sociaux (santé, retraite). Il s'agit là d'une œuvre de longue haleine. Nous y reviendrons dans la troisième partie, pour l'après-2010.

A court terme, des progrès peuvent cependant être réalisés en donnant l'impulsion politique nécessaire pour **finaliser les négociations en cours**, largement enlisées sur des éléments importants du marché du travail européen (**travail intérimaire, temps de travail, détachement**).

Nous voudrions insister sur la question du détachement. **Beaucoup de détachements sont aujourd'hui illégaux et peinent à être régulés en raison des difficultés liées à la mise en place d'innombrables coopérations bilatérales entre inspections du travail nationales.** C'est pourquoi la présidence française pourrait proposer de renforcer la coopération entre des corps d'inspection du travail aux moyens renforcés et de créer un système centralisé de notification des détachements, ouvrant la voie à la création d'un corps de contrôle européen des détachements.

La France renforcerait son influence sur ce sujet si elle levait complètement les restrictions à la mobilité des travailleurs qu'elle impose aux ressortissants des nouveaux Etats membres avant l'échéance prévue. Symboliquement, afin de dépasser le « syndrome du plombier polonais », la France devrait aussi s'attacher à transposer la Directive Services avant la fin de sa présidence.

C - Développer la dimension internationale du Marché intérieur en matière de normes sociales.

Maintenir des standards sociaux élevés en Europe nécessite aussi d'élever le niveau des normes sociales internationales : c'est la logique du *level playing field*, défendue depuis longtemps par la France et qui commence peu à peu à se faire entendre.

Après avoir évalué leur impact économique potentiel, la présidence française pourrait proposer deux initiatives en ce sens :

1. Intégrer les normes fondamentales du travail dans les négociations d'accords bilatéraux menées par l'Union.

Les « droits internationalement reconnus de la personne humaine au travail » (OIT) pourraient être invoqués de manière plus active dans le cadre des négociations commerciales européennes.

L'Union européenne subordonne déjà certaines de ses concessions commerciales au respect des normes fondamentales du travail. C'est le cas des accords SPG+, qui accordent un accès préférentiel élargi aux marchés européens aux pays qui mettent en œuvre les principales conventions OIT⁴¹.

⁴¹ L'Union a suspendu l'accord SPG+ avec le Bélarus pour non-respect de ces normes fondamentales, après condamnation par l'OIT.

L'Union européenne a du mal à avancer sur ce point dans les négociations multilatérales (OMC). Mais Lisbonne III prévoit un recours accru aux accords bilatéraux pour contourner le blocage des négociations à l'OMC. L'Union pourrait donc intégrer cette conditionnalité dans ses futurs accords commerciaux bilatéraux et régionaux : soit en reconduisant une politique d'incitation fondée sur des mesures positives de type SPG+, soit en adoptant une approche plus contraignante sur le modèle utilisé par les Etats-Unis dans NAFTA (accord de coopération dans le domaine du travail, avec surveillance mutuelle et sanctions).

La Commission s'est engagée en ce sens dans diverses déclarations d'intention. La présidence française pourrait proposer d'en faire une condition de la signature des futurs accords négociés par l'Union.

2. Intégrer le thème de la « responsabilité sociale des entreprises »⁴² dans les négociations internationales menées par l'Union.

Ce serait aller un pas plus loin par rapport aux normes sociales fondamentales. L'Union est exemplaire sur le sujet en son sein ; elle a tout intérêt à promouvoir ses normes sur la scène internationale.

La France a réussi une percée en ce sens au G8, dans le cadre du processus de Heiligendamm. Elle a en particulier obtenu de nos partenaires du G8 qu'ils s'engagent à inviter leurs entreprises cotées à publier dans leurs rapports annuels un volet « responsabilité sociale des entreprises ».

L'Union doit relayer cette première avancée dans les négociations internationales qu'elle mène. La période paraît propice : la responsabilité sociale des entreprises est un thème qui suscite un intérêt croissant au niveau international, comme en témoigne le rapport que l'ONU a confié à John Ruggi pour juin 2008.

IV – Préparer l'après-2010

La présidence française du second semestre 2008 offre enfin **l'occasion à la France de structurer un débat de fond relatif à l'avenir de la stratégie de l'Europe dans la mondialisation pour la prochaine décennie**. La période est particulièrement propice, puisqu'elle précédera l'entrée en vigueur d'un nouveau traité, ainsi que l'élection d'un nouveau Parlement européen et la nomination d'une nouvelle Commission.

A – Une stratégie européenne pour la mondialisation

C'est peut-être, en matière économique et sociale, **le terrain sur lequel la présidence française est susceptible d'apporter sa contribution la plus importante et la plus utile, qui pourrait reposer sur trois initiatives**.

En guise d'entrée en matière, la première initiative serait destinée à marquer le réinvestissement de la France dans la Stratégie de Lisbonne et consisterait en **l'organisation sous présidence française d'un « forum des bonnes pratiques lisbonniennes » réunissant**

⁴² La responsabilité sociale des entreprises est « un concept qui désigne l'intégration volontaire, par les entreprises, de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes » (définition de la Commission Européenne).

des délégations de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Les Vingt-sept seraient invités à présenter chacun une sélection de deux à trois politiques ou pratiques ayant réussi dans leur cadre national, au cours d'une manifestation de *benchmarking* multilatéral de deux à trois jours. La France pourrait, pour sa part, promouvoir le crédit impôt-recherche, les pôles de compétitivité et sa politique d'accueil des jeunes enfants au sein de structures subventionnées.

Les deux autres initiatives découlent de l'invitation formulée par le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 relative au lancement de la réflexion sur une stratégie pour l'après-2010. Premier Etat membre à exercer la présidence de l'Union après ce Conseil, la France a vocation à se saisir de ce sujet au cours de sa présidence pour organiser la réflexion souhaitée.

Cette initiative pourrait, d'une part, comporter l'**organisation d'un groupe de travail opérationnel composé de représentants de la Commission, du Conseil et des coordinateurs nationaux de Lisbonne** conformément à la recommandation du Conseil européen. Elle pourrait, d'autre part, faire l'objet d'un **débat *ad hoc* lors du Conseil européen informel d'octobre 2008.**

Dans cette perspective, la troisième partie du présent Rapport esquisse une stratégie européenne globale pour la mondialisation au-delà de 2010, qui pourra servir de base aux initiatives de la présidence.

B - Ouvrir le débat sur la révision du cadre financier de l'Union

La France aurait d'autre part intérêt à lancer sous sa présidence le débat sur la révision du budget de l'Union, prévue « en 2008-2009 » par les conclusions du Conseil européen de décembre 2005.

Il est peu réaliste de penser que ces négociations pourraient permettre de financer des initiatives prises pour Lisbonne III : les perspectives financières 2007-2013 seront en effet très difficiles à rouvrir. Les récentes décisions sur Galileo ont toutefois montré que c'était possible à la marge. En tout état de cause, ces négociations porteront sur les perspectives financières suivantes (2014-2019) et seront à ce titre essentielles pour l'élaboration de l'agenda « post-2010 ». Les deux exercices, en réalité, doivent être menés en parallèle : si le passage à l'économie de la connaissance et le modèle de développement socio-environnemental décrit par la Stratégie de Lisbonne constituent réellement la priorité politique principale au niveau de l'Union, ils devront se refléter pleinement dans le futur budget communautaire.

La décision de la France sur ce sujet est très attendue. Les négociations ayant abouti en décembre 2005 à l'adoption du « cadre financier de l'Union européenne pour la période 2007-2013 » avaient montré, déjà, la volonté d'utiliser davantage le budget communautaire au service des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Or elles avaient été marquées par une opposition apparente de la France, soucieuse de privilégier la préservation du niveau de crédits communautaires accordés à l'agriculture.

La France aurait intérêt à s'approprier, plutôt qu'à différer, le rendez-vous de 2008-2009.

Ce rendez-vous offre en effet l'occasion d'aborder de manière coordonnée des sujets interdépendants : budget de l'Union, évolution de la Stratégie de Lisbonne, politique agricole

commune (elle aussi réexaminée à l'occasion du « bilan de santé de la PAC » programmé sur cette période). Une telle négociation générale permettrait des compromis globaux, que des négociations séquencées « en tranches » interdisent.

Ce rendez-vous serait aussi l'occasion de sortir de la posture défensive qui est trop souvent la nôtre sur les enjeux budgétaires européens et de peser sur les débats positivement. Sur le fond, par exemple, la France pourrait promouvoir une vision des dépenses publiques européennes, non plus institutionnelle (budget de l'Union et budgets nationaux), mais consolidée (ensemble des dépenses communautaires et nationales). Une telle vision agrégée relativiserait les critiques sur la politique agricole, en faisant apparaître que les autorités publiques européennes ne dépensent pas plus d'argent pour leur agriculture que les Etats-Unis ou le Japon (de l'ordre de 0,5 % du PIB), et qu'elles dépensent naturellement moins pour l'agriculture que pour l'éducation (5,2 % du PIB) ou la R&D (0,7 %). Elle permettrait de prendre des décisions politiques fondées sur la réalité financière, au-delà des questions de compétences et du « qui fait quoi ? ».

La période est également favorable à un apaisement sur la question agricole. La hausse des cours mondiaux des matières premières agricoles tend en effet à la fois à justifier le maintien d'une agriculture européenne forte et à réduire les soutiens financiers qui lui sont nécessaires.

C'est pourquoi la Mission invite la France à annoncer sa volonté d'ouvrir la révision du budget européen sous sa présidence et à préparer dès à présent les arbitrages internes requis.

TROISIEME PARTIE

AU-DELA DE LISBONNE :

**UNE STRATEGIE EUROPEENNE POUR LA MONDIALISATION
(2010-2015)**

CHAPITRE I

CAP SUR LA MONDIALISATION !

Se projeter dans l'après-2010

Pourquoi s'intéresser à l'après-2010, alors même que le Conseil européen vient d'entériner l'essentiel des propositions de la Commission sur le cycle 2008-2010 de la Stratégie de Lisbonne, centrées sur une meilleure mise en œuvre de l'existant au niveau national et européen ?

Les raisons pour anticiper sur le terme initial de la stratégie lancée en mars 2000 ne manquent pas :

- moins de deux ans nous séparent de 2010, et l'année 2009 sera largement occupée par l'élection du nouveau Parlement européen, le renouvellement subséquent de la Commission, et l'entrée en vigueur probable du traité de Lisbonne ;
- la stratégie du même nom risque d'apparaître comme un échec en 2010 au regard de ses objectifs emblématiques. Cette perception négative serait atténuée si de nouvelles perspectives étaient déjà tracées au-delà de cette date ;
- nombre de processus plus ou moins rattachés à Lisbonne (politique intégrée « énergie-climat », Agenda social...) et d'échéances communautaires (révision du cadre financier de l'Union européenne) nous projettent déjà bien au-delà de 2010 ;
- enfin et surtout, la Stratégie de Lisbonne n'apparaît plus, à elle seule et dans sa configuration actuelle, à la hauteur des enjeux. Lors de son lancement en mars 2000, elle était visionnaire et conférait à l'Europe un temps d'avance sur le reste du monde (hors Etats-Unis). Huit ans après, du fait des carences de sa mise en œuvre, l'Europe est de nouveau en retard, dans un monde qui évolue à une vitesse sans précédent. La continuité voulue pour le court terme ne se justifie donc que si elle s'accompagne d'une réflexion prospective sur l'avenir.

A l'initiative de la France et avec le concours de la présidence slovène et d'autres Etats membres, le Conseil européen a lui-même fait sienne cette analyse en invitant à lancer sans attendre la réflexion sur une stratégie pour l'après-2010.

La première interrogation à trancher concerne le sort même de la Stratégie de Lisbonne au-delà de 2010 : faut-il en prolonger l'existence ou passer à autre chose ? Le bilan dressé dans la première partie du présent Rapport permet de répondre clairement à cette question : **l'agenda défini à Lisbonne en mars 2000 et complété par la suite reste d'actualité, car ses objectifs sont toujours pertinents et ne seront pas atteints en 2010.** De plus, la Stratégie de Lisbonne a fini par susciter une certaine appropriation de la part des gouvernements, des partenaires sociaux et de la société civile et par engendrer des effets positifs. **Mais il faut clairement passer à la vitesse supérieure et adopter une perspective globale, faute de quoi l'Union européenne ne sera plus dans la course d'ici à 2020.**

La Stratégie de Lisbonne n'aura en effet pas permis à l'Europe de réduire le fossé creusé avec les Etats-Unis au cours de la décennie 1990. Au cours de la prochaine décennie, le maintien du statu-quo verrait l'Europe également devancée dans certains secteurs par les grands pays émergents, qui ont pour beaucoup (Chine, Brésil...) mis en œuvre des stratégies similaires avec la détermination et l'efficacité que leur permettent leur unité nationale et le caractère parfois autoritaire de leur régime politique. Lisbonne a fait des émules... qui sont en passe de nous rattraper.

Devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010 » n'a sans doute jamais constitué un objectif réaliste pour l'Europe. **Rester dans la course en termes de prospérité et d'influence internationale, dans un monde appelé à être dominé par un duopole américano-asiatique : tel est le vrai défi global auquel l'Europe se trouve désormais confrontée.**

La suite du présent Rapport prend pour hypothèse que les Européens et leurs dirigeants politiques souhaitent relever ce défi et considèrent que l'Union européenne est le cadre approprié pour ce faire. Elle décrit en conséquence les politiques et autres instruments dont l'Europe a besoin pour réussir ce pari, en se référant notamment à ceux dont disposent ses principaux partenaires et concurrents. Elle en identifie les obstacles, sans succomber à un immobilisme dangereux.

Une révolution copernicienne

« Réussir la mondialisation », selon une expression que la Commission a récemment identifiée à juste titre à l'« intérêt européen »⁴³, appelle une réaction urgente et vigoureuse sur un double plan interne et externe. Le volet interne est bien identifié ; il consiste à s'adapter à la mondialisation pour en tirer le meilleur parti et en limiter les effets négatifs, dans le respect de nos valeurs : c'est la Stratégie de Lisbonne, qu'il faudra resserrer dans son périmètre et renforcer dans sa mise en œuvre. Mais même ainsi renforcé, ce volet interne ne suffira pas à relever le défi sans un accompagnement externe, visant à en prolonger les résultats.

Ce volet externe n'était pas présent en 2000 et est apparu depuis peu aux marges de la Stratégie de Lisbonne sous l'appellation timorée de « dimension externe de la compétitivité ». Il ne s'agit en réalité de rien de moins que de bâtir une stratégie économique extérieure de l'Union européenne à partir d'une identification de ses intérêts propres - qui ne se réduisent pas au plus petit dénominateur commun des intérêts nationaux qui la composent -, en vue de régir ses relations avec les autres grands acteurs de la mondialisation et contribuer à façonner celle-ci selon nos intérêts et nos valeurs.

Cette démarche est relativement nouvelle dans l'histoire récente de la construction européenne, ce qui explique en partie les malentendus qu'elle suscite parfois. Depuis une dizaine d'années en effet, l'accélération de la mondialisation soumet la construction européenne à un défi insuffisamment exploré et qui n'est pas sans lien avec la crise qui la traverse : la nécessité de déplacer le centre de ses préoccupations d'elle-même vers sa relation au reste du monde.

Au cours de ses cinq premières décennies d'existence, le projet européen a eu pour principal objet, par définition même, l'élimination des barrières nationales et l'édification

⁴³ Communication de la Commission européenne du 3 octobre 2007 : « L'intérêt européen : réussir le défi de la mondialisation » COM (2007) 581.

d'un espace de paix, d'une communauté économique, d'un marché intérieur et d'un système juridique intégrés. L'ensemble de ses notions fondatrices, de son « logiciel » idéologique et juridique, a été conçu à cette fin. Aujourd'hui, même si le Marché unique reste à parfaire, cet objectif est en voie d'être atteint et le cadre nécessaire à sa préservation est en place. Dans le même temps s'impose un impératif nouveau et sensiblement différent : la nécessité pour l'Union ainsi constituée de prendre toute sa place dans une économie globalisée dont les principaux acteurs sont des nations-continentes et dont le centre de gravité se déplace rapidement vers l'Asie et le monde émergent.

Certes, la constitution d'une masse critique en vue d'une compétition mondiale a toujours été à l'arrière-plan de la construction de l'Europe, témoignage renouvelé de la capacité visionnaire de ses fondateurs. Mais cela est longtemps demeuré une finalité virtuelle. Désormais, l'Europe existe, et la mondialisation est là. Première puissance commerciale mondiale, dépendante de l'extérieur pour ses approvisionnements, énergétiques notamment, l'Union peut moins qu'aucun autre acteur s'abstraire des contraintes et des opportunités de la mondialisation. Pour y défendre ses intérêts et sa compétitivité, condition de la préservation de son modèle social et de ses valeurs, elle doit devenir un acteur économique, voire politique, global.

Il s'agit là d'un défi tout autre que la construction d'un espace économique, juridique et politique intérieur, qui obéit à une autre logique et requiert des instruments différents. Il est, certes, toujours question à l'échelle internationale d'établir des **règles** communes et de les faire respecter par les membres de la communauté internationale, mais cela suppose au préalable et en parallèle de définir et de défendre des **intérêts** communs, d'élaborer des **stratégies** et des **politiques**, de prendre des **décisions**. Or l'Union européenne est à ce jour très mal équipée – intellectuellement, politiquement, institutionnellement, financièrement...- pour ce nouveau rôle, qui prend le dessus sur le précédent sans toutefois s'y substituer⁴⁴.

Cette inadéquation est au moins partiellement à l'origine du sentiment de l'opinion publique que l'Europe en tant que telle est inefficace dans la mondialisation, et de la désaffection qui en résulte dans certains Etats membres, dont la France. Les dirigeants politiques nationaux ont trop souvent laissé la mondialisation devenir aux yeux des citoyens « le problème » de la construction européenne, alors même que celle-ci peut constituer la solution au défi de la mondialisation si l'Union européenne veut bien se donner les moyens de devenir un acteur global.

EuroMonde 2015 : une nouvelle ambition pour l'Europe

Même si elle avait mieux réussi, la Stratégie de Lisbonne ne saurait constituer à elle seule « la réponse de l'Europe à la mondialisation ». Elle n'en est que l'une des deux composantes, naturellement essentielle : celle qui doit amener, par un ensemble bien ciblé de **réformes structurelles internes**, les économies et les sociétés de l'Union européenne à **s'adapter à la mondialisation pour en tirer le meilleur parti**. Mais cette adaptation interne, qui est loin d'être réalisée, laisse entière la nécessité d'une **stratégie économique et politique extérieure** de l'Europe comme en ont mis en œuvre toutes les grandes puissances, visant à en consolider les bénéfices et à **façonner la mondialisation**. Cette démarche ne se confond ni dans l'esprit, ni surtout dans la méthode avec la Stratégie de Lisbonne.

⁴⁴ Voir sur ce sujet SAPIR A. et alii, *Fragmented Power : Europe and the Global Economy*, Bruegel, 2007.

La définition d'une stratégie européenne pour la mondialisation au-delà de 2010 requiert donc de distinguer clairement :

- une **composante interne** – que nous baptiserons « **Lisbonne Plus** » -, constituée par un processus de réforme structurelle recentré dans son contenu sur le défi de la compétitivité par l'innovation et son accompagnement social et environnemental, et renforcé par une meilleure gouvernance et la mobilisation de l'ensemble des instruments communautaires, et
- une **composante externe**, reposant principalement sur une panoplie de politiques communes intégrées, mises en œuvre de manière cohérente par des institutions dotées d'une réelle capacité de décision dans le cadre d'une vision stratégique globale.

Nous proposons de baptiser cette stratégie globale « **EuroMonde 2015** », appellation qui a le mérite de se décliner facilement dans les différentes langues de l'Union (EuroWorld, EuroWelt, EuroMundo...). La « marque Lisbonne », désormais fortement concurrencée dans l'esprit du public par le traité du même nom, subsisterait pour le seul volet interne (« Lisbonne Plus »). L'horizon temporel de cette nouvelle vision stratégique serait réduit de dix à cinq ans – 2015 -, pour refléter l'accélération du changement du monde et correspondre à la prochaine législature européenne.

Qu'on nous entende bien : il ne s'agit aucunement d'inventer une énième « politique » qui se surajouterait à la myriade de « processus », « agendas » et autres « programmes » qui nourrissent la vie bruxelloise, mais de **bâtir une vision stratégique globale et cohérente de l'Europe pour la mondialisation à partir de l'existant : la Stratégie de Lisbonne, d'un côté, un ensemble de politiques extérieures communes, de l'autre.**

Autre malentendu potentiel à dissiper : les volets interne et externe d'une même politique commune – l'énergie ou l'environnement, par exemple - devront naturellement rester étroitement imbriqués et gérés par les mêmes responsables, comme c'est notamment le cas pour la politique agricole. Mais cette nécessaire continuité ne réduit en rien la nécessité de distinguer les composantes interne et externe de la stratégie globale pour la mondialisation, dans la mesure où elles obéissent à des contraintes et fonctionnent selon des logiques politiques et des mécanismes institutionnels différents.

La conviction selon laquelle, à la différence de la Stratégie de Lisbonne, la stratégie économique extérieure de l'Union européenne ne saurait relever de la méthode ouverte de coordination ou autre processus intergouvernemental, mais bien de politiques communes intégrées, ne résulte d'aucun parti-pris idéologique, mais d'un constat de fait. L'Europe ne compte véritablement dans l'économie globalisée que dans les quelques domaines régis par des politiques et institutions communes et des processus de décision intégrés : la politique commerciale commune, le Marché intérieur (notamment la politique de la concurrence), la politique agricole commune et la politique monétaire. L'Union européenne est en tant que telle un acteur majeur des négociations de l'OMC ; elle peut faire obstacle à une fusion entre entreprises américaines autorisée par les autorités de la concurrence outre-Atlantique ; le droit communautaire s'impose aux entreprises multinationales qui veulent bénéficier du Marché intérieur, et les décisions de la BCE ont un impact majeur sur les marchés financiers et monétaires mondiaux.

Ce n'est que lorsqu'elle parle d'une seule voix, en termes de contenu et institutionnellement, et avec un véritable pouvoir de décision, que l'Europe devient un acteur de la mondialisation. A l'inverse, sauf dans une certaine mesure en matière de politique étrangère et de sécurité commune, la méthode intergouvernementale (ou la relative absence de coopération) qui continue à régir de trop nombreux domaines de la vie économique ne confère pas à l'Europe une force suffisante pour influencer sur son environnement extérieur. L'écart entre le poids économique et commercial mondial de l'Union décrit plus haut et sa faible capacité d'influence normative internationale trouve ici sa principale explication.

* * *
*

Bâtir un consensus sur le volet externe

Les chapitres qui suivent dessinent donc les grandes lignes d'une stratégie globale de l'Europe pour la mondialisation. Sa dimension interne, qu'incarnent le Marché intérieur et la Stratégie de Lisbonne, bénéficie de l'expérience accumulée au cours des précédentes décennies et d'un large consensus européen (et international) sur les objectifs à atteindre, les Etats membres de l'Union se différenciant seulement, comme on l'a vu, sur leur capacité ou leur volonté de mise en œuvre et sur leurs résultats.

Tel n'est pas le cas de la dimension extérieure, qui – hormis la politique commerciale commune, l'une des plus anciennes de la CEE - se caractérise au contraire, outre les carences institutionnelles et décisionnelles évoquées plus haut, par un déficit de consensus et *a fortiori* de doctrine commune au sein de l'Union. Ce déficit résulte de la relative nouveauté de la problématique extérieure (hors les sujets purement commerciaux) dans l'histoire récente de la construction européenne, mais aussi de la diversité des attitudes et intérêts nationaux ainsi que des positions idéologiques à l'égard de la mondialisation en général ou de tel ou tel de ses aspects. Il est d'autant plus dommageable que ces questions sont désormais essentielles pour la préservation de la compétitivité et du modèle social européens et, de ce fait, au cœur des préoccupations des citoyens.

L'illustration la plus évidente de ce déficit est l'opposition entre partisans - aujourd'hui majoritaires - d'une ouverture sans restriction des échanges et des marchés, et défenseurs d'une régulation internationale négociée ou, à défaut, unilatérale. Un tel débat, absolument légitime et nécessaire, est malheureusement pollué par les excès des deux camps : les « libéraux » s'en tiennent à une vision dogmatique et inconditionnelle de la concurrence et du libre-échange, caricaturant les tenants d'une mondialisation régulée sous l'accusation sommaire de « protectionnisme » ; quant à ces derniers, Français en tête, ils apportent souvent de l'eau au moulin de leurs adversaires en confondant régulation internationale et protectionnisme national, ambition européenne et rhétorique souverainiste.

Eliminons d'emblée les faux débats, commodes pour occulter les vrais enjeux. Le protectionnisme n'est depuis longtemps plus une option pour l'Europe, moins encore que pour aucun autre acteur du commerce mondial, *a fortiori* pour ses Etats membres. A l'échelle de la planète, l'Union européenne est un acteur de taille moyenne très dépendant de son commerce extérieur. De même, le nationalisme économique contredit la démarche communautaire et conduit à une impasse, même lorsque l'Europe fait défaut. N'en déplaise à la propagande assidue de certains medias anglo-américains, l'Europe est, du reste, l'une des zones économiques les plus ouvertes du monde aux échanges et aux investissements

internationaux⁴⁵. Les tentations protectionnistes ressurgissent périodiquement, certes, mais ce phénomène n'a rien de spécifique à l'Europe et ne constitue pas aujourd'hui en son sein la menace cardinale généralement brandie par les avocats d'un libre-échangeisme intégral.

Une telle menace pourrait cependant devenir réalité sous la pression des opinions publiques si les principes de libre circulation qui régissent la construction européenne étaient transposés tels quels dans une économie mondiale encore dépourvue d'un système cohérent de règles visant à assurer une concurrence loyale et équilibrée et un minimum de cohésion sociale et de solidarité au sein d'une communauté politico-économique globale. Le monde multipolaire en gestation risque au contraire d'être marqué par une hétérogénéité et une rivalité croissantes des systèmes économiques et sociaux.

La doctrine libérale balaye cette objection en arguant de ce que l'ouverture des frontières bénéficierait à terme aux pays qui la pratiquent, même en l'absence de réciprocité : d'où l'accent mis sur les stratégies d'ajustement interne à la concurrence mondiale du type de celle de Lisbonne dans sa version la plus étroite. Cette argumentation trouve un allié objectif dans un certain idéalisme européen, selon lequel l'Europe devrait se montrer à tous égards « exemplaire » aux yeux du reste du monde, conformément à ses « valeurs ». L'alliance du libre-échangeisme et de l'idéalisme produit ainsi un consensus européen en faveur d'une « politique de l'exemplarité » qui tient actuellement lieu à l'Union de stratégie économique extérieure : « imposons-nous les contraintes qui nous semblent bonnes pour nous-mêmes et efforçons-nous de convaincre nos partenaires et concurrents de faire de même ».

L'enjeu central des pays émergents

Progressiste dans son principe, cette politique (parfois baptisée « réciprocité positive ») prend toutefois le risque de la naïveté si elle n'anticipe pas les conséquences de son propre échec : que faire si nos partenaires ne jouent pas le jeu **et, en tout état de cause, pendant la longue période de transition requise à cet effet** ? Or le défi économique et social majeur du XXIème siècle est la montée en puissance des grands pays émergents – Chine, Inde, Russie, Brésil, et beaucoup d'autres- qui soulève quatre types de questions, susceptibles de réponses différentes :

- celle de la concurrence par les coûts que livrent et livreront légitimement ces pays aux économies occidentales dans tous les domaines, y compris les plus avancés technologiquement ;
- celle du respect par ces nouveaux acteurs des règles existantes du commerce international et de l'économie de marché, telles que l'ouverture aux investissements, l'accès aux marchés, le droit de la concurrence ou celui de la propriété intellectuelle : la présence massive de l'Etat dans les économies émergentes est à cet égard problématique ;

⁴⁵ Le poids de l'Union européenne dans le commerce mondial est considérable : pour 2006, l'Union européenne hors commerce intracommunautaire représentait 18% des échanges mondiaux, 28% si l'on inclut les échanges intracommunautaires. Pour les exportations, ces chiffres atteignaient en 2006, respectivement, 16,2% et 30% du commerce mondial. Le flux d'investissements directs étrangers entrant dans l'Union européenne, d'origine extracommunautaire, était de 145 milliards d'euros en 2006. Par ailleurs, les investisseurs étrangers pèsent lourd dans le capital des entreprises européennes : en France, en novembre 2007, près de 47% du capital des entreprises du CAC40 étaient détenus par des investisseurs étrangers, tandis que pour l'Allemagne, le seuil de 50% était déjà dépassé en décembre 2007 pour le capital des entreprises appartenant à l'indice Dax de Francfort (ce taux était de 10% il y a dix ans).

- celle de leur adhésion aux normes et obligations nouvelles requises par le réchauffement climatique, la raréfaction des ressources naturelles, le progrès social ou le développement ;
- celle, enfin, de l'instrumentalisation de leur puissance économique et financière croissante à des fins géopolitiques, d'ores et déjà manifeste dans la Russie et la Chine contemporaines.

La foi en les vertus de l'ouverture et de la concurrence et le rejet du protectionnisme font légitimement porter le poids de la réponse au premier de ces défis (concurrence par les coûts) sur les économies occidentales, ce que vise à accomplir, en Europe, la Stratégie de Lisbonne. Mais, comme on l'a vu, le processus d'ajustement interne est lent et difficile, et le corollaire doit en être **l'adhésion des pays émergents aux règles fondamentales de l'économie de marché**, à un rythme suffisamment rapide. S'agissant d'économies largement étatisées et faiblement acculturées à la règle de droit, le processus prendra nécessairement du temps. Il est par conséquent inopérant d'opposer politique d'ouverture et quête de réciprocité, voire menace de sanctions : les deux doivent aller de pair selon des dosages variant selon les situations et leurs évolutions.

La question du **partage du fardeau des obligations nouvelles** avec les pays émergents est beaucoup plus complexe, à la fois pour des raisons d'équité et de faisabilité. L'acceptation d'une mise à niveau graduelle et différenciée des économies émergentes en matière de normes environnementales et sociales est ici inévitable pendant une longue période de transition. Il revient dès lors aux économies développées de bien pondérer le handicap de compétitivité qu'elles s'imposent à elles-mêmes au nom du bien commun avec les retombées industrielles et sociales susceptibles d'en résulter pour elles à long terme, et de pourvoir aux nécessaires compensations internes en faveur des activités économiques et des groupes sociaux qui en sont les victimes.

Quant à la nouvelle **dimension géopolitique de la mondialisation** résultant notamment de la montée en puissance des pays émergents, elle demeure largement ignorée à Bruxelles, qui continue de fonctionner comme si l'économie mondiale se résumait toujours à une concurrence entre économies de marché et démocraties libérales, militairement alliées de surcroît, c'est-à-dire à un face à face entre l'Europe et les Etats-Unis. Tel n'est manifestement plus le cas avec l'émergence de nouvelles grandes puissances économiques et politiques, qui ne sont, pour la plupart ni des économies de marché, ni des démocraties libérales, ni des alliés naturels de l'Occident, et manient sans complexe les armes économiques à des fins politico-stratégiques, et vice-versa. Qu'on le veuille ou non, le dogme libéral de la déconnexion de l'économie et du politique qui avait marqué les deux dernières décennies du XXème siècle a vécu.

Des questions nouvelles et difficiles pour l'Union

L'ensemble de ces évolutions pose un grand nombre de questions nouvelles et difficiles aux dirigeants occidentaux et à la construction européenne, qui transcende l'opposition entre libéralisme et protectionnisme et rend plus difficile encore qu'hier la projection implicite des règles et valeurs européennes sur le reste du monde. C'est donc un réexamen raisonné, mais sans *a priori*, de la doctrine communautaire dans son application aux relations extérieures de l'Union qu'appelle cette conséquence historique majeure et multiforme de la mondialisation que constitue la révolution du monde émergent.

La mondialisation confronte enfin l'Union européenne à un ultime défi : **celui de la vitesse à laquelle se recomposent les hiérarchies économiques mondiales et de sa propre capacité de réaction**. Les pays émergents sont souvent des régimes autoritaires et centralisés, aptes à conduire des transformations massives à marche forcée. Les Etats-Unis, quant à eux, bénéficient d'une forte unité nationale, d'un dynamisme de leurs marchés financiers et d'une capacité d'innovation sans équivalent, ainsi que d'une articulation efficace entre politiques publiques et secteur privé : ces atouts leur confèrent une capacité de réaction rapide. Par contraste, il a fallu à l'Europe plus d'une dizaine d'années pour s'accorder sur un nouveau traité renforçant à minima ses institutions, et elle continue d'avancer à reculons sur la voie de son intégration économique et politique.

Les préconisations qui suivent doivent être évaluées à la lumière de ce constat. **La Mission suggère que la Commission qui résultera des élections européennes de juin 2009 lance la Stratégie EuroMonde 2015 dès le Conseil européen du printemps 2010, et en fasse la priorité de sa mandature.**

CHAPITRE II

« LISBONNE PLUS », POUR MIEUX NOUS ADAPTER A LA MONDIALISATION

Si l'échéance de 2010 a permis de mobiliser utilement institutions publiques et sociétés civiles européennes et nationales, elle ne saurait constituer un point d'aboutissement pour l'Union, d'autant que les résultats obtenus à ce jour par la Stratégie de Lisbonne sont mitigés. Dans le contexte actuel de l'économie mondiale, il est peu probable que Lisbonne III (2008-2010) donne des résultats plus probants. Garder le cap au-delà de 2010 en passant à la vitesse supérieure apparaît dès lors comme une nécessité impérieuse : c'est l'objectif de Lisbonne Plus.

I - Lisbonne Plus : Pourquoi ? Comment ?

- **La compétitivité européenne ne s'est pas suffisamment renforcée depuis 2000**

Le bilan présenté en ouverture du présent Rapport l'a montré : la Stratégie de Lisbonne n'a pas permis à l'Europe de renforcer significativement sa compétitivité. L'Union n'a pas pleinement opéré son passage vers l'économie de la connaissance. Sur certains indicateurs-clé, elle n'a pas même progressé : c'est vrai sur l'enseignement supérieur, l'innovation. C'est spectaculaire pour la recherche : l'effort de recherche européen est en recul depuis 2000.

Les résultats économiques de l'Europe restent globalement décevants. Certes, les nouveaux Etats membres mènent une politique de rattrapage vigoureuse. Mais les pays européens avancés ne décollent pas en termes de croissance : sur la période 1980-2007, l'Union européenne est la zone du monde où la croissance a été la plus faible. Sur les vingt dernières années, la croissance de l'Union européenne à 15 a été chaque année plus faible que celle des Etats-Unis, creusant un déficit de richesse considérable, symbolique du recul économique européen. A cet égard, les bons résultats relatifs de l'année 2007 (croissance de 2.7% pour l'Union européenne à 15 contre 2.3% pour les Etats-Unis) semblent marquer moins une rupture de tendance qu'une exception liée aux difficultés, sans doute conjoncturelles, de l'économie américaine : les prévisions se retournent à nouveau pour 2008 (2% Union européenne à 15 contre 2.4% pour les Etats-Unis). En réalité, seuls les pays nordiques ont franchi la frontière technologique qui les sépare de l'économie de la connaissance et connaissent un rythme de croissance élevé.

- **La compétition mondiale s'est intensifiée**

Nous sommes entrés progressivement, depuis quelques années, dans une mondialisation « totale », caractérisée par l'intensité de la concurrence dans tous les domaines, y compris les domaines traditionnellement les plus protégés : éducation, recherche, services publics.... Le commerce mondial s'est accru de manière spectaculaire, non seulement en volume, mais aussi en termes de périmètre : des biens agricoles et industriels, il s'est étendu aux services, qui constituent 70% de l'activité économique des pays les plus développés. Au-delà des biens et services, ce sont les capitaux, les entreprises – sites industriels, et désormais sièges sociaux et centres de recherche - et les ressources humaines qui sont devenues nomades. Une part prépondérante de notre économie, de nos entreprises, mais aussi de nos territoires, est désormais soumise à la concurrence mondiale.

Dans ce nouveau contexte, le risque d'un déclassement de l'Union européenne s'est renforcé. En 2000, elle courait le risque d'un décrochage par rapport aux pays les plus avancés : Etats-Unis, Japon, Corée. Elle est aujourd'hui exposée au risque de rattrapage par les pays émergents (la Chine et l'Inde, mais aussi le Brésil, la Russie, l'Afrique du Sud...). L'Union européenne régressait dans la première division de l'économie mondiale : elle est désormais menacée de rétrograder en deuxième division.

La Stratégie de Lisbonne définit précisément une voie de « sortie par le haut » centrée sur les politiques d'offre, autour de la notion de compétitivité-qualité : nous avons vocation à participer à une compétition sur la valeur ajoutée avec les pays les plus avancés, Etats-Unis et Japon en tête. L'objectif est de franchir la frontière technologique qui nous sépare de l'économie de la connaissance de demain plutôt que de nous battre sur les secteurs industriels d'hier avec les pays émergents.

Dans un contexte international et européen marqué par de nouveaux défis et de nouvelles opportunités, la Stratégie de Lisbonne peut demeurer une très utile matrice conceptuelle pour l'Union européenne. A condition que son contenu soit recentré sur l'essentiel, et sa gouvernance, renforcée.

* * *
*

S'agissant de l'évolution du contenu de la Stratégie de Lisbonne après 2010, deux grandes options sont envisageables, reflets des conceptions qui se sont affrontées depuis son lancement. Chacune a ses avantages et ses inconvénients.

- **Dans une première conception, large, Lisbonne reflète le modèle de développement européen.** Ce modèle repose sur trois piliers : économique, social et environnemental. Lisbonne doit dès lors englober toutes les politiques publiques qui participent du modèle européen.

Cette conception a l'avantage d'une vision globale, intégrant toutes les politiques, ce qui offre une certaine satisfaction intellectuelle. Elle limite les risques de fragmentation bureaucratique : elle tend en effet à faire converger les innombrables processus de coordination européens existants (« processus de Cardiff » sur la réforme structurelle, « grandes orientations de politique économique » sur les orientations macroéconomiques, « lignes directrices pour l'emploi », « agenda social » pour le droit du travail et la protection sociale, « stratégie de développement durable » pour le pilier environnemental etc.) vers une « stratégie unique ».

Cette conception large présente en revanche l'inconvénient de la dispersion, source d'inefficacité et d'irresponsabilité. Différents Conseils des ministres sont compétents sur des fragments de la Stratégie, la coordination administrative est difficile, seul le Conseil européen peut en réalité en assurer la synthèse et les arbitrages, ce qu'il ne fait qu'imparfaitement. L'éparpillement administratif va souvent de pair avec la complexité bureaucratique. L'élargissement de la Stratégie de Lisbonne met en jeu un nombre croissant de comités, de directions de la Commission, il pousse à la production d'un nombre toujours croissant de documents et sombre vite dans le nominalisme.

Cette conception présente aussi le risque d'accroître la dilution. A chaque réévaluation de la Stratégie, on veut y verser de nouvelles politiques. Aujourd'hui, la tentation concerne la politique énergétique et la « dimension externe de Lisbonne ». Progressivement, la Stratégie de Lisbonne tend à se transformer en un fourre-tout qui prétend intégrer la totalité des politiques menées par l'Union et ses Etats membres.

- **Dans une seconde conception, plus restrictive, Lisbonne est avant tout un programme de croissance et de compétitivité pour l'Europe**, centré sur les politiques susceptibles d'accroître le potentiel de croissance et la compétitivité économique européenne, condition de la préservation de son modèle social avancé.

Cette conception permet d'affirmer des priorités. Elle assure une spécialisation de Lisbonne sur son « cœur de métier ». Elle met l'accent sur le « triangle de la connaissance » (enseignement supérieur, recherche, innovation) et les réformes structurelles. Elle ne considère naturellement pas que les enjeux sociaux et environnementaux au sens large réclament moins d'attention politique, mais estime que beaucoup d'entre eux ont vocation à être traités de manière distincte et à faire l'objet de stratégies tout aussi explicites et autonomes.

L'inconvénient d'une telle conception est essentiellement de nature politique : ce contenu resserré risque de heurter les défenseurs d'un strict équilibre entre les volets économique, social et environnemental de la Stratégie de Lisbonne.

Depuis ses débuts, la Stratégie de Lisbonne oscille entre ces deux conceptions. C'est la conception large qui a prévalu en 2000-2001. En réaction, le « rapport Kok » de 2004 sur l'évaluation du processus de Lisbonne privilégiait la conception stricte : il a abouti au recentrage de 2005. **Lisbonne III hésite entre les deux conceptions** : sur le papier, la Commission a semblé ouvrir à nouveau la porte à l'intégration de nouveaux sujets – notamment le volet économique extérieur. Dans le détail, c'est beaucoup moins net : les pistes évoquées n'ont guère de contenu concret en termes de prescription de politiques publiques.

- ***Quel doit être, dans ces conditions, le bon périmètre pour Lisbonne Plus ?***

L'approche retenue dans le présent Rapport inscrit le processus de réforme structurelle interne caractéristique de la Stratégie de Lisbonne au sein d'une stratégie plus globale pour la mondialisation, visant au renforcement de la compétitivité européenne sur la scène mondiale. Cette stratégie comporte deux volets distincts, mais articulés l'un avec l'autre : un volet de compétitivité interne, centré sur l'innovation (Lisbonne Plus), et un volet de compétitivité externe, autour de politiques extérieures communes.

Lisbonne Plus doit donc être un programme de réforme structurelle interne visant à faire de l'Europe une économie de l'innovation performante, socialement avancée, et « propre », dans la mondialisation. La Stratégie de Lisbonne n'a pas vocation à devenir une synthèse conceptuelle de toutes les politiques menées par l'Union européenne et doit au contraire se consacrer à une tâche centrale : adapter l'économie européenne à la mondialisation, c'est-à-dire mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires pour rendre l'économie européenne plus performante dans la compétition internationale.

La compétitivité européenne ne repose plus sur le rattrapage : ses Etats membres les plus avancés ont atteint la frontière technologique, les autres y convergent à échéance plus ou moins rapprochée. Elle repose essentiellement sur l'innovation, seule susceptible de repousser la frontière technologique et de dégager de nouveaux progrès en termes de productivité. L'Europe doit donc investir dans l'économie de l'innovation, et Lisbonne Plus se consacrer aux politiques internes qui ont un impact direct sur l'innovation (la « compétitivité-qualité »), uniquement à ces politiques, mais à toutes ces politiques.

Cette focalisation sur la compétitivité et l'innovation ne signifie pas que Lisbonne Plus soit recentré sur un seul « pilier économique » et qu'il laisse de côté les piliers « social » et « environnemental ». Les politiques sociales et environnementales qui concourent à l'innovation européenne doivent être partie intégrante de Lisbonne Plus : nous les évoquerons plus loin. En revanche, les politiques de sécurité sociale ou les politiques globales de protection de l'environnement n'ont pas à y figurer. Ceci a pour corollaire le maintien et la relance des différents processus existants, notamment l'Agenda social et la Stratégie de développement durable : ils ont pour vocation de coordonner les politiques menées dans les champs social et environnemental, largement extérieurs à la problématique de la compétitivité.

De même, toutes les politiques économiques européennes n'ont pas à être intégrées à Lisbonne Plus : seules les politiques structurelles visant à faire de l'Europe une économie de l'innovation doivent l'être. Objectif de croissance économique et objectif de passage à l'économie de l'innovation ne sont, en effet, pas identiques. Dans l'économie mondialisée contemporaine, le franchissement de la frontière technologique vers l'économie de l'innovation est le facteur clé de la croissance, mais d'autres facteurs y contribuent aussi : il y a les politiques macroéconomiques conjoncturelles, même si elles ont perdu de leur efficacité et qu'elles sont difficiles à mobiliser dans le contexte européen ; il y aussi certaines réformes structurelles, utiles pour la croissance européenne, mais sans rapport direct avec l'économie de l'innovation.

L'agenda de Lisbonne a entretenu la confusion. Son objectif était bien centré sur la compétitivité-qualité, mais ses préconisations étaient plus larges et intégraient tous les éléments de la croissance. La Mission propose que Lisbonne Plus se concentre clairement sur les seuls éléments de compétitivité-qualité.

Enfin, la distinction en piliers économique/social/environnemental est pédagogique, mais assez artificielle : les enjeux économiques, sociaux et environnementaux sont en réalité souvent étroitement imbriqués. Cette imbrication produit nombre de synergies positives : ainsi de la promotion de l'éducation et de la formation, qui poursuit des objectifs à la fois économiques et sociaux ; ainsi de la « flexicurité », qui vise également à conjuguer souplesse économique et protection sociale ; ainsi encore du développement de « l'économie verte », porteurs de progrès à la fois économiques, sociaux et environnementaux.

Dans d'autres cas, cette imbrication peut apparaître porteuse de contradictions : ainsi du respect des règles du Pacte de stabilité, de l'accroissement de l'âge de sortie du marché du travail, ou de l'incidence ambivalente des normes environnementales sur la compétitivité économique. Mais ces contradictions soulignent elles aussi que les enjeux économiques, sociaux et environnementaux sont indissociables, qu'ils ne sauraient être artificiellement séparés, fût-ce sous forme de « piliers », et que recentrer Lisbonne Plus sur un objectif central

de compétitivité et d'innovation ne traduit pas une prédilection pour l'un ou l'autre de ces piliers.

Qui plus est, **ce choix ne préjudicie en rien à la nécessité d'une vraie réflexion sur les moyens de renforcer la dimension sociale de la construction européenne en réponse aux attentes de nombreux citoyens de l'Union.** Une telle réflexion devrait cependant avoir pour préalable un discours de vérité des dirigeants politiques et syndicaux européens sur les limites juridiques, socioculturelles et pratiques d'une « Europe sociale » que la plupart des Etats membres souhaitent, chacun pour de bonnes raisons, circonscrire étroitement.

Le renforcement de la gouvernance de la Stratégie de Lisbonne n'offre pas matière à semblables dilemmes. Nous en préciserons les éléments après avoir détaillé les grandes lignes du périmètre de Lisbonne Plus.

II – Un périmètre recentré sur l'innovation

Le recentrage sur la compétitivité par l'innovation : telle est donc la première préconisation de la Mission pour Lisbonne Plus. L'objectif est de mettre un accent prioritaire sur les réformes absolument nécessaires pour franchir la frontière technologique : si nous ne le faisons, elle continuera d'agir comme un plafond de verre pour la croissance européenne et l'Europe déclinera.

Retenir l'impératif de compétitivité-qualité et d'innovation paraît d'autant plus stratégique que ces deux thèmes apparaissent à la fois rassembleurs et mobilisateurs au niveau européen.

Au regard de leurs concurrents internationaux, **tous les pays de l'Union européenne ont en commun de s'appuyer sur une force de travail en quantité moindre, en raison d'une démographie et d'une durée du travail (annuelle et sur la vie) structurellement plus faibles** : si ces pays veulent maintenir leur niveau de vie et leurs standards sociaux élevés, il est prioritaire pour eux de compenser ces handicaps sur le registre qualitatif, en accroissant leur productivité et en misant sur l'innovation (même si cela n'exclut pas d'augmenter la durée du travail sur la vie et de recourir en complément à l'immigration).

L'innovation apparaît également essentielle pour permettre aux pays de l'Union européenne de répondre aux nouveaux défis globaux que constituent le réchauffement climatique, la hausse structurelle du coût des matières premières ou la montée en puissance économique de pays à bas salaires.

L'Union dispose d'outils majeurs pour encourager l'innovation : stimulation de la concurrence en application des règles communautaires et via l'approfondissement de Marché intérieur, promotion de projets de R&D communs, accroissement de la mobilité des ressources humaines, échanges de bonnes pratiques, comparaison et émulation entre Etats membres.

Au total, l'innovation s'impose comme l'axe central d'une stratégie de compétitivité permettant à tous les Etats de l'Union de combler une partie de leur retard sur les Etats-Unis et de garder leur avance par rapport aux pays émergents.

Quel devrait être, concrètement, le contenu d'une stratégie recentrée sur la compétitivité interne et l'innovation ? L'économie de l'innovation comporte deux moteurs principaux : aujourd'hui, l'économie de la connaissance (qui était au cœur de Lisbonne) ; à terme, la nouvelle révolution des industries vertes. **Le périmètre de Lisbonne Plus devrait donc comporter trois volets pour dynamiser ces moteurs de compétitivité :**

- un premier volet centré sur la recherche, les éléments de compétitivité-qualité du Marché intérieur (en particulier les services financiers), l'innovation industrielle (stratégie des marchés porteurs, pôles de compétitivité, TIC, les PME...) ;
- un deuxième volet axé pour l'essentiel sur les politiques visant à renforcer le capital humain. Ces politiques concernent l'éducation : en priorité l'enseignement supérieur, clé de l'économie de l'innovation, mais aussi les politiques éducatives qui y mènent, notamment la petite enfance, et celles qui l'entretiennent, la formation tout au long de la vie. Elles concernent aussi le marché du travail, avec la réforme principale de la flexicurité, et la constitution d'un « espace de mobilité européen » propre à valoriser le capital humain européen. Elles concernent enfin les politiques d'ajustement à la mondialisation ;
- un troisième volet centré sur l'environnement comme moteur de croissance et de compétitivité : le développement des industries vertes, ainsi que la question ambivalente des normes environnementales, source à la fois de pertes et de gains de compétitivité économique.

A - Une stratégie économique au service de l'innovation

1. Faire de la recherche une priorité effective

La recherche est le nerf d'une économie fondée sur l'innovation. C'est pourquoi l'un des principaux objectifs que l'Union européenne s'était fixée à Lisbonne en 2000 concernait la recherche. Si l'Union européenne n'est pas capable d'inverser la tendance dans ce domaine crucial, elle déclinera rapidement et perdra pied dans la compétition globale. L'objectif demeure de se hisser au niveau des meilleures performances mondiales. Dès lors, la cible de 3% reste pleinement pertinente. Il doit s'agir d'un objectif global pour l'Union européenne, à décliner par pays en fonction de leur proximité avec la frontière technologique. Mais tous les Etats membres, quel que soit leur niveau de développement économique, doivent y converger à mesure qu'ils se rapprochent de cette frontière.

Quelles politiques mener pour y parvenir : développer la recherche publique ou privée, nationale ou européenne, fondamentale ou appliquée, privilégier l'effort budgétaire ou la réforme des structures ? Eu égard aux résultats décevants obtenus depuis 2000, l'heure n'est plus à la sélection des moyens, mais à leur combinaison. Pour faire de la recherche une priorité traduite dans la réalité, il faut actionner tous les leviers : amélioration quantitative et qualitative, recherche publique et privée, niveau national et communautaire.

- ***Renforcer le développement de la recherche publique nationale***

L'Union européenne est en retard sur la recherche publique : celle-ci est de 20% inférieure à la recherche publique américaine, de 40% inférieure à l'objectif de Lisbonne – et l'effort financier est en baisse dans de nombreux pays. La recherche publique a des effets de

d'entraînement sur la recherche privée. Et c'est là que se trouve le levier d'action principal aujourd'hui.

La recherche publique nationale représente plus de 95% de la recherche publique européenne globale, près de la moitié de l'effort total. Et les pouvoirs publics peuvent y avoir une action directe immédiate, contrairement à la recherche privée : il « suffit » d'augmenter les budgets publics. Lisbonne Plus pourrait par exemple demander aux Etats membres d'augmenter de 10% par an leur budget public de recherche, jusqu'à ce que l'objectif global de Lisbonne soit atteint. Afin de desserrer la contrainte budgétaire, Lisbonne Plus devrait également insister sur l'application dynamique du Pacte de stabilité et de croissance, tel que révisé en 2005, qui permet de « tenir compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui entraînent des économies directes de coûts à long terme — y compris en renforçant la croissance potentielle — et qui ont donc une incidence vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques ».

- ***Faire de la R&D une priorité budgétaire au niveau européen***

C'est l'inverse aujourd'hui, la contribution communautaire étant résiduelle (5% du budget, 0.04% du PIB européen). Si la recherche est vraiment au cœur de la stratégie économique européenne, alors cela doit se refléter plus clairement dans le budget communautaire. Les phénomènes de masse critique dans la recherche justifient la mise en commun des moyens. Les Etats membres en phase de rattrapage n'ont pas les moyens financiers de mener une politique ambitieuse de recherche publique. Un appui européen serait doublement bienvenu. A l'occasion de la négociation des prochaines perspectives financières, la recherche a vocation à devenir l'une des premières politiques de l'Union⁴⁶. Il est également nécessaire de développer les grandes initiatives communes de recherche, qu'elles soient pilotées par l'Union européenne (« initiatives conjointes ») ou non (« Eureka »), qui constituent autant d'utiles coopérations renforcées en matière de R&D.

- ***Dynamiser la recherche privée européenne***

On ne peut obliger les entreprises à investir dans la recherche, mais les pouvoirs publics peuvent créer un cadre plus incitatif. Les pays les plus avancés y sont arrivés : les Etats-Unis ont réussi à accroître leur recherche privée de 0.2 point de PIB en dix ans, le Japon de 0.7 point pour atteindre 2.6% du PIB aujourd'hui. De nombreux Etats membres de l'Union européenne utilisent un instrument classique de soutien : le crédit impôt-recherche. Mais l'Union européenne n'a toujours pas réussi à créer un espace européen unifié de l'innovation. Le brevet communautaire est un « serpent de mer » qui n'est toujours pas résolu, de sorte que la brevetabilité en Europe demeure fragmentée : en dépit de l'existence d'un Office européen des brevets, tout brevet doit ensuite être déposé, traduit, examiné et mis en œuvre dans chaque office national de brevets. Pour cette raison, le coût du dépôt d'un brevet en Europe est onze fois supérieur à ce qu'il est aux Etats-Unis, quatorze fois supérieur à ce qu'il est au Japon.

Au-delà de ces éléments, les études montrent que, pour stimuler la recherche privée, l'environnement économique et social est fondamental : la spécialisation industrielle, l'absence de barrières à l'entrée sur les marchés, un marché financier dynamique, un enseignement supérieur de qualité, des infrastructures haut de gamme, la qualité de vie... Les

⁴⁶ Le « rapport Sapir » et le rapport sur l'avenir de l'Europe, présidé par Dominique Strauss-Kahn et remis au Président de la Commission européenne en juin 2004 ont proposé un niveau de recherche communautaire à hauteur de 0.25% du PIB.

autres éléments qui concourent globalement à l'innovation contribueront donc du même coup au développement de la recherche privée.

2. Orienter le Marché intérieur vers l'innovation

L'approfondissement du Marché intérieur doit naturellement être poursuivi avec vigueur. Il a constitué l'un des moteurs importants de la croissance européenne ces vingt dernières années : il a stimulé la compétition entre les entreprises européennes et fait baisser les prix au profit des consommateurs. Mais le Marché intérieur a reposé historiquement sur une logique d'économie d'échelle et de compétitivité-prix, pas toujours d'innovation et de compétitivité-qualité. Cela ne signifie pas qu'il n'ait pas de lien avec l'innovation, au contraire.

Le renforcement de la concurrence au sein du Marché intérieur constitue tout d'abord indirectement un facteur favorable à l'innovation : concurrence accrue implique innovation accrue. L'approfondissement du Marché intérieur génère un environnement favorable à l'innovation. C'est pourquoi la libéralisation des services, des industries de réseau ou encore l'initiative « Mieux légiférer » sont des réformes importantes. Mais certaines dimensions du Marché intérieur contribuent directement au passage à l'économie de l'innovation : Lisbonne Plus doit mettre prioritairement l'accent sur ces dimensions.

- **De manière générale, l'Union européenne doit assumer plus clairement son changement implicite de stratégie en matière de Marché intérieur avec l'élargissement à l'Est.** Il ne s'agit plus de créer, au moins dans le court terme, un vaste marché homogène, comme c'était l'objectif dans l'Union européenne à 15. Il s'agit au contraire d'intégrer un marché européen à l'Union européenne à 27 volontairement hétérogène, reposant sur les avantages comparatifs de ses Etats membres.

L'Union doit affirmer que son hétérogénéité économique, sociale, et même monétaire, constitue un atout compétitif majeur, qui permet d'affiner ses spécialisations industrielles et commerciales. Dans le même temps, elle doit mieux compenser les coûts d'ajustements liés au fonctionnement du marché européen en renforçant sa politique de cohésion territoriale et sociale, dont la légitimité et l'efficacité doivent être renforcées.

- **L'Union européenne doit aussi orienter sa stratégie fiscale en faveur de l'innovation.** La persistance de systèmes fiscaux nationaux différents n'est pas problématique en soi, dès lors qu'elle stimule les efforts de productivité des Etats membres. Une certaine hétérogénéité fiscale est naturelle, qui conduit par exemple les zones périphériques à compenser leurs handicaps économiques par des taux d'imposition plus bas. Pour autant, une concurrence fiscale tous azimuts conduit les Etats membres à une course vers le bas, contreproductive et contradictoire avec les efforts d'investissement public requis par Lisbonne Plus. La problématique fiscale ne peut plus être ignorée dans le cadre d'une stratégie européenne pour la mondialisation.
- **D'un point de vue sectoriel, des gains importants en termes d'innovation peuvent être obtenus sur les marchés publics.** Par leur volume, les marchés publics sont susceptibles d'avoir un impact important en faveur de l'innovation. Ils représentent en effet 16% du PIB européen, 40% des dépenses de construction et presque 100% des

dépenses de défense et de sécurité. Utiliser les collectivités publiques, via les marchés publics, comme « clients d'avant-garde » pour soutenir l'innovation est un levier d'action significatif. Par exemple, l'imposition de normes de haute qualité environnementale (HQE) dans les appels d'offres des collectivités publiques favorise le développement des industries vertes innovantes.

Autre exemple : on sait que les PME innovantes sont de fait exclues des marchés publics : les collectivités privilégient la fiabilité des grands groupes, les appels d'offre exigent souvent la production de résultats comptables sur trois, voire cinq ans – ce que, par définition, les *start ups* nouvelles ne peuvent présenter. A cet égard, le *Small Business Act* proposé par la Commission européenne est un jalon important vers l'amélioration de l'environnement économique des PME innovantes.

3. Un marché financier dynamique au service des PME innovantes

Les services financiers n'ont pas été au cœur de la Stratégie de Lisbonne⁴⁷. La réforme du marché du crédit a ainsi toujours été considérée comme secondaire au regard des objectifs de Lisbonne, parce qu'il y avait des enjeux jugés plus urgents : réduire les rigidités du marché du travail, par exemple, et parce que le développement des marchés financiers européens, autour de l'euro, était jugé globalement satisfaisant. Les études récentes⁴⁸ et l'exemple américain contredisent cette opinion : un marché performant des services financiers est une priorité pour l'économie de l'innovation.

Certes, les marchés financiers européens ont atteint une profondeur satisfaisante, tant les marchés de capitaux que ceux de la dette. Mais ces marchés ne sont accessibles qu'aux grandes entreprises. Les *start ups* innovantes, les « gazelles », y ont un accès limité, voire nul. Ces entreprises ont des besoins de financement très élevés. Elles sont en croissance rapide et génèrent de ce fait un fort besoin en fonds de roulement. Elles investissent pour la plupart dans des actifs immatériels : contrairement aux actifs physiques, ils peuvent difficilement servir à cautionner des financements bancaires.

Face à ces besoins de financement, le marché du crédit adapté aux *start ups* est resté très étroit en Europe, à la différence de celui des Etats-Unis. Le système financier américain a en effet évolué très rapidement pour développer des marchés spécifiques (amorçage, business angels, capital-risque) et des solutions adaptées (*high yield bonds*, *dette mezzanine*, *private*

⁴⁷ Aucune ligne directrice n'est dédiée aux services financiers, même si quatre d'entre-elles sur 24 les concernent de manière plus ou moins indirecte :

- LD n° 6 (zone euro – recommandation de poursuivre les réformes structurelles, ces dernières étant explicitées dans les paragraphes introduisant à cette recommandation comme « les réformes conduisant à des marchés du travail plus adaptables, favorisant l'insertion et mieux intégrés, renforçant la concurrence sur les marchés des produits et approfondissant l'intégration des marchés financiers »)

- LD n° 8 (recommandation de faciliter l'innovation par (...) 5) *l'amélioration de l'accès au financement national et international* »

- LD n°12 relative au marché intérieur, indiquant dans le paragraphe introductif que « l'intégration complète des marchés financiers par la mise en œuvre de la stratégie prévue par le Livre blanc sur les services financiers 2005-2010 améliorerait la production et l'emploi en permettant une affectation plus efficace des capitaux et en améliorant les conditions de financement des entreprises », et recommandant explicitement au point 6) « d'accélérer l'intégration des marchés financiers par une mise en œuvre et une application résolues et cohérentes du plan d'action pour les services concernant les marchés financiers »

- LD n° 15 : « Pour encourager une culture plus axée sur l'esprit d'entreprise et créer un environnement favorable aux PME, les États membres devraient: 1) améliorer l'accès au financement afin de favoriser la création et la croissance des PME, en particulier en ce qui concerne les microcrédits et d'autres formes de capital-risque »

⁴⁸ Cf. les récents *policy papers* de Bruegel : « A primer on innovation and growth » (Philippe Aghion, octobre 2006) ; « Financing Europe's fast movers » (Nicolas Véron et Thomas Philippon, janvier 2008).

equity). Rien de tel en Europe, à l'exception notable du Royaume-Uni et de la Suède. En conséquence, **les « gazelles » européennes ont du mal à trouver les tours de table financiers nécessaires à leur développement.** Et elles se développent peu : la taille d'une *start up* sept ans après sa naissance a été en moyenne multipliée par un facteur 6 en Europe, contre un facteur 60 aux Etats-Unis.

Une école de pensée influente minimise l'impact de cette réalité pour l'innovation. Selon ses défenseurs, si le modèle américain de la Silicon Valley repose effectivement sur la réussite de PME innovantes dans une logique schumpétérienne, le modèle européen de l'innovation – à l'instar du modèle japonais – serait au contraire fondé sur l'investissement des grands groupes industriels : ces groupes peuvent arbitrer le risque en interne et opérer des subventions croisées en utilisant les surplus des divisions mûres pour financer les investissements dans les secteurs innovants. Les marchés financiers européens seraient bien adaptés à ce modèle, puisqu'ils assurent justement un financement large, tant en dette qu'en capital, aux grands groupes cotés.

Les études économiques tendent toutefois à démontrer que le modèle schumpétérien des « gazelles » est plus efficace pour une économie proche de la frontière technologique : l'innovation est le plus souvent en rupture plutôt qu'incrémentale, elle remet en cause les modèles économiques existants que les acteurs installés, qui en tirent profit, n'ont pas intérêt à bouleverser. En tout état de cause, quel que soit le mix d'innovation entre grands groupes et *start ups*, il est patent que ces dernières ont un accès insuffisant aux financements.

Pour ces petites entreprises innovantes, il est nécessaire de développer des services financiers adaptés. Lisbonne Plus devrait s'y atteler. Les instruments sont connus. Il y a les financements publics : capital-equity public, « fonds de fonds », prêts garantis... Mais ils sont limités, dans nombre d'Etats membres, par les contraintes budgétaires publiques. C'est pourquoi il faut aussi songer à des interventions indirectes, afin de permettre une meilleure allocation des capitaux privés, qui existent en abondance, vers les gazelles. Parmi les réformes possibles : assouplir les règles prudentielles pour permettre à des acteurs financiers non bancaires d'offrir des services financiers⁴⁹, développer les marchés financiers à la réglementation allégée pour permettre la cotation plus rapide des *start-ups*, adapter la législation sur l'insolvabilité⁵⁰, réformer la fiscalité pour faciliter l'orientation de l'épargne vers ces financements⁵¹.

Lisbonne Plus pourrait également tirer parti de la réorientation en cours de l'activité de la Banque européenne d'investissement (BEI). Les missions historiques de la BEI se sont concentrées sur les objectifs de cohésion et de convergence, notamment dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport. Mais la BEI se réoriente progressivement vers l'innovation. Elle a d'abord lancé l'initiative « Innovation 2010 » (i2i) dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne : près de 50 Md€ de prêts ont été accordés pour le financement de l'économie de la connaissance : recherche, financement des PME innovantes (en dette et en capital-risque), investissements dans l'éducation, les technologies de l'information et les télécommunications. Parmi les projets financés dans le cadre d'i2i, figurent par exemple des infrastructures de recherche (accélérateur de particules du CERN), le soutien au

⁴⁹ Par exemple, les banques ont toujours un monopole sur le leasing et le factoring en France, en Autriche, en Italie et au Portugal.

⁵⁰ Les *start ups* sont d'autant plus insolubles qu'elles sont en croissance rapide, c'est-à-dire qu'elles vont bien...

⁵¹ En France, encore aujourd'hui, la fiscalité privilégie la rente sur le risque, les placements en obligations contre les investissements en capital, le court terme contre le long terme, le financement du public contre le financement du privé.

développement de technopôles ou encore des programmes de R&D industrielle dans le domaine aéronautique. La BEI s'est fixé un objectif de financement de 65 Md€ d'ici 2013 dans le cadre d'i2i. Elle a plus récemment développé une facilité recherche (*Risk Sharing Research Facility*), qui a vocation à cofinancer des projets de recherche éligibles au 7^{ème} PCRD, dans le cadre d'une enveloppe globale de prêts de 10 Md€.

Il est souhaitable de renforcer le rôle de la BEI en matière d'industries innovantes. Les pays en phase de rattrapage sont aujourd'hui hostiles à une telle réorientation, qui bénéficie prioritairement aux pays européens les plus avancés. Mais cette hostilité devrait se tarir à mesure que ces pays convergent vers la frontière technologique. Une initiative « Innovation Lisbonne Plus » de la BEI pourrait couronner cette évolution.

4. Rendre toute sa place à l'industrie

La Stratégie de Lisbonne mettait à juste titre l'accent sur les services, qui constituent à la fois le principal secteur dans l'Union européenne (de l'ordre de 70% de son PIB) et le socle de son avenir économique. Lisbonne Plus devra poursuivre dans cette voie, en insistant notamment sur la nécessaire diffusion de l'innovation dans le secteur des services. Au regard de la stratégie lancée en 2000, Lisbonne Plus doit cependant opérer un retour vers les activités industrielles.

Le poids de l'industrie dans l'économie a certes baissé (16% contre 30% à son pic européen), mais les statistiques sous-estiment nettement son influence réelle : ainsi, l'externalisation des fonctions-support dans l'industrie aboutit à une comptabilisation en services d'activités qui étaient recensées comme industrielles lorsqu'elles étaient encore effectuées en interne dans l'entreprise industrielle (services informatiques, comptabilité, restauration, nettoyage...). L'économie européenne ne s'est pas désindustrialisée, elle n'est pas devenue une économie de services. Elle possède de nombreux secteurs industriels stratégiques où elle exerce un leadership mondial à travers des fleurons technologiques : l'aéronautique et l'espace, les transports, le nucléaire, l'énergie et l'environnement, l'outillage industriel, l'industrie agro-alimentaire...

L'industrie structure l'activité économique générale. Elle cristallise des pôles attirant universités, centres de recherche, activités de services (le cas d'Airbus à Toulouse est à cet égard emblématique). Surtout, l'industrie est la source prépondérante de la recherche privée et de l'innovation. Ce sont les nouvelles technologies inventées par l'industrie qui génèrent des gains de productivité dans toute l'économie. C'est ainsi la diffusion des technologies de l'information et de la communication qui a permis des gains de productivité dans tous les secteurs (services, industrie, agriculture) et la relance de la croissance. C'est particulièrement vrai aux Etats-Unis.

Ceci ne concerne pas que le *high tech*. La recherche agronomique pilotée par l'industrie agro-alimentaire est à l'origine des innovations du secteur agricole. Cela sera encore plus vrai dans l'avenir : aux progrès techniques de production s'ajoutent désormais les recherches pour rendre l'agriculture « durable » - une agriculture ne laissant plus d'impact négatif sur l'environnement⁵².

⁵² On peut noter que l'innovation sera aussi nécessaire pour éviter les impacts négatifs inverses – du changement climatique sur l'agriculture. Par exemple, le réchauffement du climat a provoqué la destruction du chêne pédonculé, ressource forestière importante en France, en favorisant le développement de son parasite, l'oïdium, un champignon microscopique qui prolifère avec la douceur des hivers.

Les différentes initiatives lancées par la Commission européenne et autres institutions communautaires dans la période récente témoignent d'une mobilisation accrue en faveur de l'industrie⁵³. La plupart des éléments d'une stratégie industrielle pour l'innovation semblent d'ailleurs présents au niveau européen : réorientation de la spécialisation industrielle vers les secteurs les plus innovants (*lead markets*, « politique industrielle durable »), renforcement de la capacité d'innovation dans ces secteurs (recherche industrielle, initiatives technologiques conjointes, pôles de compétitivité) et protection de leur compétitivité (études d'impact)... On peut y ajouter, de manière plus indirecte, la flexicurité et l'enseignement supérieur. Une politique universitaire active doit aboutir à fournir le capital humain nécessaire à l'économie de l'innovation. La flexicurité doit apporter la flexibilité nécessaire à la gestion des ressources humaines dans les cycles économiques très marqués qui caractérisent l'industrie. Dès lors, il s'agira de consolider ces éléments encore épars au sein d'une stratégie industrielle plus cohérente.

Si l'industrie est au cœur de l'économie de l'innovation, une stratégie industrielle européenne doit être au cœur de Lisbonne Plus. Il ne s'agit naturellement pas de mettre en place une « politique industrielle » à l'ancienne, défensive ou protectionniste, qui viserait par exemple à soutenir financièrement telle ou telle entreprise, voire tel ou tel secteur, mais d'une stratégie transversale visant à promouvoir l'innovation.

Le premier objectif d'une telle démarche doit être **d'orienter la spécialisation industrielle de l'Europe vers les secteurs innovants**. L'Europe doit évoluer plus rapidement des secteurs matures de l'économie industrielle d'hier vers les secteurs porteurs de croissance de l'économie de l'innovation – TIC, biotechnologies, énergies, technologies « vertes »⁵⁴... Déverser des subventions de recherche sur des secteurs peu innovants et à faible intensité de R&D a nettement moins d'impact que si les aides sont orientées vers des secteurs innovants.

Le second objectif est de renforcer la position compétitive de l'Europe sur ces secteurs innovants. Outre la mise en place d'un environnement favorable à l'industrie et les stratégies sectorielles déjà établies au niveau européen (Cars 21, textile etc.), une stratégie industrielle pour l'innovation devrait s'appuyer sur les instruments suivants :

- ***La réglementation et les normes industrielles***

L'adoption de réglementations et de normes exigeantes sur le marché européen est en principe favorable aux industries innovantes. En matière de gestion des déchets, par exemple, l'obligation de supprimer les déchetteries a permis l'essor des usines d'incinération des ordures ménagères, et le développement des fours céramiques à haute valeur ajoutée.

Mais les contraintes réglementaires génèrent des hausses dans les coûts de production industriels : des réglementations trop exigeantes ne risquent-elles pas de pénaliser les industries européennes face à des compétiteurs étrangers qui ne subissent pas de tels surcoûts ? Il faut en réalité distinguer selon les types de réglementation.

⁵³ Notamment : « Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'Union européenne - vers une approche plus intégrée de la politique industrielle » (octobre 2005) ; « Eléments à mi-parcours de la politique industrielle – contribution à la stratégie pour la croissance et l'emploi de l'Union européenne » (juillet 2007).

⁵⁴ Six niches à haut potentiel ont été identifiées par « l'Initiative sur les marchés porteurs » (*lead market initiative*) de la Commission, via des études économiques et des consultations larges des professionnels : les énergies renouvelables, le bâtiment durable, l'industrie du recyclage, les produits industriels biologiques, la santé à distance (*eHealth*), les textiles de protection. Le développement de ces six marchés pourrait aboutir à la création d'un million d'emplois en Europe d'ici 2020.

Les réglementations qui concernent le « process industriel » renchérissent le coût de production pour les seuls industriels européens. Elles grèvent les coûts de production de tous les produits, y compris à l'exportation. A l'inverse, ces réglementations ne sont pas opposables aux produits importés : l'OMC l'interdit. C'est le cas des obligations de la directive REACH dans le secteur chimique, ou des permis d'émission de CO2 (ETS) en discussion pour l'application des obligations de Kyoto. C'est sur ce type de réglementations que les études d'impact industriel prévues dans la stratégie intégrée de compétitivité, mentionnée plus haut, auront un rôle important.

A l'inverse, les normes industrielles qui concernent les caractéristiques techniques des produits s'imposent tout autant aux importations qu'aux produits européens. L'un des problèmes est le respect effectif de ces normes par les produits importés. La polémique sur les poupées au plomb « made in China » en donne une illustration : les peintures au plomb pour les jouets sont interdites par les normes CE, mais les jouets importés étaient mal contrôlés. Mieux, ces normes industrielles peuvent conférer un avantage décisif aux industriels européens dans la compétition internationale, si l'Europe est capable d'exporter ses normes au niveau mondial.

Enfin, dans les secteurs nouveaux où plusieurs normes sont en concurrence, le poids du marché européen peut là aussi faire la différence. L'exemple toujours cité est celui de la téléphonie mobile, où la norme européenne GSM est devenue le standard mondial. Plus récemment, sur le segment du DVD haute définition, la présence des industriels européens aux côtés de Sony n'est pas étrangère à la victoire de la technologie Blue Ray sur le HD-DVD de Toshiba.

Nous reviendrons plus loin sur l'importance d'une véritable stratégie normative de l'Union européenne au niveau international.

- ***Le soutien aux grands projets européens***

Les « initiatives technologiques conjointes » (« ITC ») représentent un outil important pour la stratégie industrielle européenne. Ce sont des entreprises communes qui associent la Commission, les Etats membres et le secteur privé. Elles portent des projets de recherche à forte intensité capitalistique (nécessitant la présence des pouvoirs publics) et à application commerciale potentielle fructueuse. Quatre ITC sont en cours d'adoption : elles concernent les médicaments innovants (IMI), le transport aérien durable (*Clean Sky*), les systèmes embarqués pour l'aéronautique (Artemis) et la nanoélectronique (ENIAC).

Dans le même esprit, une entreprise commune est porteuse du projet de GPS européen Galileo, l'Europe soutient le développement de son industrie spatiale avec le lanceur Ariane, Airbus continue de bénéficier du soutien financier communautaire à travers le mécanisme des avances remboursables. L'Europe sait donc aussi développer, de manière pragmatique, de grands projets industriels structurants. Lisbonne Plus doit favoriser et renforcer cette démarche.

Enfin, **Lisbonne Plus doit mettre en place des financements nettement accrus en faveur des investissements d'infrastructure**, notamment des réseaux européens de transport et d'énergie (TEN). Ces réseaux avaient paru moins prioritaires que les TIC au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne, alors qu'ils sont essentiels. Ils ont, depuis, fait l'objet

de plans prévisionnels largement consensuels et méritent des financements communautaires au moins deux fois supérieurs à l'existant : ils sont porteurs d'innovations, directement (TGV, enfouissement des lignes électriques à très haute tension....) et indirectement, dans une Union européenne dont l'économie ne s'est pas « dématérialisée » et dans laquelle les biens, les services et le capital humain doivent pouvoir circuler beaucoup plus aisément.

- ***Les technologies de l'information et de la communication (TIC)***

C'est grâce aux TIC que les pays les plus avancés, notamment les Etats-Unis, ont pu faire reculer la frontière technologique et nourrir une croissance durable de haut niveau au cours des années 1990 et 2000. L'Europe avait pris beaucoup de retard dans ce domaine, lequel avait notamment justifié le lancement de la Stratégie de Lisbonne.

Aujourd'hui, le retard européen en matière de TIC a été en partie comblé. Mais pas totalement. Les Etats membres en phase de convergence sont naturellement encore sous-équipés. Dans les Etats membres les plus avancés, il reste encore des poches de sous-équipement : les PME, l'administration, les territoires ruraux. Les initiatives communautaires *e-administration* pour les services publics et le *Small Business Act* pour les PME vont dans le bon sens. Elles doivent être renforcées dans le cadre de Lisbonne Plus.

B - La valorisation du capital humain, ressource-clé pour l'Union européenne

Le capital humain est le facteur-clé de succès de l'économie de l'innovation. L'Europe doit désormais former, non plus les contremaîtres de l'usine d'hier, mais aussi les scientifiques, les ingénieurs, les créateurs, les concepteurs, les synthétiseurs, les cadres et les techniciens de l'économie de l'innovation. L'investissement dans le capital humain passe avant tout par l'enseignement supérieur, mais aussi par les politiques éducatives qui y mènent au profit de tous, notamment dans la petite enfance, et par celles qui l'entretiennent, la formation tout au long de la vie. L'investissement dans le capital humain concerne aussi le marché du travail, avec la réforme principale de la flexicurité et le traitement des coûts sociaux de l'ajustement à la mondialisation, ainsi que la constitution d'un « espace de mobilité européen » propre à valoriser le capital humain européen. Le point de convergence de ces orientations est de donner un contenu à « l'Etat social actif » déjà évoqué à Lisbonne en 2000, qui allie une dimension authentiquement protectrice à un environnement dynamique favorable à l'innovation et à la compétitivité.

1. Investir dans l'éducation

- ***L'enseignement supérieur***

Dans le « triangle de la connaissance » (recherche/innovation/enseignement supérieur), l'enseignement supérieur a toujours fait figure de parent pauvre. Il s'agit pourtant d'un défi crucial pour l'économie de l'innovation, sur laquelle l'Europe accumule un retard critique. L'enjeu est non seulement de favoriser la compétitivité des économies européennes, mais aussi d'assurer le maintien durable des centres de décision, de recherche et d'expertise sur le territoire de l'Union européenne.

Les écarts de performance actuels entre l'Union européenne et les autres pays de l'OCDE ont une double explication. La principale est budgétaire : les Etats-Unis investissent 3.3% de leur richesse nationale dans leurs universités, contre 1,3% en Europe – presque trois

fois plus, avec un écart faramineux de deux points de PIB. On souligne en général que la différence se fait pour l'essentiel sur le financement privé. Le financement privé est certes marginal en Europe (0.2% du PIB, contre 0.6% au Japon et 1.8% aux Etats-Unis). Mais même le financement public est nettement supérieur aux Etats-Unis : 1,5% contre 1,1% du PIB. En conséquence, le système universitaire américain fait réussir plus d'étudiants et leur consacre plus de moyens (36.500 € par étudiant, contre 8.700 € en Europe) dans tous les domaines – rémunération des enseignants, taux d'encadrement, excellence des bibliothèques universitaires, équipements informatiques, qualité des campus et des logements étudiants...

La seconde explication concerne la gouvernance. Toutes les études montrent que la qualité des universités est corrélée à leur autonomie – autonomie budgétaire, liberté d'embauche, liberté de fixation des salaires, notamment. Or les universités européennes demeurent gérées de manière très centralisée par l'Etat dans la plupart des Etats membres.

L'Union européenne devra faire de l'enseignement supérieur la grande priorité de l'après-2010. Lisbonne Plus devra fixer des objectifs clairs, comme ceux qui existent dans les autres domaines : 50% d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur, un nombre donné d'universités européennes classées dans le Top 100 du classement de Shanghai⁵⁵, 3% de la richesse nationale consacrée à l'enseignement supérieur.

Il existe un débat politique animé sur les modalités de ce surcroît d'investissement en Europe : financement public ou financement privé ? Ce débat apparaît secondaire : l'enjeu est d'augmenter le financement de l'enseignement supérieur, et en vue de cet objectif tous les moyens doivent être conjugués.

On peut décider de faire porter la charge sur le financement public. C'est ce que font les pays européens les plus avancés en la matière, les pays nordiques, où le financement de l'université est réalisé à presque 100% par l'Etat. Ce défi est d'abord posé aux Etats membres, qui ont compétence exclusive sur l'enseignement supérieur. Mais il ne serait pas illégitime que l'Union apporte un appui financier en investissant par exemple dans des réseaux de centres universitaires d'excellence, labellisés « universités européennes » et appelés à se hisser dans leur domaine au premier rang mondial. Il serait raisonnable à cet égard qu'à l'occasion de la révision des perspectives financières, apparaisse une ligne « enseignement supérieur » dans le budget européen.

On peut également faire porter une partie de la charge sur les étudiants, en relevant les droits d'inscription, choix opéré par le Royaume-Uni. C'est une option légitime en termes d'équité : on sait que le paiement par l'impôt de tous des études supérieures de quelques-uns, statistiquement issus des milieux sociaux privilégiés, opère une redistribution sociale à l'envers. Le relèvement des droits d'inscription doit naturellement s'accompagner d'un soutien accru aux étudiants de familles modestes. Un tel soutien accru se justifie plus globalement, car la démocratisation de l'enseignement supérieur se heurte aux inégalités sociales : les jeunes adultes en manque de ressources renoncent à faire des études supérieures parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers de mener une vie étudiante, et entrent directement dans la vie active. C'est pourquoi la Mission suggère de coupler au relèvement des droits

⁵⁵ Le niveau européen dans le Top 500 est plus acceptable : il se situe à 55% du niveau des Etats-Unis. Cela correspond à une réalité : l'Europe possède beaucoup d'universités intermédiaires de bon niveau, alors que l'écart-type est plus marqué aux Etats-Unis, entre universités d'excellence mondiale et universités régionales.

d'inscription une initiative visant à généraliser les prêts-étudiant via une garantie de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou des Etats⁵⁶.

Enfin, les grandes entreprises doivent prendre leur part de cet effort, qui les concerne au premier chef, notamment à travers le système des chaires universitaires d'entreprise, comme c'est le cas désormais dans les grandes écoles françaises. Pour éviter la « privatisation » des diplômes et préserver la totale indépendance des universités, le financement des entreprises pourrait être intermédié par une structure d'intérêt général, de type fondation. Ces fondations universitaires, dotées par les entreprises, seraient spécialisées dans le cofinancement des filières d'enseignement supérieur. Elles permettraient d'articuler des partenariats publics/privés dans le cadre d'une gouvernance d'utilité publique innovante.

Au-delà des questions essentielles de financement, Lisbonne Plus devra aussi promouvoir l'autonomie des universités, et la diffusion des meilleures pratiques européennes et internationales en ce domaine.

- ***L'enseignement scolaire et la petite enfance***

Pour accéder à l'enseignement supérieur, il faut avoir réussi sa scolarité préalable.

La généralisation de l'enseignement secondaire est achevée ou en voie d'achèvement dans la quasi-totalité des Etats membres de l'Union. L'Union européenne peut en outre difficilement s'en mêler, car il s'agit d'un moment éducatif intimement lié à la culture et à l'identité nationales. En revanche, la petite enfance mériterait d'être intégrée à Lisbonne Plus.

L'économie de la connaissance repose en effet sur la capacité à apprendre – à l'université, puis ensuite dans la vie professionnelle à travers la formation continue. Le sociologue Gøsta Esping-Andersen a montré que cette capacité à apprendre nécessite un « capital cognitif » qui s'acquiert principalement dans la petite enfance, jusqu'à six ans. Or les inégalités entre les enfants sont massives à cet âge, entre les enfants dont l'intellect est activement sollicité par leurs parents et ceux laissés à l'abandon devant une télévision (publique ou privée) dont la promotion de l'« Economie de la connaissance » est le cadet des soucis. L'héritage social joue ainsi un rôle clé dans les premières années de la vie et influe donc de manière décisive sur le capital cognitif des individus.

C'est pourquoi il faut « investir dans les bébés », à travers la généralisation des crèches et des services publics de la petite enfance. Un tel modèle a été mis en place avec succès au Danemark ; la France dispose également d'acquis très solides en la matière : il faut aider à sa généralisation dans l'Union. Lisbonne l'avait intégré dans ses objectifs. Lisbonne Plus doit aller plus loin, compte tenu également du déficit démographique européen. Les investissements dans la petite enfance relèvent largement des collectivités locales, mais l'Union européenne pourrait servir de facilitateur en assurant leur cofinancement à travers un **fonds spécifique « petite enfance »**. L'intervention communautaire permettrait également de pallier les défaillances de certains nouveaux adhérents qui, comme la Pologne, ont supprimé les crèches communistes et ne disposent pas encore de moyens financiers suffisants pour les remplacer.

⁵⁶ Cf. supra – chapitre IV-2.

- ***L'intégration de toutes les populations***

Une partie importante du capital humain européen est aujourd'hui perdue parce que nos économies laissent trop de composantes de la population active aux marges du marché du travail. Le taux d'emploi des seniors et des jeunes travailleurs est insuffisant dans de nombreux Etats membres. Les femmes sont en voie d'intégration mais certains pays sont encore très en retard. Surtout, la situation de l'emploi des populations immigrées ou issues de l'immigration demeure critique dans toute l'Europe.

Il est crucial pour l'avenir de l'Europe – et pas seulement pour son avenir économique – que l'investissement dans le capital humain englobe toutes les composantes de sa population. Etant donné les retards, voire les discriminations, accumulés, cela nécessite des politiques ciblées au profit de ces populations. Il s'agit de « donner plus à ceux qui ont moins », plus de capital public à ceux qui ont moins de capital individuel.

2. La « flexicurité » européenne, entre principes communs et ajustement social

La mobilité est essentielle pour la diffusion de l'innovation dans l'économie, d'une entreprise ou d'un secteur à l'autre. Elle peut bénéficier de l'existence de hauts niveaux de protection sociale dans les pays de l'Union européenne, qui doivent permettre de prendre en charge les périodes transitoires entre deux postes. Si l'Union a récemment adopté des « principes communs » sur la flexicurité dont il importe de rappeler le caractère stratégique et d'assurer la mise en œuvre, elle pourrait faire davantage à l'avenir pour prendre en charge les périodes de transition des travailleurs européens.

- ***Des « principes communs » essentiels***

Sur le volet « flexibilité », les préconisations sont simples : assouplir le droit du travail en matière de recrutement et de licenciement. Sur le volet « sécurité », en revanche, l'évolution est majeure. Il s'agit en effet d'**organiser une véritable prise en charge par la collectivité de la transition d'un emploi à l'autre** – ce que les économistes appellent l'organisation des « marchés transitionnels » :

- la mise en place de politiques actives de retour à l'emploi. Les agences de placement nationales peinent à apporter aux travailleurs le soutien logistique permanent qui leur est nécessaire. Il faut inventer des « agences de la transition » qui s'inspireront des missions d'“*outplacement*” que les entreprises offrent parfois à leurs cadres sur le départ : bilan de compétence, soutien matériel, suivi individualisé, soutien psychologique, jusqu'à l'obtention d'un nouvel emploi ;
- la validation des acquis de l'expérience. Les travailleurs pas ou peu qualifiés n'ont pas de diplôme à faire valoir sur le marché du travail. Leurs compétences étaient reconnues par le travail accompli dans l'entreprise. Il est nécessaire de rendre « transférables » les qualifications acquises dans une entreprise : cela passe par la reconnaissance de ces qualifications dans les *curriculum vitae*, sous la forme d'une certification des acquis professionnels équivalente à un diplôme ;
- un taux de remplacement élevé. Les chômeurs au Danemark perçoivent 90% de leur dernier salaire, contre 55% en France ;

- un effort massif sur la formation continue. Désormais, nombre de salariés européens doivent changer plusieurs fois d'entreprise et de métier au cours de leur vie professionnelle. Ils doivent donc acquérir de nouvelles compétences tout au long de la vie. D'où l'importance accrue de la formation continue : il ne s'agit plus de conférer au salarié des connaissances supplémentaires marginales afin de progresser dans son entreprise, il s'agit de lui apprendre un métier nouveau pour lui permettre de changer d'entreprise ou de secteur d'activité.
- ***Une contribution financière accrue de l'Union européenne pour les dépenses d'ajustement***

Une vraie politique de flexicurité coûte très cher : son coût peut atteindre jusqu'à deux points de PIB au moins par an. Or il s'agit de compétences nationales et l'on sait la difficulté des Etats membres à dégager, selon les pays, des marges de manœuvre budgétaires. Si l'Union européenne veut réellement mettre la flexicurité au cœur d'une politique sociale de valorisation de son capital humain, elle se doit de mobiliser une part accrue de son budget en appui des politiques conduites par les Etats membres.

Une intervention financière accrue de l'Union européenne se justifie plus particulièrement pour toutes les dépenses d'ajustement et de formation liées à des restructurations. **L'Union européenne étant en effet investie par ses Etats membre de la responsabilité de processus de libéralisation à la fois internes (Marché intérieur et élargissement) et externes (politique commerciale), elle a vocation à assumer beaucoup plus fortement la prise en charge de leurs effets sociaux négatifs**, qui sont certes marginaux par rapport à leurs effets positifs, mais n'en affectent pas moins la vie de milliers d'Européens.

Cette intervention conservatrice de l'Union européenne devrait être une composante importante de la **Stratégie EuroMonde 2015**, dont elle couvrira à la fois les dimensions interne et externe. Elle pourrait s'opérer dans le cadre d'une forte montée en puissance du Fonds d'ajustement à la mondialisation, qui doit être dédié non pas seulement à la mondialisation, mais (comme c'est d'ailleurs déjà en partie le cas) à l'ensemble des restructurations ou délocalisations, y compris internes à l'Union. Une mobilisation beaucoup plus active et directe du Fonds social européen devra également être organisée, sur le modèle du Fonds d'ajustement à la mondialisation (constitution de dossiers bénéficiant à des travailleurs victimes de licenciements et octroi de financements directs du FSE). L'adhésion citoyenne à l'Europe en sera renforcée.

3. Créer un « espace européen de mobilité socio-professionnelle »

Le capital humain se nourrit de la mobilité. Il s'enrichit par les échanges d'expérience, les fertilisations croisées. L'Europe, par sa diversité, possède à cet égard un atout potentiel considérable. Encore faut-il qu'elle en tire parti en assurant une véritable mobilité en son sein.

Il est donc suggéré de mettre en place dans le cadre de Lisbonne Plus un plan global pour un espace de mobilité européen, qui comprendrait trois volets.

- ***La mobilité des étudiants***, avec la montée en puissance d'Erasmus. La Mission suggère qu'à terme, les masters universitaires intègrent un semestre obligatoire dans

un autre Etat européen. Cette obligation est déjà mise en place avec succès au Luxembourg, ou encore dans les grandes écoles françaises. Une telle généralisation prendrait naturellement du temps : l'horizon de réalisation pourrait se situer en 2020, avec une montée en puissance progressive et une croissance des budgets en conséquence – multiplication par quatre du financement Erasmus pour le prochain cadre financier, par dix pour les suivants. Les autres programmes d'échange actuels (Leonardo pour les apprentis, Grundtig pour les enseignants, etc.) verraient également leur budget doubler. Cette progression des financements communautaires aurait vocation à stimuler les financements complémentaires des Etats et des collectivités locales, qui jouent d'ores et déjà un rôle majeur dans le soutien de la mobilité étudiante.

- **La mobilité des salariés.** Elle est très faible aujourd'hui : en moyenne 2% de la population active des pays de l'Union européenne. Plusieurs pistes peuvent être étudiées pour y remédier :
 - d'abord, créer un programme d'assistance destiné aux Européens mobiles – un « Erasmus-actifs » : son champ comprendrait l'apprentissage linguistique, l'aide à la recherche d'emploi sur un marché du travail non familial, le traitement des problèmes liés à l'absence d'harmonisation des diplômes, l'aide au financement des coûts liés à la mobilité (frais de déménagement par exemple). Mis en œuvre au niveau local, son financement relèverait du budget communautaire puisqu'il s'agirait d'une action couvrant l'ensemble de l'Union ;
 - ensuite, garantir l'équivalence effective et généralisée des diplômes et des qualifications dans l'Union : si la reconnaissance des diplômes est en cours et si certaines professions réglementées sont désormais ouvertes aux ressortissants communautaires (médecins, avocats), ce processus n'est qu'entamé et il faut désormais le mener à son terme ;
 - enfin, assurer le respect des droits sociaux des travailleurs : cela suppose à la fois d'atténuer tous les obstacles à la transférabilité intégrale des droits sociaux (santé, retraites, chômage) d'un pays à l'autre, mais aussi de mettre en place un contrôle plus efficace des détachements des travailleurs, sur la base d'une agence européenne réunissant fonctionnaires européens et contrôleurs du travail nationaux.

Sur ces sujets, l'institution de « préfectures européennes » veillant à l'application effective du droit communautaire des personnes et des travailleurs sur tout le territoire de l'Union serait une initiative bienvenue.

- *Toute stratégie de mobilité ambitieuse doit enfin comporter un volet relatif au **renforcement de l'apprentissage des langues européennes**, dès lors que les carences dans ce domaine constituent l'un des premiers obstacles à la mobilité.* Il paraît à cet égard opportun que l'Union européenne accorde une contribution financière beaucoup plus forte qu'aujourd'hui aux Etats membres afin de garantir que chacun d'eux puisse proposer l'enseignement précoce de deux langues vivantes européennes.

C - La « nouvelle économie verte »

Lisbonne Plus doit enfin se concentrer sur l'**environnement** comme moteur de croissance et d'innovation. L'environnement devra se voir accorder dans l'après-2010 le même statut que les TIC au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne en 2000. En effet, les industries de l'environnement sont appelées à croître rapidement (du fait de Kyoto notamment) et sont porteuses d'innovations technologiques. Elles devraient donc avoir un fort impact sur la compétitivité économique comme moteur de l'innovation. Mais, contrairement aux TIC, elles ont aussi un effet négatif en renchérissant les coûts de production. L'objectif de Lisbonne Plus sera d'en maximiser les gains et d'en minimiser les coûts.

1. Valoriser les politiques environnementales comme moteur de la croissance

L'environnement est un marché essentiel pour l'avenir : un chiffre d'affaires mondial déjà supérieur à 1.000 Md€ (l'équivalent de l'industrie aéronautique ou pharmaceutique), un taux de croissance élevé (6% par an), des perspectives de développement majeures avec la lutte contre le réchauffement climatique.

Sur ce marché, l'Europe est très bien positionnée. Elle est leader mondial, possède des « majors » globales (comme dans l'eau ou l'énergie), développe des projets d'avant-garde (projet GMES d'étude satellitaire d'observation des terres et de leur déboisement, projet ITER de fusion nucléaire...) et des standards innovants (normes CO2 dans les voitures), déploie une diplomatie environnementale très active (Kyoto, le premier traité international sur la protection du littoral côtier dans le cadre du protocole « zone côtière » de la convention de Barcelone, convention sur la biodiversité, la convention sur les zones humides, les *debt for nature swaps*...).

L'Europe doit profiter de son avance sur un marché à fort potentiel pour nourrir sa croissance et sa compétitivité. Lisbonne Plus peut y contribuer en développant un plan d'action en trois volets :

- **Les technologies environnementales innovantes**

Lors du Conseil européen de mars 2007, l'Union s'est fixée des objectifs ambitieux de lutte contre le changement climatique : réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre ; une part de 20% de sources d'énergie renouvelables dans le mix énergétique européen ; un plan pour réduire la consommation globale d'énergie primaire de 20% d'ici 2020.

Ces objectifs ne peuvent être atteints en l'état actuel des technologies. L'Europe a besoin d'une politique spécifique visant à accélérer le développement et le déploiement au meilleur coût des technologies à faible intensité carbonique.

Ce ne sera pas facile, car l'Europe – certes moins que le reste du monde – a pris du retard. Nous avons bénéficié, avec le pétrole et le gaz, d'approvisionnements en énergie abondants et peu coûteux. En dehors de la brève période des chocs pétroliers des années 70, a prévalu un sous-investissement chronique, public et privé, dans les nouvelles technologies énergétiques.

Surtout, le processus d'innovation dans le domaine environnemental et énergétique souffre de handicaps structurels. Il se caractérise par des délais importants, souvent des

décennies, avant la commercialisation. Les investissements à réaliser sont de très grande ampleur. Même si la hausse des hydrocarbures ouvre des opportunités, les nouvelles technologies font face à des coûts initiaux généralement supérieurs à celles qu'elles remplacent, avec une courbe d'expérience longue. Elles se heurtent parfois à des problèmes d'acceptation sociale (nucléaire, éolien) et souvent à des acteurs dominants qui cherchent à conserver leurs rentes sur les technologies à forte intensité carbonique.

En bref, **les technologies environnementales innovantes ne sont pas naturellement portées par le marché**. Ce fossé entre l'offre et la demande est souvent qualifié de « vallée de la mort » des technologies énergétiques à faible intensité carbonique.

C'est pourquoi l'intervention des pouvoirs publics doit contribuer à assurer le développement initial de ces technologies, jusqu'à leur solvabilisation sous l'effet de la baisse des coûts de production le long de la courbe d'expérience. Les principaux défis technologiques sont identifiés :

- à moyen terme (2020) : le développement des biocarburants de la 2^{ème} génération, l'utilisation commerciale des technologies de piégeage du CO₂, le doublement de la capacité de production des grandes éoliennes, l'implantation des éoliennes en mer, le développement à grande échelle de l'énergie photovoltaïque et de l'énergie solaire concentrée, la mise en place de solutions de long terme pour la gestion des déchets issus du nucléaire fissile ;
- à long terme (2050) : la commercialisation de véhicules équipés de piles à combustible à l'hydrogène, l'arrivée de la quatrième génération des centrales nucléaires à fission, la mise en service du réacteur à fusion ITER...

Un premier jalon a été posé en novembre 2007, avec la communication de la Commission pour un « plan stratégique européen pour les technologies énergétiques » (plan SET). Le déploiement effectif de ce plan sera au cœur de l'agenda de Lisbonne Plus. Il devra à la fois coordonner les actions nationales et mobiliser tous les instruments communautaires : réglementation, programmes de recherche, financement de l'innovation (BEI, ligne budgétaire dans le cadre des nouvelles perspectives financières).

- ***L'efficacité énergétique***

Lisbonne Plus doit faire porter un effort particulier sur l'amélioration de l'efficacité énergétique. D'abord, parce qu'elle a un double impact économique : elle est source directe d'innovation technologique, et source indirecte de compétitivité accrue pour l'ensemble de l'économie européenne, via les économies qu'elle génère. Selon le Livre Vert publié en 2005 par la Commission, une réduction de la consommation de 20% d'ici 2020 aurait un impact considérable : économies de 60 milliards d'euros par an (entre 200 et 1.000 euros par an pour un ménage moyen), une réduction de 50% des émissions de CO₂, la création d'un million d'emplois.

Ensuite, parce que l'Europe est très en retard en la matière (la consommation énergétique continue de s'accroître en Europe, de l'ordre de 2% par an) et que les marges de progression sont beaucoup plus importantes sur la demande d'énergie que sur l'offre.

Dans le domaine des transports (30% de la consommation énergétique européenne), l'incitation aux voitures plus économes, la gestion des trafics, et surtout le développement des transports publics et la limitation de la voiture en milieu urbain (la moitié du carburant utilisé par le transport routier est consommée en ville) sont des pistes prometteuses.

En ce qui concerne le bâtiment et les foyers (40% de la consommation), les gaspillages demeurent majeurs : mauvaise isolation, éclairage à haute consommation énergétique, appareils domestiques fortement consommateurs, air conditionné mal calibré... Le mode « veille » des appareils électriques domestiques représente à lui seul 7% de la consommation électrique totale !

Enfin, dans l'industrie (30%), les sources d'amélioration de l'efficacité énergétique sont là encore nombreuses. Le secteur électrique, notamment, paraît disposer de marges d'amélioration importantes : les deux-tiers de l'énergie électrique produite sont consommés dans le processus de production et de transport, avant l'arrivée à l'utilisateur.

- **Les normes environnementales**

De par la taille de son marché intérieur, l'Union européenne est en mesure d'imposer ses normes sur le marché mondial. Cette mondialisation des normes procure un fort avantage compétitif aux industriels européens, qui sont par définition les premiers à avoir adapté leur production et bénéficient par là d'une avance en termes d'effet d'expérience. La standardisation réglementaire, ainsi que son équivalent en *soft law*, la certification des produits, trouveront un terrain d'application vaste avec l'environnement.

2. Limiter les surcoûts économiques liés aux politiques environnementales

Les contraintes environnementales sont coûteuses. Leurs coûts sont variables, ils sont à mettre en balance avec les gains évoqués ci-dessus pour en évaluer les effets nets, mais ils existent. En ce qui concerne les mesures européennes de lutte contre le changement climatique, ils sont estimés à 0.5 point de PIB à l'horizon 2020.

Ces coûts ne sont pas répartis de manière égale. Ils peuvent peser de manière très intense sur certains secteurs. Pour le changement climatique, les **secteurs fragilisés sont les industries à haute intensité énergétique** : aluminium, acier, papier, chimie inorganique, ciment, verre céramique, industries électro-intensives... La réglementation ETS sur les permis d'émission de carbone établit un prix d'émission du CO₂ entre 32 et 40 euros la tonne. C'est une charge lourde pour ces industries. Elle correspond par exemple à une taxe de 60% sur le prix du charbon. Si rien n'est fait, la compétitivité de ces secteurs sera atteinte et les risques de délocalisation environnementale (« *fuites carbone* ») sont sérieux. L'Europe pourrait perdre des pans entiers de son industrie lourde. Les industries électro-intensives doivent donc faire l'objet d'une attention politique d'autant plus soutenue que la libéralisation des marchés européens de l'énergie a souvent conduit à une renégociation à la hausse de leurs contrats de fourniture d'électricité.

Une première solution consiste à octroyer des dérogations à ces industries énergivores (sous forme par exemple d'allocations gratuites de permis). Cette solution réglerait certes le problème de compétitivité économique de ces secteurs, mais remettrait en cause les objectifs environnementaux poursuivis. Elle pourrait aussi entraîner des effets pervers, une « prime »

aux industries polluantes : celles-ci pourraient vendre leurs droits à polluer (reçus gratuitement) et délocaliser dans la foulée.

L'autre solution consiste à obtenir une égalisation des conditions de la compétition internationale (*level playing field*). De préférence par la négociation, afin que le reste du monde applique des mesures équivalentes de lutte contre le changement climatique ; le cas échéant par la mise en place d'un mécanisme d'ajustement aux frontières (prélèvements à l'import et restitutions à l'export). Mais un tel mécanisme est loin de faire consensus en Europe : nous y reviendrons.

En tout état de cause, l'Europe subira une perte de compétitivité du fait de la politique de lutte contre le changement climatique. C'est un fait rarement mentionné, mis en avant par le rapport Stern. Les économies nationales sont en effet affectées de manière différente par les mêmes mesures environnementales, en fonction de leur spécialisation industrielle. Or les exportations européennes sont plutôt spécialisées dans les produits intensifs en capital, fortement carbonés, alors que les exportations américaines et japonaises sont spécialisées dans les produits intensifs en recherche et en innovation immatérielle, moins carbonés, et les exportations asiatiques en produits intensifs en main d'œuvre, peu carbonés.

En conséquence, et contrairement à une idée reçue, la compétitivité internationale de l'Europe est plus sensible à une tarification des émissions de CO2 que celle de ses compétiteurs. C'est d'ailleurs un bénéfice supplémentaire du passage de l'Europe à l'économie de l'innovation : l'évolution de sa spécialisation industrielle vers les produits intensifs en contenu immatériel la rendra moins vulnérable.

III – Une gouvernance renforcée

La gouvernance de la Stratégie de Lisbonne a été progressivement améliorée depuis ses débuts (voir Annexe 5), notamment dans le cadre de la relance de 2005-2006. Si elle repose en grande partie sur la « méthode ouverte de coordination », elle s'appuie également sur des outils communautaires plus classiques (directives). L'Union européenne a en réalité développé, en fonction des secteurs, des « MOC » différentes : celle de la Stratégie de Lisbonne se caractérise par un suivi politique non négligeable (surveillance multilatérale et recommandation-pays, par exemple) et ne saurait être assimilée à la coordination intergouvernementale beaucoup plus lâche qui prévaut en matière sociale.

En tout état de cause, la MOC constitue « le pire des systèmes à l'exception de tous les autres » pour organiser une intervention de l'Union européenne sur nombre d'enjeux économiques et sociaux qui sont principalement du ressort des Etats membres, ont vocation à le rester, et dans lesquels la MOC a permis d'introduire un début de coordination européenne.

Ces rappels n'excluent pas la nécessité d'un net renforcement de la mise en œuvre de Lisbonne Plus par rapport au fonctionnement actuel de la Stratégie de Lisbonne. Nos propositions d'amélioration, qui découlent directement du bilan figurant en première partie du présent Rapport, portent notamment sur :

- la fixation d'objectifs mieux ciblés, différenciés et évalués selon les pays ;
- le renforcement de la dimension communautaire de Lisbonne Plus ;
- l'accroissement des incitations à agir pour les Etats membres ;

- une plus forte implication des autorités politiques et des acteurs économiques et sociaux.

A - Des objectifs mieux ciblés, différenciés et évalués

1. Des objectifs globaux mieux ciblés pour l'Union européenne

Lisbonne Plus doit tout d'abord reposer sur une **liste unique, restreinte et homogène d'objectifs chiffrés**, qui pourront être sélectionnés parmi ceux identifiés par le Conseil européen (cf première partie pour la période 2000-2007) et les 14 « indicateurs structurels » retenus par la Commission européenne. Ces objectifs globaux doivent être choisis en raison de leur lisibilité politique (ainsi de l'objectif d'investissement de 3% du PIB en R&D), mais également de leur portée économique et sociale. Ils serviront ensuite de référence centrale à l'ensemble des parties prenantes de la mise en œuvre de Lisbonne Plus.

Parmi les registres sur lesquels de nouveaux objectifs stratégiques devront être identifiés, il paraît ainsi pertinent de retenir la productivité par personne occupée, le niveau de dépenses en éducation (ou pour l'enseignement supérieur), ou encore le rapport actifs/inactifs (ou taux de dépendance). A l'inverse, il ne semble guère opportun d'intégrer aux objectifs de Lisbonne Plus les règles fixées par le Pacte de stabilité (qui relèvent du domaine macro-économique) ou la réduction du taux d'émission de CO₂ (qui relèvent de la Stratégie de développement durable).

2. Des objectifs différenciés selon les Etats ou groupes d'Etats

Lisbonne Plus doit par ailleurs prendre acte de l'hétérogénéité politique, économique et sociale de l'Union européenne à 27 et s'appuyer sur des objectifs différenciés selon les Etats membres (ou groupes d'Etats membres dans une situation comparable), donc plus mobilisateurs. La fixation d'objectifs uniques apparaît en effet de plus en plus mal adaptée à une Union européenne composée de pays en cours de rattrapage encore éloignés de la frontière technologique comme de pays qui s'en rapprochent, de pays dont le niveau de développement et les structures sociologiques sont très différents, etc.

Lorsque ces objectifs sont fixés en valeur absolue (exemple du 3% du PIB en dépenses de R&D), ils peuvent être contreproductifs d'un point de vue psychologique : les pays qui sont très loin de la cible auront tendance à « baisser les bras » et à ne plus s'investir dans le secteur en cause. Lorsqu'ils sont fixés en tendance (exemple de la hausse progressive de 5 ans de l'âge de départ effectif en retraite), ils peuvent apparaître en décalage avec les efforts auxquels doivent consentir les Etats membres : cette progression n'a pas grand sens pour les pays dans lesquels cet âge de départ dépassait déjà 65 ans, et pas nécessairement non plus pour ceux où il est nettement inférieur à 60.

L'option la plus pertinente pourrait dès lors consister à **décliner les objectifs européens globaux par pays ou groupes de pays, comme c'est par exemple déjà le cas en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre**. Pour l'objectif de 3% de R&D, il s'agirait ainsi d'afficher beaucoup plus clairement (et pas seulement dans les programmes nationaux de réforme présentés par les Etats membres) que cet objectif suppose que certains Etats membres se hissent au-delà, que d'autres progressent mais en-deçà, pour un total global de 3% à l'échelle de l'Union.

3. Des objectifs mieux évalués

L'évaluation des performances enregistrées par l'Union européenne et ses Etats membres doit pouvoir s'appuyer sur des chiffres aussi fiables et comparables que possible, permettant d'assurer un suivi cohérent de la mise en œuvre de Lisbonne Plus tout en stimulant les performances nationales. Ces conditions ne sont pas toujours réunies : les taux d'emploi, par exemple, ne sont pas aisément comparables, les critères retenus (nombre d'heures travaillées par mois etc.) pour la définition d'une personne employée variant d'un Etat membre à l'autre. Il appartient à la Commission européenne, et notamment à Eurostat, d'œuvrer à réduire les disparités existantes afin d'aboutir à des données chiffrées strictement comparables, et dont les imperfections ne puissent plus être invoquées pour excuser l'inaction des Etats membres.

Les performances des Etats membres devraient par ailleurs être plus systématiquement évaluées à l'aune de celles de leurs concurrents au niveau international, c'est-à-dire non seulement les autres pays de l'OCDE (notamment Etats-Unis et Japon), mais aussi à l'aune de celle des pays émergents (notamment Brésil, Inde, Chine et Russie). Dans cette perspective, il appartient également à la Commission et à Eurostat de fournir des données internationales comparables sur l'ensemble des enjeux et objectifs économiques et sociaux relatifs à la stratégie européenne pour la mondialisation.

B - Une dimension communautaire renforcée

Si Lisbonne Plus doit continuer à être mis en œuvre principalement sur la base de la MOC, il est cependant indispensable de renforcer sa dimension communautaire, ce qui suppose :

1. Une identification plus claire des outils d'action communautaires

La mise en œuvre d'un « programme communautaire de Lisbonne » à partir de 2005 constitue un progrès qu'il faut consolider, en distinguant clairement ce qui relève en son sein de la méthode communautaire et de la méthode ouverte de coordination : ce n'est pas le cas pour le programme 2008-2010.

Il s'agit ainsi, comme y invite le traité de Lisbonne, de classer les mesures prévues selon qu'elles relèvent de compétences exclusives de l'Union d'une part (politique commerciale), de compétences partagées d'autre part (Marché intérieur), enfin d'action d'appui et de coordination (éducation). Cette distinction doit permettre d'identifier clairement la nature de la valeur ajoutée européenne, tout en plaçant chaque échelon devant ses responsabilités. Elle doit viser à préserver les politiques et instruments communautaires d'une « dérive coordonnatrice » qui a parfois tendance à les dénaturer.

2. Une mobilisation résolue des instruments communautaires

L'intérêt d'une intervention communautaire complémentaire des interventions nationales procède de raisons à la fois juridiques (texte des traités) et politiques (masse critique, économies d'échelle, effet de levier démultiplicateur...). Cette intervention repose sur des outils à la fois réglementaires et financiers, qu'il s'agit d'utiliser dans leur plénitude. Cela passe d'abord par une « meilleure réglementation » au niveau européen, dont la

Commission doit aussi être la gardienne, et les Etats membres, les promoteurs : les directives à la carte ne font pas avancer l'Europe, au contraire.

Cela passe également par une concentration des interventions de l'Union européenne dans des domaines où elle dispose de compétences claires et d'une capacité de valeur ajoutée indiscutable (voir plus loin, Chapitre IV) ; la subsidiarité ne doit pas fonctionner à sens unique.

3. Un calendrier assis sur celui de la prochaine « législature » européenne

Comme l'ensemble de la **Stratégie EuroMonde 2015**, dont elle constitue le volet interne, Lisbonne Plus doit être mis en œuvre dans le cadre des rythmes politiques communautaires, qui dépendent étroitement du renouvellement du Parlement européen et de la Commission, ainsi que de la prochaine nomination pour deux ans et demi renouvelables d'un président du Conseil européen, qui devrait intervenir à la même période.

Accroître la mobilisation politique communautaire au service de Lisbonne Plus doit dès lors conduire à **mettre en œuvre cette stratégie sur la période 2010-2015, plus resserrée qu'un horizon décennal**, et à l'issue de laquelle un bilan pourra être tiré, dont les responsables européens pourront être comptables.

Ce resserrement du calendrier paraît d'autant plus souhaitable au regard de l'actualité des enjeux et du risque de déclassement rapide de l'Europe. Il pourrait permettre que Lisbonne Plus devienne un enjeu politique fort des élections parlementaires de juin 2009, et que la nouvelle Commission européenne soit « mandatée » politiquement et préparée techniquement dès son investiture. La nouvelle stratégie pourrait ensuite être formellement lancée par le Conseil européen, pour application dès le printemps 2010 dans le cadre d'un programme de mandature.

C - Une contrainte plus forte pour les Etats membres

La Commission développe depuis 2004 une « approche partenariale » avec les Etats membres sur la Stratégie de Lisbonne : cela conduit ces derniers à rédiger des « programmes nationaux de réforme » plus ou moins artificiels, et à négocier âprement les recommandations qui leur sont adressées. L'un des enjeux majeurs de Lisbonne Plus restera l'implication effective des Etats membres, qui continuera à être obtenue sur des bases largement incitatives, mais devra être renforcée sur la base des orientations suivantes :

1. Donner un vrai contenu technique au « partenariat » européen

La Commission européenne pourrait tout d'abord approfondir son rôle de partenaire vis-à-vis des Etats membres, au-delà du seul contrôle de la mise en œuvre des programmes nationaux de réforme. Les équipes de la Commission pourraient ainsi effectuer des missions d'assistance technique à la réforme et aider les autorités nationales qui le souhaitent à mettre en œuvre Lisbonne Plus (sur les plans juridique, financier, technique...). Elle pourrait également mettre à disposition les bases de données dont elle dispose et multiplier les réunions européennes relatives aux bonnes pratiques dans la mise en œuvre de Lisbonne Plus.

Au-delà de ces relations bilatérales Commission - Etats membres, il serait par ailleurs souhaitable de développer les discussions au Conseil sur la diffusion de ces bonnes pratiques,

chaque représentant étant invité à décrire la manière dont son pays a engagé telle réforme avec succès (ces contacts entre Etats existent aujourd'hui, mais dans un cadre non communautaire).

2. Renforcer l'impact des « recommandations-pays »

Utilisées depuis 2006, les recommandations-pays constituent un outil utile et synthétique de rappel des principales orientations préconisées par l'Union européenne pour chaque Etat membre, à la valeur ajoutée spécifique au regard des trop nombreuses orientations et recommandations produites par l'Union européenne. Leur impact pourrait cependant être doublement renforcé :

- d'une part, en faisant porter ces recommandations non seulement sur la capacité des Etats à respecter les objectifs qu'ils se sont fixés dans le cadre de leur « PNR », mais aussi sur l'ensemble des orientations des Lignes directrices intégrées, qu'elles ne recouvrent pas nécessairement, et qui constitue en réalité le cadre stratégique commun à tous les pays de l'Union européenne ;
- d'autre part, en organisant autour de ces « recommandations-pays », formellement approuvées par le Conseil, un véritable débat communautaire, ne se résumant plus à une succession de dialogues bilatéraux Commission – Etats membres, dans lesquels ces derniers dépensent une énergie considérable à atténuer la portée des recommandations qui leur sont faites et parfois à les vider de leur substance (la France s'est par exemple mobilisée, lors de la rédaction des recommandations de l'an dernier, pour commuer la pourtant peu critique formulation « quelques progrès substantiels ont été réalisés » en « des progrès substantiels » ...) ;

3. Développer la pression des pairs et les instituer au « tableau d'honneur » officiel

Les décisions relatives aux « PNR » mis en œuvre par les Etats membres ne procèdent pas principalement d'engagements juridiques (sauf notamment la transposition des directives) mais politiques : il paraît logique que leur mise en œuvre, réussie ou défailante, donne lieu à des « récompenses » ou des sanctions de même nature. Dans ce domaine, la pratique du « tableau d'honneur » a prouvé son efficacité. Il est patent, par exemple, qu'en dépit de ses limites, le classement international de Shanghai sur les universités a plus d'impact politique que les indicateurs de suivi de Lisbonne sur l'enseignement supérieur. **Il apparaît donc souhaitable qu'un tel « tableau d'honneur » soit mis en place pour Lisbonne Plus sur la base d'une liste unique et restreinte d'objectifs chiffrés.** Ces tableaux d'honneur sont d'ores et déjà publiés par différents *think tanks* européens, sur la base d'indicateurs synthétiques variables et non validés officiellement. Il serait souhaitable qu'ils soient élaborés par la Commission européenne, ce qui renforcerait leur impact politique et médiatique.

4. Utiliser la zone euro comme lieu de coordination renforcée

La zone euro a vocation à devenir un lieu de coordination privilégié des politiques nationales de Lisbonne Plus. Le fait de partager une monnaie commune et d'être souvent plus intégrés sur le plan commercial et des IDE favorise une implication plus forte des Etats qui en sont membres. Ceux-ci apparaissent en outre souvent en retard au regard des objectifs chiffrés actuels. **L'institutionnalisation de l'Eurogroupe par le nouveau traité doit conduire à lui**

confier un rôle de supervision horizontale sur la mise en œuvre de Lisbonne Plus. Ce rôle de supervision doit être également assuré par les autres conseils représentant la zone euro, notamment les conseils « Compétitivité » et « Affaires sociales et emploi ».

D - Une plus forte implication des acteurs politiques, économiques et sociaux

Pour éviter que les travaux relatifs à Lisbonne Plus ne demeurent au niveau administratif, où ils mobilisent une énergie et des moyens disproportionnés au regard de leur impact décisionnel, il est tout d'abord nécessaire de renforcer l'implication des responsables politiques, au niveau de l'Union européenne comme dans chaque Etat membre.

1. Des réunions trimestrielles du Conseil européen sous l'égide de son futur Président

Le Conseil européen doit consacrer plus qu'une réunion annuelle (celle du printemps) aux enjeux économiques et sociaux : **il devrait se réunir** formellement une fois par trimestre et aborder à **chaque fois ces enjeux**. La nomination d'un Président du Conseil européen permanent devra contribuer à assurer une meilleure structuration et un meilleur suivi de ces travaux. Cette mobilisation du Conseil européen est indispensable pour dégager une cohérence d'ensemble dès lors que ni le Conseil « affaires générales », ni le Haut représentant pour la PESC n'ont de légitimité suffisante pour procéder aux arbitrages économiques et sociaux nécessaires.

2. Un Conseil des ministres « Lisbonne Plus »

Aucune formation du Conseil n'est aujourd'hui compétente sur l'ensemble de la Stratégie de Lisbonne, qui couvre de nombreux sujets. Centraliser cette responsabilité au sein du Conseil « Ecofin » ne semble pas très efficace : les ministres de l'Economie et des finances, qui sont certes les plus concernés, ne pourraient malgré tout pas engager leur gouvernement sur les nombreux sujets qui ne relèvent pas de leur compétence.

La Mission suggère de créer un « Conseil Lisbonne Plus », sur le modèle du « Conseil Marché intérieur » mis en place pour mettre en œuvre l'Acte unique. Ce Conseil réunirait les « coordinateurs nationaux de Lisbonne » (voir ci-dessous) et donnerait une unité de lieu politique au processus de Lisbonne et en permettrait un suivi systématique. A défaut, le « Conseil compétitivité », créé dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, devrait jouer le rôle de chef de file pour le pilotage d'un Lisbonne Plus recentré sur les enjeux de compétitivité et d'innovation.

3. Un collège de coordinateurs nationaux homogène et responsable

Les « coordinateurs nationaux de Lisbonne » forment aujourd'hui une assemblée disparate - ministres de rangs divers, fonctionnaires - qui ne fonctionne pas véritablement en tant que collège. Leur implication dans la mise en œuvre nationale de la Stratégie de Lisbonne est elle aussi très variable, souvent faible ou nulle.

La Mission propose d'harmoniser le profil de ces coordinateurs nationaux afin de leur permettre de collaborer plus efficacement. La mise en œuvre efficace de l'agenda de Lisbonne nécessite une impulsion politique et la capacité à coordonner et arbitrer entre des ministères et des sujets transversaux (économie, environnement, affaires sociales). **Les**

« coordinateurs Lisbonne » devraient donc être des responsables gouvernementaux dédiés à cette fonction et directement rattachés aux chefs d’Etat ou de gouvernement des Etats membres. Ils auraient autorité pour arbitrer sur les sujets concernés et représenteraient leur pays au sein du « Conseil Lisbonne Plus ».

4. Des réunions trimestrielles des ministres les plus concernés par Lisbonne Plus au niveau national

Les ministres de l’Economie et des finances, des Affaires sociales, de l’Enseignement, de la Recherche, de l’Environnement, etc... ont tous vocation à s’impliquer dans la mise en œuvre de Lisbonne Plus. Cette implication doit s’opérer sous l’égide du coordinateur national de Lisbonne sur la base de réunions régulières, qui pourront par exemple précéder et préparer les réunions régulières du Conseil européen et contribueront à un véritable suivi politique de la mise en œuvre de Lisbonne Plus. En France, ce suivi pourrait avoir pour cadre les réunions du Comité interministériel sur l’Europe, qui a vocation à évoquer cette stratégie lors de chacune de ses réunions, en présence des ministres concernés.

5. Des partenaires sociaux et locaux

La Stratégie de Lisbonne a eu du mal à sortir des sphères administratives pour gagner les acteurs économiques et sociaux.

C’est vrai au niveau européen, où **le dialogue social est aujourd’hui en panne. Lisbonne Plus pourrait être l’occasion de le relancer.** Certains des thèmes-clé de Lisbonne Plus sont en effet au cœur du dialogue entre partenaires sociaux : adaptation des relations de travail (flexibilité et sécurité), meilleur accès à la formation professionnelle, investissement dans le capital humain.

Le dialogue social européen pourrait être relancé à un niveau centralisé, entre les partenaires sociaux européens (la Confédération européenne des syndicats et *Business Europe*), mais aussi en entreprise, au sein des Comités d’entreprise européens (CEE), ainsi que le propose la Commission dans sa communication de 2004 sur le renforcement de la contribution du dialogue social européen dans une Europe élargie. Ce dialogue social européen pourrait servir de référence aux dialogues sociaux nationaux dans certains des nouveaux Etats membres, où la capacité technique des partenaires sociaux est encore en construction.

C’est vrai aussi au niveau national. L’implication des partenaires sociaux et des collectivités locales pourrait être nettement améliorée. C’est particulièrement nécessaire pour les collectivités territoriales. Depuis l’élargissement, l’Union européenne comprend environ 250 régions et 1.000 autorités régionales et locales. Or ces collectivités possèdent de nombreuses compétences liées à Lisbonne : par exemple, en France, les régions ont des compétences larges pour le développement industriel, la recherche, la formation professionnelle...

Leur implication doit être renforcée par une meilleure association du Comité européen des régions. Le Comité des régions est en effet l’intermédiaire pertinent pour aider la Commission européenne à bâtir un dialogue efficace avec les collectivités locales compétentes sur les thèmes pertinents et à identifier les associations européennes et nationales susceptibles de les représenter. Ce travail de sensibilisation au niveau européen doit se

doubler d'un travail de sensibilisation national : il revient aux gouvernements nationaux de garantir la participation des collectivités locales à la coordination administrative nationale de Lisbonne Plus. Il leur incombe également de mener les actions d'information appropriées, à travers forums, débats et échanges.

CHAPITRE III

DES POLITIQUES EXTERIEURES COMMUNES POUR CONTRIBUER FAÇONNER LA MONDIALISATION

Le présent chapitre esquisse les grandes lignes du volet extérieur de la **Stratégie EuroMonde 2015**, qui repose sur l'articulation cohérente d'une panoplie de politiques communes.

Au-delà de l'instauration d'une paix durable entre les nations européennes, la construction de l'Europe a d'emblée visé à constituer une masse critique pour permettre à ses Etats membres de compter davantage dans ce qu'on n'appelait pas encore la mondialisation. Cette finalité est désormais vouée à régir les avancées futures de la construction européenne. Mais l'Europe doit d'ores et déjà valoriser ses atouts sur la scène internationale - première puissance économique mondiale, un marché intégré de 500 millions d'habitants, une puissance commerciale sans équivalent, la deuxième monnaie internationale : l'objet d'une stratégie économique extérieure est d'abord de combler le décalage existant entre le poids économique de l'Europe et sa trop faible influence internationale.

L'Union européenne peut également trouver un sens nouveau aux yeux de ses Etats membres et de ses citoyens si elle améliore l'efficacité de son action dans la mondialisation, **non pas seulement pour s'y adapter, mais aussi pour contribuer à la façonner et à y défendre ses intérêts et ses vertus, comme elle en a les moyens**. Pour ce faire, elle doit compléter la vision économique « introvertie » portée par le traité de Rome (axée sur la construction d'un Marché unique) par une vision économique et sociale portant sur l'horizon mondial et assortie des politiques extérieures correspondantes. Cette nécessité est d'autant plus forte que l'Union européenne est beaucoup plus dépendante de l'extérieur que d'autres ensembles économiques (elle importe par exemple 72% de son énergie, contre 42% pour les Etats-Unis).

Cette démarche commune est déjà à l'œuvre depuis longtemps en matière de politique commerciale, mais elle demeure embryonnaire dans d'autres domaines comme l'énergie ou l'environnement, voire inexistante ailleurs. Il importe de l'approfondir au regard de **nouveaux défis économiques et stratégiques** qui n'étaient pas suffisamment identifiés à Lisbonne en 2000, et en élargissant l'action européenne à l'ensemble des domaines économiques et sociaux vis-à-vis desquels les Vingt-Sept auraient intérêt à agir ensemble. Il s'agit pour cela d'adopter une vision politique globale de la stratégie européenne pour la mondialisation, intégrant notamment deux nouveaux types d'enjeux :

- *Premièrement, **consolider ou renforcer l'accès à des ressources indispensables** aux économies et sociétés européennes, et que l'Union européenne ne possède pas toujours en quantité suffisante sur son territoire :*
 - ressources énergétiques : nécessité d'une vision politique et industrielle commune dépassant la simple libéralisation des marchés européens ;
 - ressources humaines : après la hausse des taux d'emploi engagée à Lisbonne, nécessité de recourir à l'immigration externe, notamment des personnes très qualifiées ;

- ressources agricoles et alimentaires : nécessité de préserver une industrie devenue stratégique dans une perspective de rareté accrue et de hausse des cours au niveau mondial ;
- ressources financières, compte tenu de la compétition mondiale pour attirer les capitaux ;
- ressources technologiques et industrielles, enfin, avec la définition et de la défense d'un noyau d'« intérêts stratégiques européens » en matière économique.

Face à ce premier type d'enjeux, il s'agit notamment d'adjoindre une dimension économique à la Stratégie européenne de sécurité établie par l'Union en décembre 2003, qui reste juste ici largement cantonnée aux dimensions politique et militaire.

- *En second lieu, dépasser la simple gestion des flux de produits, de capitaux et de travailleurs pour **développer des stratégies externes transversales** visant notamment à :*
 - renforcer les atouts de l'Europe comme « puissance normative internationale » en développant une vision stratégique du travail normatif ;
 - définir une approche globale vis-à-vis des pays en développement, qui conjugue les mesures d'aide publique, d'ouverture commerciale et de gestion des flux migratoires ;
 - intégrer dans les politiques économiques externes une dimension géopolitique : si la maximisation de l'utilité du consommateur européen justifiait par exemple grandement l'ouverture vers l'Asie en matière textile, cette ouverture n'en a pas moins été déstabilisante pour les zones de proximité de l'Union européenne (Maghreb notamment).

Sur ces deux types d'enjeux, comme pour les défis plus classiques auxquels sont confrontées la croissance et la compétitivité des économies et des sociétés européennes, une action plus efficace de l'Union européenne suppose :

- que soient mieux identifiés les intérêts stratégiques communs aux pays de l'Union européenne, susceptibles de justifier un renforcement de ses **compétences** ;
- que soient ensuite mis en place l'organisation et les outils permettant de mieux les servir, c'est-à-dire une meilleure **gouvernance** de l'Union et de ses politiques ;
- qu'il soit enfin procédé aux arbitrages politiques les mieux adaptés aux intérêts de l'Union et de ses Etats membres, ce qui peut avoir pour conséquence de revoir la **substance** ou les orientations de certaines politiques communes.

Dans cette perspective, on distinguera ci-après :

- les politiques pour lesquelles l'Union européenne dispose d'ores et déjà à titre exclusif au principal de compétences établies par les traités, dont il s'agit essentiellement de revisiter la gouvernance ou le contenu pour évaluer leur adéquation au nouveau contexte ;

- les politiques communes en devenir et « particulièrement nécessaires à notre temps », dont la mise en œuvre peut nécessiter d'ajuster le cadre politique, juridique et institutionnel actuel, afin de doter l'Union européenne d'instruments adaptés pour la mondialisation.

I - Actualiser les politiques communes existantes

Avec la politique commerciale commune, la politique de concurrence, le Marché intérieur et l'Union économique et monétaire dans leur dimension externe, et la politique agricole, l'Union européenne dispose d'ores et déjà de compétences importantes en matière économique extérieure.

Il lui appartient d'en tirer un meilleur parti qu'elle ne l'a fait jusqu'ici, en adaptant ces politiques aux défis nouveaux auxquels est elle confrontée à l'horizon 2010-2020, afin de permettre à ses Etats membre de mieux profiter des opportunités qu'offre la mondialisation tout en se prémunissant contre les risques qu'elle engendre.

A – Les nouveaux enjeux de la politique commerciale commune

L'Union européenne est aujourd'hui la première puissance économique mondiale (avec un PIB légèrement inférieur à 30% du PIB mondial). Elle est également la première puissance commerciale au niveau international, à la fois comme premier exportateur de biens et de services et comme premier importateur.

En tant que première puissance commerciale mondiale, l'Europe doit avoir comme priorité de sa politique commerciale l'ouverture des marchés étrangers. Cela n'a pas toujours été le cas : les négociations commerciales internationales ont parfois servi de levier à la Commission européenne pour ouvrir des marchés nationaux européens après l'échec de négociations communautaires internes – ce que l'on a parfois appelé la « libéralisation externe ». Cette tentation est parfois encore présente dans le domaine agricole. Dans le contexte actuel de compétition mondiale exacerbée, de telles stratégies sont à bannir tant elles affaiblissent nos intérêts internationaux.

Une stratégie offensive d'ouverture des marchés extérieurs a pour préalable de mieux expliciter les termes du débat commercial européen : l'Europe doit sortir du débat paralysant entre « libéraux » et « protectionnistes » pour s'engager dans la défense décomplexée de ses intérêts économiques et commerciaux. Au-delà, elle pose deux questions stratégiques : face à la paralysie du cycle multilatéral de Doha, faut-il continuer à y faire porter tous nos efforts diplomatiques ou réorienter nos priorités d'action ? Que faire face aux pays qui refusent d'ouvrir leurs marchés et qui discriminent le commerce et les investissements européens ?

1. Dépasser le débat réducteur entre « libéraux » et « protectionnistes »

Le système de gouvernance adopté pour la mise en œuvre de la politique commerciale commune permet le plus souvent de faire converger les positions d'Etats membres ayant des positions différentes vis-à-vis de l'ouverture aux échanges internationaux. Mais ce travail de convergence génère fréquemment d'importantes crispations politiques et sociales, autour d'une polarisation du débat entre « libre-échangistes » supposés radicaux et « protectionnistes » réputés invétérés. Il aboutit parfois à la constitution de « minorités

qualifiées » de blocage qui nuisent à l'efficacité et à la légitimité de la politique commerciale européenne.

Les débats relatifs à cette politique pourraient sans doute être plus constructifs si l'Union et ses Etats membres assumaient plus clairement deux types de réalités politiques, à la fois factuelles et conceptuelles.

- Il s'agit tout d'abord de reconnaître que les Etats membres de l'Union européenne ont des **intérêts commerciaux différents** : les pays de petite taille ont par exemple un degré d'extraversion commerciale (et financière) plus important que les grandes économies et, parmi ces dernières, certaines commercent plus avec le « grand large » que d'autres, pour des raisons à la fois historiques et industrielles.

Il serait préférable que les débats commerciaux explicitent plus systématiquement ces différences factuelles afin d'éviter les antagonismes présumés « idéologiques », donc plus difficilement réductibles.

Il serait aussi souhaitable que les Etats membres adoptent un principe de fonctionnement nouveau et plus offensif : celui de la défense des intérêts des pays les plus concernés. Aujourd'hui, la tendance structurelle est inverse : les Etats membres non-concernés par un dossier poussent à ne pas défendre les intérêts des Etats membres concernés, soit par inertie, soit de manière active, pour préserver la qualité de leurs relations diplomatiques avec certains partenaires.

- Il convient en second lieu **d'intégrer dans le débat sur la politique commerciale européenne l'ensemble de ses dimensions**, plutôt que de le réduire à des considérations seulement mercantilistes ou colbertistes :
 - dimension économique : il s'agit avant tout de préserver la capacité des Etats de l'Union à importer certains produits indispensables à leurs économies (c'est le but premier du commerce international) tout en s'efforçant d'augmenter les parts de marché européennes, sur le plan domestique comme à l'extérieur ;
 - dimension sociale : il s'agit de mesurer le contenu en emploi des flux commerciaux européens, en termes négatifs (délocalisations, pertes de marché) mais aussi en termes positifs (création d'emplois liés à l'export), d'évaluer plus précisément l'impact du commerce international sur le pouvoir d'achat des Européens, tout en œuvrant pour que les produits achetés par les Européens soient réalisés en conformité avec les normes fondamentales du travail ;
 - dimension géopolitique : il s'agirait de procéder à des arbitrages commerciaux européens intégrant des considérations non pas seulement économiques, mais aussi politiques, à l'égard de nos principaux partenaires traditionnels (USA, pays de l'OCDE) et émergents (notamment Chine), tout en mesurant mieux les conséquences de ces arbitrages sur la croissance et la stabilité des pays en développement voisins de l'Union européenne (la libéralisation du secteur textile pouvant apparaître comme un contre-exemple à ce égard).

La conclusion des discussions actuelles sur les règles de défense commerciale (ou « anti-dumping ») pratiquées par l'Union européenne peut constituer un bon test de la

possibilité de sortir du débat réducteur entre « libéraux » et « protectionnistes ». Un consensus devrait en effet pouvoir être dégagé quant à la nécessité d'appliquer ces règles à toutes les entreprises situées hors du territoire de l'Union européenne, y compris lorsqu'elles sont des filiales d'entreprises européennes. En même temps, il devrait être réaffirmé que la notion de « dumping » ne saurait être utilisée sur les registres sociaux ou environnementaux, dès lors que les pays concernés vendent leurs produits au-dessus de leurs coûts de production, qui s'avèrent plus bas que les coûts européens en raison d'un contexte local et historique différent.

2. Concilier multilatéralisme et bilatéralisme

Fidèle à sa vision des relations internationales, reflet de sa propre expérience, l'Union européenne a toujours été le principal soutien du multilatéralisme commercial.

Avec le projet communautaire, les nations européennes ont en effet entamé une révolution de l'ordre international : rejetant la politique de puissance à l'origine de deux guerres mondiales, elles se sont détournées des rapports de force et ont appliqué une nouvelle approche pour régler leurs relations réciproques - celle du droit. Les relations entre Etats y sont pacifiées et coopératives, la guerre n'est plus une solution, les conflits sont résolus par la négociation, le compromis et, en cas d'échec, l'arbitrage d'un « tiers de confiance » (la Commission, la Cour de justice).

L'Europe essaie désormais d'exporter ce modèle sur la scène internationale. Elle lutte pour assurer la primauté du droit international et défendre la priorité accordée au règlement pacifique des différends dans le cadre des Nations-Unies. Elle promeut une régulation du système financier international, à travers des institutions comme le G7, le G10, le G20 ou le FMI pour l'architecture du système monétaire et financier international, le Club de Paris pour le traitement de la dette publique des pays en développement, le Groupe d'action financière internationale (GAFI) pour la lutte contre le blanchiment, l'OCDE pour la lutte contre la corruption internationale et les paradis fiscaux. Elle cherche à renforcer des institutions comme l'Organisation internationale du travail (OIT) ou l'Organisation maritime internationale (OMI), à créer une Organisation mondiale de l'environnement pour assurer la mise en œuvre effective des accords internationaux sur l'environnement. Et c'est dans cette logique qu'elle a présidé, avec le Canada, à la création de l'OMC, afin de donner un cadre normatif au commerce mondial, éviter les guerres commerciales, les sanctions unilatérales, la loi de la jungle.

Le soutien au multilatéralisme commercial tient aussi historiquement au sentiment d'infériorité de l'Europe face au géant américain. Le multilatéralisme était l'instrument pour sortir du face à face bilatéral, où l'Europe se considérait dans une position du « faible au fort », et ainsi « enchaîner Gulliver » dans un maillage collectif.

L'Union doit naturellement continuer à soutenir le multilatéralisme commercial. Mais doit-elle continuer à concentrer l'essentiel de ses efforts diplomatiques à la relance du cycle de Doha ? On rappellera l'arbitrage au cœur du cycle de Doha du point de vue européen :

- recherche d'un accès plus ouvert des secteurs de pointe européens aux marchés tiers, aussi bien en matière industrielle que dans le domaine des services ;

- en contrepartie, assouplissement des positions commerciales européennes sur l'agriculture, en partie amorcé à Hong-Kong avec l'annonce d'une suppression possible des subventions à l'exportation.

Les négociations apparaissent aujourd'hui durablement enlisées. L'Europe en porte parfois la responsabilité médiatique, pour une défense jugée trop intransigente de ses intérêts agricoles. Les torts sont en réalité également partagés entre Nord et Sud. Le problème est ailleurs : on peut incriminer tel ou tel pays ou groupe de pays, mais fondamentalement se pose la question de la nature de l'OMC actuelle.

Initialement, l'OMC, et son ancêtre le GATT, étaient des instances de régulation des conflits commerciaux entre pays développés, essentiellement le Japon, les Etats-Unis et l'Europe. L'élargissement de l'OMC à quelque 150 membres, au cours des années 1990, a eu pour effet d'appliquer à des pays en développement, voire aux pays les moins avancés, des dispositions conventionnelles destinées à régir des relations entre pays développés : ouverture la plus large des économies, suppression des barrières, traitement national pour les entreprises étrangères... L'application de ces dispositions de pays riches était inadaptées dans les pays pauvres. Les pays pauvres s'en sont aperçu et ont bloqué le cycle de négociations à Seattle. Face à cette réalité, le cycle a été réorienté pour devenir, à Doha, le « cycle du développement » : de nombreuses concessions unilatérales en faveur des pays en développement ont été introduites. Mais cette réorientation a posé la question du traitement des pays émergents comme la Chine et de l'intérêt que pouvaient y trouver les pays occidentaux. Entre organisation de régulation pour les pays développés, et organisation de développement au profit des émergents ou des exclus, l'OMC devra choisir sa voie.

Quoi qu'il en soit, certains pays ont tiré les conséquences de cette crise du multi-libéralisme et adopté une stratégie alternative de relance de leurs accords bilatéraux. C'est le cas, notamment, des Etats-Unis et du Japon.

L'Europe devrait suivre la même voie. Les Etats-Unis obtiennent par la voie bilatérale des avantages qui ne sont pas mutualisés au sein de l'OMC et pénalisent nos entreprises. Par exemple, un accord bilatéral avec la Thaïlande a ouvert il y a quelques années les secteurs assurantiels et bancaires aux investisseurs américains. 50% du marché est maintenant détenu par les entreprises américaines, seules présentes sur ce marché. La voie bilatérale est aussi notre intérêt dans la relation aux grands pays émergents. Les négociations bilatérales favorisent les Etats forts, qui utilisent l'effet de levier que leur confère leur poids économique pour obtenir des concessions. Or l'Europe est une puissance commerciale, elle a, en la matière, les mêmes intérêts offensifs que les Etats-Unis, elle devrait avoir la même préférence pour les accords bilatéraux à ce titre.

La Commission européenne s'est récemment orientée dans la voie de la relance des accords bilatéraux⁵⁷. La Mission estime que cette réorientation doit être poursuivie dans l'attente de perspectives plus favorables à l'OMC, avec en vue une défense décomplexée des intérêts économiques européens.

Dans cette logique, **la nouvelle politique européenne de bilatéralisme commercial devrait inclure le champ le plus large correspondant à nos intérêts stratégiques.** Il s'agit notamment des marchés publics : nos entreprises y sont discriminées chez la plupart de nos

⁵⁷ Cf. le rapport « Global Europe » du Commissaire européen au Commerce extérieur, Peter Mandelson, 2006.

partenaires, y compris les plus développés. Et aussi des barrières commerciales non-tarifaires, du droit de propriété intellectuelle (clé pour l'économie de l'innovation), des investissements, du droit de la concurrence.

Cette nouvelle politique devrait viser des cibles-pays prioritaires. Jusqu'ici, les accords bilatéraux et régionaux concernaient des pays en développement partenaires, notamment les pays ACP. La Commission européenne propose à juste titre de réorienter le ciblage-pays et suggère comme critère de sélection le « potentiel commercial », qui conjugue taux de croissance et taille du marché. C'est une bonne approche de nos intérêts économiques stratégiques. La Commission identifie l'ASEAN, la Corée, le Mercosur, l'Inde, la Russie, les pays membres du Conseil de coopération du golfe comme cibles prioritaires. Elle préconise une attitude prudente pour la Chine, dont l'acculturation aux règles commerciales internationales, en dépit de son adhésion à l'OMC, n'est pas terminée et pour laquelle nous avons des intérêts défensifs importants.

La Mission ne partage qu'en partie cet ordre de priorité : **la Chine devrait être la grande priorité européenne**. Nous y avons des intérêts offensifs majeurs (contrefaçon, droits de propriété intellectuelle, accès à un marché en expansion très rapide) et l'existence d'intérêts défensifs donne au contraire des marges de manœuvre importantes pour les négociations.

Par ailleurs, les pays occidentaux sont exclus des cibles identifiées par la Commission. Or les Etats-Unis, le Japon, le Canada se classent respectivement 1^{er}, 3^{ème} et 8^{ème} mondiaux en termes de « potentiel commercial ». Ils demeurent, encore pour un temps, nos partenaires prioritaires. Et leur niveau d'ouverture demeure limité pour des pays très avancés. C'est notamment le cas des Etats-Unis. Les discriminations y sont nombreuses. Quelques exemples en attestent : les subventions de R&D sont réservées aux entreprises à capitaux américains et elles doivent même être restituées si elles passent sous contrôle étranger ; dans le domaine des marchés publics, le *Buy American Act* stipule qu'un offreur américain peut être retenu sur la base de la discrimination nationale si son offre est jusqu'à 50% plus chère que l'offre étrangère ; la construction d'usines d'incinération doit utiliser des fours céramiques produits aux Etats-Unis ; les terrains agricoles ne peuvent être détenus, dans de nombreux Etats, que par des ressortissants américains ; etc. **L'approfondissement de l'« agenda transatlantique » doit contribuer à intégrer encore davantage les économies de part et d'autre de l'Atlantique.**

3. Relativiser la portée du « principe de réciprocité »

La stratégie commerciale européenne, qu'elle soit multilibéraliste ou bilatéraliste, peut ne pas aboutir à des résultats. Dans ce cas, quelle attitude adopter face aux pays qui refusent d'ouvrir leurs marchés et qui discriminent le commerce et les investissements européens ? L'Europe doit-elle conserver une attitude ouverte ou au contraire, à titre de rétorsion, fermer elle aussi ses marchés ? En d'autres termes, quelle doit être la place du principe de réciprocité dans la conduite de la politique commerciale commune et, plus largement, dans les négociations économiques conduites par l'Union européenne ?

Sur le plan juridique, les statuts de l'OMC définissent la réciprocité comme un principe de base des négociations commerciales internationales, dont découlent la clause de la nation la plus favorisée et la clause du traitement national (voir Annexe 11). Mais ces statuts précisent également que l'application de ce principe souffre deux types d'exceptions :

- les unes concernant les Etats ayant décidé de former une union douanière régionale du type de la CEE et qui s'accordent donc des avantages dont ne bénéficient pas les pays tiers; de telles unions douanières concentrent aujourd'hui plus de la moitié des flux commerciaux internationaux (c'est le commerce intra-zone) ;
- les autres au bénéfice des « pays en développement », qui peuvent bénéficier d'avantages commerciaux sans contrepartie en raison de leurs faiblesses intrinsèques et du caractère asymétrique des relations commerciales qu'ils entretiennent avec les pays développés ; ces dispositions juridiques n'ont pas été revues et sont toujours susceptibles de s'appliquer aux pays émergents, dont le poids commercial va croissant.

Dans ce contexte, **il ne semble guère réaliste de faire de l'application du principe de réciprocité l'alpha et l'oméga de la politique commerciale européenne, dès lors que sa portée économique et juridique est relativement restreinte.**

Lorsque des accords prévoyant une ouverture réciproque des marchés ont été conclus par l'Union européenne, cette dernière se doit naturellement d'en obtenir l'application : ainsi de l'accord plurilatéral relatif aux marchés publics de 1994, dont l'application imparfaite au Canada ou en Asie entrave l'accès des entreprises européennes (notamment dans le secteur des transports et autres « utilities »), alors même que le marché européen est, lui, ouvert. Dans de tels cas, l'Union européenne a jusqu'ici privilégié le concept de « réciprocité positive », qui consiste à rechercher une plus grande ouverture des marchés étrangers. Dès lors que le développement économique de l'Union européenne repose largement sur l'accès aux ressources et aux marchés de ses partenaires commerciaux, il est légitime qu'elle continue à privilégier une telle démarche, à charge pour elle de le faire de manière plus efficace à l'avenir. Mais il est également nécessaire qu'elle se donne les moyens juridiques de restreindre si nécessaire l'accès de ses marchés publics aux entreprises de pays récalcitrants, en révisant à cet effet la directive 2004/17.

Une telle demande de réciprocité peut également se concevoir dans le domaine des investissements, qui sort du strict registre commercial, mais pour lequel aucun accord multilatéral n'existe. Dans un tel domaine, l'Union européenne a donc vocation à négocier au cas par cas avec ses partenaires commerciaux, en essayant d'obtenir plus d'ouverture et de transparence de leurs marchés.

Au-delà des cas prévus par des accords commerciaux déjà signés par l'Union européenne, l'invocation du principe de réciprocité dans les négociations internationales en cours est en revanche susceptible de susciter des crispations assez légitimes de la part des pays émergents. Ceux-ci pourront à bon droit considérer que ce principe ne les concerne directement ni d'un point de vue juridique, ni d'un point de vue économique, dès lors qu'ils sont dans une situation de décollage ou de fragilité justifiant en partie la protection de leurs « industries naissantes ». Dans ce contexte, le respect de certaines normes, notamment sociales et environnementales, parfois invoquées dans la conduite de la politique commerciale commune, relève d'une « stratégie normative » plus vaste, dont la dimension commerciale n'est qu'un des volets (voir infra). Sur le plan environnemental, les principaux accords internationaux, notamment la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (voir Annexe 11) accordent eux aussi un statut différencié aux pays en développement, dont les responsabilités, de même que la capacité à réformer leur économies, sont jugées moindres.

Le fait que seule l'appartenance à la catégorie des « pays les moins avancés » (« PMA ») soit identifiée sur la base de critères précis, établis par la CNUCED, ouvre certes un espace de discussion possible entre l'Union européenne et les principaux « pays en développement », que les statuts de l'OMC ne définissent pas et qui peuvent choisir ou non de se considérer comme tels. On doit notamment **se demander si la Chine, qui engage des sommes croissantes pour l'aide publique au développement, ou le Brésil, qui est désormais créancier au niveau international, relèvent toujours de la catégorie des « pays en développement » avec les avantages commerciaux et juridiques correspondants.** Mais cette discussion ne peut s'opérer que sur la base d'un dialogue politique global et ouvert entre l'Union européenne et ces pays, dont l'invocation du principe de réciprocité peut difficilement constituer le point de départ. S'il est tout à fait juste de souligner que les pays émergents ne peuvent réclamer des droits sans accepter certains devoirs, l'éventuelle modification des équilibres politiques actuels ne peut précisément être conçue sans que des devoirs et charges accrus ne soient compensés en parallèle ou en préalable par des droits nouveaux (tel qu'une meilleure représentation des pays émergents dans les institutions multilatérales).

Il est naturel que l'Union européenne ait la tentation de subordonner un plus large accès à son vaste marché à des concessions commerciales accrues de la part des principaux pays émergents, pour qui elle constitue un débouché important (cet accès étant déjà largement ouvert pour les PMA dans le cadre du dispositif « tout sauf les armes »). Mais elle doit le faire en mesurant les avantages et les limites d'une application stricte du principe de réciprocité dans les négociations commerciales, et en procédant à des arbitrages politiques intégrant l'ensemble des considérations pertinentes : le risque de compliquer l'accès de ses propres produits à ces pays émergents, qui commercent par ailleurs avec d'autres grandes zones développées (USA, Japon, autres pays de l'OCDE) dans un contexte d'intense concurrence internationale, la possibilité d'accéder aux ressources et débouchés des marchés tiers, la perspective d'importer des produits à prix plus réduits...

B – Accroître le poids international de l'Europe économique et financière

L'Union européenne représente un poids économique (près de 25% du PIB mondial), financier et monétaire conséquent au niveau international : l'euro est par exemple depuis 2004 la première devise mondiale sur les marchés obligataires, il est devenu la deuxième monnaie de réserve internationale (avec plus de 25% des réserves officielles), et cette montée en puissance devrait se poursuivre dans la prochaine décennie.

Mais le manque d'unité extérieure de l'Union européenne l'empêche d'en tirer le meilleur parti, alors même que la crise financière américaine et ses répercussions internationales appellent une contribution plus forte de l'Europe à la stabilisation des marchés financiers et monétaires mondiaux. L'idée convenue selon laquelle elle serait « un géant économique, mais un nain politique » est en partie confirmée, y compris dans le domaine économique et financier, dans lequel l'Union européenne doit mieux s'organiser à l'avenir, sur deux registres principaux.

1. Consolider sa représentation externe dans les institutions multilatérales

- **au niveau de la zone euro :** il s'agit de généraliser les missions diplomatiques conjointes du président de l'Eurogroupe et du Commissaire européen aux affaires monétaires, accompagnés du président de la BCE pour tout ce qui relève des questions

monétaires internationales. Le déplacement récemment organisé auprès des autorités chinoises constitue un heureux précédent, qui doit aboutir à la mise en place d'un dialogue international régulier sur l'évolution des taux de change entre l'Union européenne et ses principaux partenaires ; il est également nécessaire de développer une vision et des positions communes sur la stratégie internationale de l'euro, l'Eurogroupe étant la bonne enceinte pour ce faire ;

- **au niveau de l'Union européenne** : il s'agit d'identifier plus clairement un groupe restreint de commissaires européens chargés de piloter l'ensemble des politiques économiques externes de l'Union européenne (politique commerciale, politique de développement, politique migratoire, aspects externes des politiques de concurrence et du Marché intérieur, diplomatie énergétique etc.), et qui puissent donner un « visage collectif » à l'Union européenne dans la sphère économique internationale en liaison avec le Haut-Représentant pour la politique étrangère et la sécurité ;
- **au niveau des institutions multilatérales** (Bretton Woods, G8) : la perspective d'une représentation unifiée de l'Union européenne ne paraissant pas l'option la plus réaliste, les Etats de l'Union européenne pourraient former des « regroupements géographiques » plus cohérents et influents au sein des institutions de Bretton Woods. Ils auraient également intérêt à coordonner plus systématiquement leurs positions avant toute réunion importante du FMI, de la Banque Mondiale et du G8, comme ils sont formellement tenus de le faire dans le cadre de l'OMC, afin de maximiser leur impact. Une concertation préalable avec les Etats-Unis et le Japon sur des sujets d'intérêt commun accroîtrait encore cette influence.

2. Renforcer l'Europe financière et sa régulation

L'Union européenne serait plus influente sur la scène financière internationale, notamment dans la crise actuelle, si elle pouvait s'appuyer sur trois leviers aujourd'hui insuffisamment développés :

- un **marché financier européen suffisamment unifié** et profond pour diminuer le coût du capital investi en Europe et renforcer la « force de frappe externe » de l'Union. Cela suppose un approfondissement énergique du processus d'intégration des marchés financiers (que le processus Lamfalussy est supposé favoriser) et le développement de fonds de pensions et d'investissement européens suffisamment solides pour peser dans les transactions financières internationales ;
- la mise en place **d'organes de supervision européens** susceptibles d'intervenir efficacement en cas de crise financière internationale, au-delà même des interventions efficaces de la BCE dans le seul secteur bancaire (mais non des marchés financiers ou des assurances par exemple). L'avènement de tels organes de supervision pourra découler des progrès de l'intégration des marchés financiers européens rendus possibles par le processus Lamfalussy et reposer sur des mécanismes de coordination poussée entre superviseurs nationaux ;
- une implication plus cohérente dans les **enceintes internationales relatives à la régulation financière**, qui réunissent souvent de manière informelle des groupes de régulateurs et de superviseurs nationaux (« IOSCO » pour les marchés financiers, « AICA » pour les assurances, Comité de Bâle pour les banques, ou encore Forum de

stabilité financière du FMI). Cette mise en cohérence suppose une clarification de la répartition des compétences entre niveau national et européen et une coordination systématique des positions européennes avant chaque réunion internationale.

En développant son propre marché, l'Union européenne interviendra plus efficacement pour améliorer la régulation et la transparence des mouvements de capitaux internationaux, comme l'ont récemment souhaité la Chancelière allemande et le Président français.

C – Faut-il revoir la politique européenne de la concurrence ?

La politique de la concurrence constitue l'un des instruments les plus puissants dont dispose aujourd'hui l'Union européenne sur la scène économique internationale, qui lui permet d'imposer ses décisions bien au-delà de son propre territoire, comme le traitement du dossier Microsoft vient récemment de le rappeler. Cette politique n'en suscite pas moins depuis longtemps des critiques, particulièrement en France, dénonçant le fait qu'elle entraverait l'émergence de « champions » nationaux ou européens dotés d'une taille critique de dimension mondiale. D'autres critiques voudraient introduire des critères de « politique industrielle » dans le droit de la concurrence.

Qu'en est-il de ce vieux débat dans un contexte de mondialisation accrue ?

1. Un contrôle des concentrations et des abus de position dominante globalement satisfaisant

La politique de la concurrence de l'Union européenne suscite des critiques largement disproportionnées : elle n'a ainsi fait obstacle qu'à une trentaine de fusions ou acquisitions européennes au cours des vingt dernières années (sur plus de 3 000 notifiées), permettant en revanche la constitution de très nombreux « champions » européens et nationaux.

Lorsqu'elle évalue l'impact des fusions, acquisitions ou abus de position dominante qui lui sont soumis, la Commission s'appuie sur une définition de marchés pertinents qui intègre leur dimension géographique et leur mondialisation accrue.

Quelques unes des controverses suscitées par certaines interdictions ont par ailleurs donné lieu à de très utiles réformes au niveau de la Commission : nomination d'un chef économiste à la DG Concurrence sur les sujets de fond, d'auditeurs sur les enjeux de procédure.

Enfin, les récents désaveux infligés à la Commission européenne par la Cour de justice conduisent à une analyse encore plus rigoureuse des quelques dossiers problématiques.

2. Les considérations de « politique industrielle » ont-elles leur place dans le droit de la concurrence ?

La Commission européenne exerce un contrôle des aides d'Etat en fonction de lignes directrices sectorielles (pour les aides à l'innovation, par exemple) qui lui permettent d'intégrer à son analyse des considérations de politique économique autres que celles relatives à la protection du consommateur et du contribuable. Il a été parfois suggéré d'adopter une approche similaire en matière de contrôle des concentrations et des abus de position

dominante, à travers, par exemple, l'identification par le Conseil et le Parlement européen d'une liste de technologies critiques et de secteurs d'activité vis-à-vis desquels existeraient des risques de perte de compétitivité internationale (notamment liés à une perte d'indépendance dans certains secteurs ou de maîtrise de certains procédés).

La Mission considère que ces préoccupations de « politique industrielle » n'auraient de place au sein de la politique de la concurrence que si elles visaient à autoriser, au nom d'intérêts stratégiques supérieurs, des opérations ou des comportements anticoncurrentiels sur le Marché intérieur. Un tel revirement paraît peu susceptible de faire l'objet d'un consensus européen dans un avenir prévisible, étant entendu que le droit de la concurrence permet d'ores et déjà de proportionner les remèdes prescrits à la portée des atteintes à la concurrence. Ainsi une situation anticoncurrentielle locale, voire régionale dans le Marché intérieur fait généralement l'objet de remèdes spécifiques n'entravant pas la réalisation globale d'une opération.

3. Le défi des économies émergentes

La montée en puissance des économies émergentes, largement étatisées, sur le marché occidental des acquisitions d'entreprises confronte la politique de la concurrence à un défi inédit. Face à ce défi :

- l'Union européenne doit, en premier lieu, œuvrer énergiquement en faveur de la convergence internationale des règles de concurrence, qui peut difficilement être obtenue dans le cadre de l'OMC, mais plus aisément dans le cadre de l'OCDE ou de l'ICN (*International Competition Network*), et dans un cadre bilatéral. C'est aussi dans un cadre bilatéral, et en liaison avec les Etats-Unis et le Japon, qu'elle doit inciter les pays émergents à se doter de règles de concurrence claires et transparentes ;
- parallèlement à ce processus de longue haleine, l'Union doit définir une doctrine spécifique à l'égard des acquisitions d'entreprises européennes par des entreprises étrangères ayant bénéficié d'aides d'Etat massives, qui pourraient se multiplier au cours des prochaines années compte tenu de l'essor économique de pays dans lesquels les entreprises sont largement publiques ou étroitement soumises aux décisions des Etats.

Cette double démarche relevant également de la politique commerciale commune, une coordination étroite entre les deux domaines paraît indispensable.

D - Refonder la politique agricole commune

Politique « interne » s'il en est, la politique agricole commune comporte aussi depuis ses origines une forte dimension externe, puisqu'elle a été mise en place parallèlement à l'union douanière européenne et qu'elle a notamment eu pour objectif de compenser le différentiel entre les prix agricoles européens et les prix mondiaux correspondants. Elle a permis à l'Europe de retrouver son indépendance alimentaire dès les années 1970 et de devenir une puissance agricole exportatrice depuis lors, ce qui constitue un atout réel au niveau international.

Pour autant, les modalités de mise en œuvre de la PAC suscitent de nombreuses tensions, aussi bien au niveau international (notamment à l'OMC) que sur le plan interne, au

moment des négociations commerciales et budgétaires européennes. La réforme de 2003 a permis de pérenniser le niveau des financements agricoles européens mais, en les faisant essentiellement dépendre du niveau pratiqué lors d'une période de référence ou de volume de surface exploitée quelle que soit la production concernée, elle a aussi fragilisé les fondements politiques de la PAC.

Principale bénéficiaire de la PAC, **la France se trouve au cœur de ces tensions et de ces incertitudes** : elle a vocation à jouer un rôle essentiel dans la nécessaire refondation de cette politique. **C'est en assouplissant ses positions de principe traditionnelles sur la PAC qu'elle sera en mesure de peser plus fortement dans cette refondation, qui passe par la reconstruction d'un « consensus agricole » et la mise en œuvre de nouvelles orientations stratégiques.**

1. Construire un nouveau consensus autour de l'agriculture européenne

L'agriculture fait-elle partie du passé ou représente-elle un atout stratégique pour l'Union européenne en ce début de 21^{ème} siècle ? C'est en s'efforçant de répondre à cette question qu'il faut aborder le débat sur la PAC, sur la base des considérations suivantes :

- le fait de disposer d'importantes ressources agricoles et alimentaires représente un **atout stratégique pour l'Union européenne**, dans un contexte international marqué par une hausse structurelle des cours agricoles mondiaux et des tensions sur la demande de quelques produits emblématiques comme le blé ; la PAC peut à ce titre être considérée comme une « politique alimentaire européenne », susceptible d'être soutenue assez largement par l'ensemble des pays de l'Union européenne ;
- l'agriculture européenne participe, par ses modes de production qui répondent à d'importantes exigences sanitaires et environnementales, à la sécurité et à la diversité de l'alimentation de 450 millions de consommateurs ; face à l'augmentation de la demande alimentaire mondiale et à la montée des risques sanitaires, l'Union européenne a besoin de mesures garantissant le respect de ces normes ;
- outre ses fonctions économiques essentielles, qui permettent à l'Union européenne de dégager d'appréciables excédents commerciaux, la production agricole européenne exerce d'importantes fonctions sociales (aménagement du territoire européen, dont elle occupe une grande partie), environnementales et même énergétiques (biocarburants, etc.) : cette multifonctionnalité justifie un important niveau de soutien public, qui peut naturellement passer par des canaux différents (préférence communautaire, politique économique agricole, politique d'aménagement du territoire, etc.) ;
- le secteur agroalimentaire européen génère une part à la fois réduite et très variable de la richesse produite par les Etats-membres ; il mobilise une part limitée de la population active de l'Union européenne ; **aux yeux de nombre des Etats membres, il ne représente pas toujours un intérêt national stratégique** ; d'un point de vue politique et diplomatique, le secteur agroalimentaire peut donc difficilement faire l'objet d'arbitrages européens (à la fois commerciaux et budgétaires) défavorisant excessivement d'autres secteurs plus importants de la population et de l'économie ;

- **les modalités actuelles de mise en œuvre de la PAC suscitent d'importantes critiques** de la part des observateurs économiques et politiques : les critiques techniques portent à la fois sur le contenu des mesures de soutien dont elle bénéficie (subventions à l'exportation distordant la concurrence, distribution des aides en fonction des surfaces occupées et non plus en fonction d'objectifs économiques, concentration des aides au profit des agriculteurs les plus prospères, malgré les progrès récents) ; des critiques plus politiques s'interrogent, sinon sur le niveau du soutien financier public européen à l'agriculture (qui n'excède pas celui pratiqué aux Etats-Unis et au Japon), au moins sur son mode de répartition entre niveau communautaire et niveau national.

La France ayant choisi de placer la « refondation de la PAC » au rang des priorités de sa présidence européenne du deuxième semestre 2008, il lui appartient de tenir compte de l'ensemble de ces éléments afin d'être audible par ses partenaires dans la promotion du caractère stratégique de l'agriculture et d'atténuer les crispations et rancœurs suscitées par les précédentes négociations européennes sur le sujet. En délaissant la posture avant tout défensive qui fut la sienne par le passé, elle a la possibilité d'amorcer sur la PAC une « rupture » qui permettra de la replacer au centre du jeu politique européen et de renforcer son influence sur la définition des grands arbitrages commerciaux (et budgétaires) de l'Union européenne. En contrepartie, les partenaires de la France devront adopter une attitude plus constructive vis-à-vis de l'agriculture européenne, qui ne saurait être réduite à une relique du passé, ni lors des négociations commerciales internationales, ni dans le cadre des prochaines discussions sur le cadre financier de l'Union.

2. Les bases d'une refonte de la PAC

Le nouveau consensus politique relatif à l'agriculture européenne sera d'autant plus solide qu'il aboutira à une refonte de la stratégie agricole de l'Union européenne, sur la base des orientations suivantes :

- il s'agirait tout d'abord pour l'Union européenne de **valoriser les efforts qu'elle a déjà consentis, non seulement vis-à-vis des pays les moins avancés, mais aussi vis-à-vis de ses principaux partenaires à l'OMC** : diminution des mesures de soutien public ayant les plus fortes incidences sur les négociations commerciales internationales (réforme de 2003), proposition de suppression effective des subventions à l'exportation (qui reste à confirmer dans les faits), réduction substantielle des droits de douane, afin d'obtenir des contreparties réelles des autres parties prenantes de la négociation. Ne serait-ce qu'à titre symbolique, une réduction de certains contingentements tarifaires et des pics tarifaires pratiqués pour certaines productions agricoles devraient être envisagées si les principaux partenaires commerciaux offrent des contreparties effectives pour d'autres produits agricoles ou d'autres secteurs économiques ;
- il s'agirait ensuite de **conserver une politique européenne d'aide directe aux agriculteurs**, ciblée sur les besoins économiques des entreprises agricoles et des personnes, et non pas dispensée en fonction des surfaces occupées ou des niveaux d'aide passés : la mise en place d'une telle politique d'aide conduirait à une réduction substantielle des dépenses destinées aux productions bénéficiant de cours structurellement bien orientés (céréales) et à l'augmentation de celles bénéficiant aux

productions les plus fragiles (élevage, agriculture biologique, agriculture de montagne) ;

- compte tenu de l'atomisation des entreprises agricoles, la politique d'aide aux agriculteurs devrait avoir pour but de consolider l'organisation des filières en les dotant d'instruments leur permettant de structurer l'offre agricole pour anticiper et au besoin gérer les crises et stabiliser le revenu des agriculteurs. Des mécanismes de gestion de crise fondés sur des systèmes assurantiels (aléas climatiques, sanitaires et de marché) auraient pour objectif de soutenir non pas les prix agricoles mais le niveau de marges pratiquées par les agriculteurs, afin d'en garantir la stabilité ;
- il s'agirait enfin de **mettre en œuvre une vraie politique européenne d'aménagement rural**, fondée sur la nécessité de préserver la cohésion de certains territoires européens et la qualité de l'environnement : cette politique s'apparente en grande partie à une politique structurelle et de cohésion et doit être mise en œuvre selon des mécanismes comparables (notamment choix des zones et cofinancement Union européenne-Etats membres) ;
- en tout état de cause, **une baisse des soutiens communautaires à l'agriculture, qu'ils soient commerciaux ou budgétaires, aurait vocation à être compensée** à la fois au niveau européen (au titre du fonds d'ajustement à la mondialisation, des fonds structurels et de la politique de développement rural) et, au moins partiellement, au niveau national (chaque Etat membre étant appelé à porter son soutien public à l'agriculture au niveau correspondant le mieux aux préférences collectives de ses citoyens).

II - Développer les nouvelles politiques extérieures « particulièrement nécessaires à notre temps »

Pour mettre en œuvre une stratégie globale pour la mondialisation, l'Union européenne doit également se doter de nouvelles politiques communes, qui étaient embryonnaires, voire absentes, au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne. Répondant, pour certaines, à des défis vis-à-vis desquels la prise de conscience est récente, ces nouvelles politiques doivent permettre aux Etats membres de l'Union d'atteindre plus facilement des objectifs aujourd'hui largement communs :

- renforcer et sécuriser l'accès de l'Union européenne aux ressources énergétiques et migratoires dont elle a besoin, dans un contexte de compétition mondiale accrue ;
- peser au niveau international dans les négociations sur la préservation de l'environnement et, de manière plus générale, pour l'application de normes industrielles et sociales servant mieux l'intérêt des Européens ;
- protéger ses actifs stratégiques de possibles tentatives de prédation à visée géopolitique.

La future présidence française de l'Union européenne a d'ores et déjà identifié certaines de ces politiques comme des priorités.

A - Une diplomatie énergétique européenne, impératif stratégique

La plupart des grandes puissances ont fait des questions énergétiques l'un des axes majeurs de leur politique étrangère et de sécurité : c'est vrai des pays producteurs (pays du Golfe, Russie, Iran, Amérique latine) comme des grands pays consommateurs (Etats-Unis, Chine, Inde). Le lancement de la politique intégrée « énergie-climat » par le Conseil européen de mars 2007 témoigne d'une prise de conscience qui pourrait donner naissance à une véritable diplomatie énergétique européenne, si les Etats membres et l'Union européenne modifient profondément leur approche actuelle. **C'est pour l'Union le défi à la fois le plus important et, du fait des divergences d'intérêts nationaux, le plus difficile à relever.**

1. Réduire ensemble les risques liés à la dépendance énergétique externe

Pour qu'une véritable diplomatie énergétique s'organise dans la durée, les Etats membres doivent clairement en identifier et en assumer le principal objectif politique :

- non pas renforcer l'indépendance énergétique nationale de chaque Etat, qui n'est de fait accessible à aucun (à l'exception du Danemark, dont les réserves de pétrole se réduisent toutefois) et le sera de moins en moins ;
- **mais bien réduire les risques liés à la dépendance énergétique croissante de l'Union dans son ensemble (56% en 2006, 80 % en 2030), ce qui appelle une action commune, plus efficace que des actions séparées des Etats membres.** Cet objectif suppose de procéder à des arbitrages allant au-delà de la préservation des positions industrielles et administratives nationales.

Faute d'assumer clairement un tel changement de perspective, les Etats membres se cantonnent aujourd'hui encore à des stratégies autonomes qui peuvent se justifier d'un point de vue national (chaque pays adoptant le « mix énergétique » le plus conforme à sa situation et à ses préférences collectives) mais sont collectivement dommageables : négociations bilatérales en position de faiblesse avec les Etats fournisseurs (alors qu'un front commun permettrait de mieux utiliser l'énorme potentiel de consommation que l'Union représente), construction de trois gazoducs concurrents entre la Russie et Europe.

2. De la libéralisation des marchés énergétiques à une approche intégrée

Un tel changement de perspective par les Etats membres doit s'accompagner d'une évolution de l'approche adoptée par l'Union européenne dans le secteur énergétique :

- l'Europe ne peut plus fonder sa politique énergétique sur la seule logique de libéralisation des marchés, utile en elle-même, mais qui ne saurait répondre à l'ensemble des défis énergétiques européens ;
- ses décisions doivent aussi intégrer d'autres considérations, notamment d'un point de vue externe : lutte contre le changement climatique (c'est déjà le cas), mais aussi et surtout sécurité et coût des approvisionnements énergétiques.

L'entrée en vigueur de l'article 194 du TFUE introduit par le traité de Lisbonne fournit une base juridique à cette politique énergétique plus globale. La création d'une **« Communauté européenne de l'énergie » sur le modèle de la CEEA constituerait une**

initiative symbolique adaptée à l'ampleur du défi. Elle pourrait être mise en place sur la base d'une coopération renforcée ouverte à tous les Etats membres qui souhaitent y participer.

3. Donner un contenu visible à la diplomatie énergétique de l'Union européenne

Les dirigeants politiques européens doivent se donner pour objectif de coordonner les négociations relatives aux approvisionnements énergétiques externes de l'Union européenne, vis-à-vis de ses grands fournisseurs, notamment, la Russie, qui dispose de 25% des réserves mondiales de gaz et fournit 25% du gaz naturel et 20% du pétrole consommés dans l'Union européenne.

Compte tenu de son caractère éminemment politique, la mise en œuvre d'une diplomatie énergétique devra s'appuyer sur le renforcement de la diplomatie européenne au sens large, sous l'impulsion du Haut-Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Elle devra conduire à renforcer les liens et la présence politique, économique, voire militaire européenne dans les « pays de diversification » (Turquie, Asie centrale, Afrique du Nord.).

B – Une stratégie internationale plus réaliste en matière de changement climatique

Alors qu'elle comprend de nombreux volets parfois anciens et exemplaires (protection des sols ou biodiversité), la politique européenne de l'environnement repose aujourd'hui fortement sur la contribution de l'Union européenne à la lutte internationale contre le changement climatique. **L'Union européenne dispose de solides positions politiques et industrielles dans ce secteur, qui constituent autant d'atouts pour l'avenir.** Elle a d'ores et déjà pris d'importantes mesures en la matière, dans le cadre du protocole de Kyoto et de la politique intégrée « Energie climat » lancée par le Conseil européen de mars 2007, qui suscite depuis lors un débat légitime :

- la politique européenne en matière de changement climatique contribue à la promotion d'un « modèle de développement européen » exemplaire au niveau international et renforce la légitimité de l'Union européenne aux yeux de ses citoyens ;
- elle ne peut toutefois être pleinement légitime auprès des acteurs économiques et efficace en termes environnementaux que si elle s'accompagne d'une stratégie internationale visant à impliquer les partenaires et concurrents de l'Union européenne – faute de quoi la compétitivité et l'emploi des entreprises européennes seront affaiblies, sans contrepartie notable en termes d'amélioration climatique.

Ce débat reflète un défi stratégique important pour l'Union européenne au cours des années à venir, qui pourra être relevé sur la base d'une stratégie internationale conjuguant partenariats, coopérations, voire, en ultime recours, mesures contraignantes.

1. Une politique climatique qui ne peut demeurer isolée

L'Union européenne ne peut à elle seule enrayer le réchauffement climatique (ou la réduction de la biodiversité) : elle doit inciter ses partenaires traditionnels (Etats-Unis) et émergents (Chine, Inde) à intensifier leurs efforts, en arguant le cas échéant de son exemplarité, mais sans s'en remettre exclusivement à elle.

Cette **attitude ouverte et « partenariale »** doit d'autant plus être maintenue à court et moyen terme que les partenaires de l'Union européenne ont, semble-t-il pris conscience de la nécessité de mieux préserver le climat ; cette prise de conscience est particulièrement marquée aux Etats-Unis, mais également dans certains pays émergents, dont la Chine, qui n'étaient juste ici pas astreints à des obligations internationales au terme du protocole de Kyoto mais pourraient y consentir à l'avenir.

La mise en place d'une approche transatlantique concertée sur le changement climatique paraît doublement prioritaire : d'une part, parce que les Etats-Unis produisent un quart des émissions mondiales de CO₂, d'autre part et surtout, parce que les divergences atlantiques sur ces sujets pèsent très fortement sur l'avancée des négociations internationales sur le climat.

2. Une dimension coopérative

Si les partenaires émergents de l'Union européenne contribuent imparfaitement à la protection de l'environnement pour des raisons de niveau de développement et de choix politiques divergents, ils peuvent également manquer de moyens pour ce faire. L'Union européenne se doit donc de mieux coopérer avec eux sur la base de ses atouts :

- industriels et techniques, puisqu'elle dispose d'entreprises leaders mondiales dans le domaine de l'économie de l'environnement. L'Union européenne dispose d'un acquis et d'une expérience considérables en matière de protection de l'environnement, qu'elle peut davantage mettre à la disposition des pays émergents dans le cadre de ses actions de coopération ;
- politiques : l'Union européenne a un rôle clé à jouer pour démontrer à ses partenaires américain et émergents l'efficacité du système d'échange de quotas d'émissions (European Trading System) et préparer l'après-Kyoto (période 2012-2050).

3. En dernier recours, une dimension plus contraignante

Si les négociations internationales relatives à l'après-Kyoto ne permettaient pas d'adopter un dispositif consensuel et validé par le plus grand nombre d'Etats, l'Union européenne pourrait-elle envisager la mise en place de mécanismes d'ajustement aux frontières (ATF), qui constituerait une manière coercitive « d'associer » les pays récalcitrants à la protection planétaire du climat ?

Il s'agirait pour l'Union européenne de prélever une taxe sur les produits importés qui n'ont pas été produits conformément aux standards environnementaux établis par les accords internationaux, le cas échéant pour la restituer aux produits exportés conformes.

Cette perspective suscite d'importantes objections, notamment de la part de certains Etats membres, arguant que toute solution non négociée exposerait l'Union à des représailles commerciales dommageables. Elle suscite par ailleurs certains débats techniques.

L'Union européenne pourrait d'ores et déjà étudier la mise en place de tels mécanismes et s'efforcer d'établir clairement leur compatibilité avec les règles de l'OMC⁵⁸, notamment le principe de non-discrimination. A cet égard, une récente décision de l'OMC relative à la production de pneus au Brésil suggère qu'il est possible de faire valoir des considérations environnementales dans les arbitrages commerciaux internationaux. Cette décision ouvre la voie à des mécanismes du type de l'ATF.

Dans cette perspective, il faut cependant souligner que ce n'est pas en invoquant le « principe de réciprocité » que l'Union européenne aurait le plus chance de légitimer un mécanisme tel que l'ATF, dès lors que les pays émergents sont dans une situation asymétrique vis-à-vis de l'Union européenne : d'une part, parce que la charte de l'OMC prévoit des dérogations à ce principe pour les pays en développement (voir supra) ; d'autre part, parce que les pays en développement ne sont pour l'heure pas soumis aux mêmes obligations internationales que les pays développés, qui sont responsables d'une part écrasante des émissions de CO2 passées et actuelles (la notion de « dumping environnemental » paraissant particulièrement impropre à cet égard).

C – Une stratégie normative internationale plus cohérente

Si l'Union européenne a parfois été définie comme une « puissance normative » - par opposition à la puissance militaire - il lui reste à se doter d'une stratégie internationale plus cohérente de promotion des normes économiques et sociales qu'elle développe sur son territoire. Au-delà des normes environnementales et des règles de concurrence déjà évoquées, une approche plus globale de ce sujet contribuerait à mieux défendre ses intérêts tout en créant les conditions d'une concurrence mondiale plus profitable et acceptable.

La Mission est consciente des difficultés d'une telle démarche, compte tenu de la diversité des « théâtres d'opération » concernés, mais aussi de la nécessité d'une certaine discrétion dans la mise en œuvre.

1. Une démarche normative nécessairement globale

Le respect des règles adoptées par l'Union européenne en matière économique (propriété intellectuelle par exemple) ou sociales (normes fondamentales du travail) est souvent invoqué au moment des négociations commerciales internationales et donne souvent lieu à des appels à restreindre ou à soumettre à condition le commerce avec tel ou tel pays, suscitant par la même un rejet assez général au sein de l'Union européenne. **C'est en réalité en ne faisant pas reposer le respect de certaines normes européennes sur la seule politique commerciale commune qu'il serait sans doute possible d'obtenir des résultats plus significatifs**, sur la base de démarches complémentaires :

- développement continu des règles du Marché intérieur (règlements, directives, normes techniques), que les marchés tiers seront incités à reprendre en raison du potentiel économique du marché européen. L'influence des normes juridiques européennes est d'autant plus forte que celles-ci sont à la fois uniformes et contraignantes au sein du Marché unique ;

⁵⁸ Voir à ce sujet R.Ismer et K.Neuhoff, « Les ajustements fiscaux à la frontière : une solution viable au problème de la non participation au système d'échange de droits d'émission », *Cambridge Working Papers in Economics* n°0409 et le document de travail contradictoire de la D4E d'A.Berthier et C.Gros, Série Etudes 07-E0.

- renforcement de la coopération technique et financière européenne auprès des pays émergents afin de permettre la mise à niveau de leurs normes économiques, sociales et environnementales ;
- utilisation de la politique commerciale européenne à des fins incitatives, avec l'octroi d'avantages commerciaux supplémentaires pour les pays respectant les normes définies par l'Union européenne (sur le modèle du SPG+) et, le cas échéant, à des fins coercitives ;
- renforcement de la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne, dès lors que l'exercice d'un « hard power » pèserait fortement sur la prise en compte des intérêts et normes de l'Union européenne par ses partenaires.

2. Une stratégie internationale adaptée à chaque type de normes

Sur ces bases, il s'agit d'adapter la stratégie normative européenne au cas par cas, selon que l'Union européenne est en situation de force vis-à-vis de ses partenaires et selon le caractère plus ou moins asymétrique de sa position par rapport à eux :

- l'Union européenne a récemment pris conscience de ce que son marché intérieur vaste et prospère lui conférerait un avantage compétitif important pour ce qui relève des **normes et standards industriels** appliqués dans le monde. En matière automobile, elle a par exemple adopté des normes reprises par la plupart des constructeurs des autres pays, et qui lui donnent un leadership dont bénéficient ses entreprises et ses travailleurs. Il s'agit pour l'Union européenne de mettre en œuvre une stratégie portant sur tous les secteurs industriels ayant fait l'objet d'une harmonisation au niveau communautaire et visant à les diffuser plus largement au niveau international ;
- s'agissant du respect des **règles de concurrence, d'investissement et d'accès aux marchés publics** (qualifiées de « sujets de Singapour » à l'OMC et écartés de l'agenda de Doha), l'Union européenne doit se montrer plus énergique vis-à-vis de ses partenaires dans les négociations bilatérales qu'elle a entreprises, et exiger davantage de réciprocité de la part des autres pays de l'OCDE, mais aussi de la part des pays émergents qui commencent à investir sur les marchés européens ;
- en matière de respect des droits de la **propriété intellectuelle**, l'Union européenne doit également se doter d'une stratégie qui agrège une meilleure protection des avancées de la R&D européenne (brevet communautaire ou même triadique), des mesures de coopération avec les Etats tiers et des mesures de sanction plus énergiques à l'égard du viol de la propriété intellectuelle et de la contrefaçon ;
- l'exemple des **normes comptables et financières** utilisées au niveau international est lui aussi révélateur des carences de l'Union européenne. L'adoption des normes comptables produites par « l'International Accounting Standard Board » (IASB) n'a par exemple été précédée d'aucune démarche politique visant à assurer une meilleure représentation européenne au sein de cet organisme et a abouti à des critères de comptabilisation parfois déstabilisants pour les entreprises, qui contribuent aujourd'hui à l'aggravation de la crise financière internationale. Si la Commission européenne a engagé des discussions bilatérales à propos des normes financières appliquées par ses principaux partenaires, ces discussions gagneraient en cohérence

avec la définition d'un mandat clair par le Conseil, à qui la Commission devrait régulièrement rendre compte de ses négociations ;

- la promotion des « **droits internationalement reconnus de la personne humaine au travail** », tels que reconnus par l'Organisation internationale du travail (OIT), doit elle aussi être plus active au niveau européen. La refonte du système de préférences généralisées de l'Union européenne en 2005 a conduit à la création d'un SPG+ accordant un accès préférentiel élargi aux marchés européens aux pays qui mettent en œuvre les principales conventions internationales relatives aux droits de l'homme et du travail⁵⁹. Dans ses négociations bilatérales en cours, l'Union européenne doit envisager d'aller plus loin, à l'instar des Etats-Unis lors de la conclusion de l'ALENA : un accord parallèle à l'ALENA, dit de « coopération dans le domaine du travail », oblige ainsi ses membres à faire observer leur législation du travail et instaure, à cette fin, une procédure de surveillance mutuelle et de sanction⁶⁰. Il est également important que l'Union européenne s'assure de la responsabilité sociale de ses entreprises et de leur code de conduite dans les pays émergents.

Il va de soi que l'Union européenne ne pourra pas obtenir des résultats comparables dans tous les secteurs : l'attractivité de son marché intérieur pourra lui permettre d'obtenir de substantiels progrès en matière de standards industriels, le défi global du changement climatique favorisera un accord multilatéral mais il en ira sans doute différemment en matière sociale, dès lors que l'application des normes fondamentales du travail ne suscite pas un consensus global au niveau international.

D - Une démarche européenne intégrée pour les pays en développement et l'immigration

L'Union européenne est la zone économique développée qui compte le plus de pays en développement dans son voisinage immédiat : les relations qu'elle établira avec eux détermineront en grande partie son avenir économique et politique. Pourtant, à la différence des Etats-Unis vis-à-vis du Mexique (avec la conclusion de l'ALENA) et du Japon vis-à-vis des pays de l'Extrême-Orient, **l'Union européenne peine à mettre en œuvre une stratégie globale et efficace vis-à-vis de ces pays**, en dehors de sa politique d'élargissement, qui paraît désormais vouer à ne concerner qu'un nombre limité de pays.

La politique de voisinage récemment mise en place, de même que les processus géographiques lancés ça et là (par exemple le processus de Barcelone ou la « stratégie conjointe Europe-Afrique »), n'ont à ce stade pas tenu leurs promesses. Au-delà de telle ou telle politique, l'Union européenne a désormais besoin de tenir un nouveau discours vis-à-vis des PED, non pas centré sur l'aide qu'elle pourrait leur apporter, mais assumant clairement la nécessité d'établir un véritable partenariat stratégique avec eux : l'Union européenne a besoin des pays en développement comme ces pays ont besoin d'elle. Ce partenariat stratégique devrait reposer sur les registres à la fois économique, migratoire et financier.

⁵⁹ Dans ce cadre, les préférences tarifaires accordées au Belarus ont été suspendues en juin 2007, en raison de violations des droits des travailleurs condamnées par l'OIT.

⁶⁰ Un groupe d'arbitres indépendants, saisis après qu'une plainte ait été déposée (trente l'on été jusqu'ici), peut infliger une amende à un gouvernement lorsque celui-ci « aurait omis de façon systématique d'assurer l'application efficace des normes techniques du travail » dans les domaines du salaire minimum, du travail des enfants et de la santé et la sécurité au travail, au regard de sa législation interne.

1. Des accords de partenariat économique formalisant le partenariat stratégique Union européenne-« Pays du Sud »

Les négociations bilatérales conduites par l'Union européenne avec les pays ACP ou le Mercosur et dans le cadre de la « politique de voisinage » doivent la conduire à procéder à des arbitrages fondés sur une complémentarité stratégique souvent évoquée, mais qui reste à concrétiser :

- l'Union européenne dispose de ressources techniques, industrielles et financières dont ses partenaires du Sud ont besoin ;
- les pays du Sud disposent quant à eux de matières premières (agricoles, minières et énergétiques) et de ressources humaines nécessaires à l'Europe.

Cette **complémentarité doit trouver une première formalisation dans les accords commerciaux passés par l'Union européenne et les pays du Sud**, ce qui suppose notamment une plus grande ouverture des marchés agricoles européens (déjà ouverts au PMA) et une plus grande ouverture des pays du Sud aux industries et services de l'Union européenne.

Un tel partenariat stratégique doit également reposer sur des transferts de technologies entre Union européenne et pays du Sud, sur le renforcement des actions de coopération et de formation avec ces pays, sur un soutien plus marqué à l'intégration économique Sud-Sud (notamment appui à la mise en place de réseaux de transports et d'énergie) ainsi que sur une gestion concertée des flux migratoires.

2. Une nouvelle approche européenne vis-à-vis des migrants et du « co-développement »

L'Union européenne semble aujourd'hui mener une politique restrictive vis-à-vis de l'immigration extracommunautaire, même si la position de ses Etats membres varie grandement à cet égard, de même que leurs besoins respectifs. Les évolutions démographiques de l'Union européenne et de ses Etats membres doivent cependant les conduire à adopter une approche beaucoup plus ouverte à l'avenir : **la Commission a par exemple récemment estimé que les pays européens auraient besoin d'attirer 20 millions de migrants qualifiés au cours des 20 prochaines années**. Cet apport migratoire est, de fait, doublement essentiel :

- d'abord, afin de maintenir la part de la population active dans la population totale dans le contexte de vieillissement démographique européen (niveau de croissance potentielle, financement des régimes de protection sociale) : à cet égard, la hausse des taux d'emploi engagée à Lisbonne dès 2000 aura sans doute épuisé ses marges de progression d'ici 2010-2015, tandis qu'une hypothétique reprise démographique européenne ne produirait ses effets que 25 ans plus tard ;
- ensuite, pour attirer davantage de travailleurs qualifiés et de « talents » extracommunautaires, pour lesquels une compétition mondiale globale est engagée (notamment avec l'Amérique du Nord), dont l'issue déterminera en partie le dynamisme et la capacité d'innovation de l'Union européenne.

Dans ce contexte, **la politique européenne vis-à-vis de l'immigration apparaît aujourd'hui doublement sous-optimale :**

- elle est fondée sur une libre circulation à l'intérieur de l'Union et de l'espace Schengen, mais sur une gestion séparée de l'accès au territoire européen ou des modes de régularisation des travailleurs clandestins ;
- elle repose surtout sur des restrictions à l'immigration extracommunautaire qui font fuir les très qualifiés vers d'autres régions du monde (Amérique du Nord notamment) sans empêcher les moins qualifiés de pénétrer sur le territoire de l'Union, souvent dans de mauvaises conditions (immigration clandestine, économie informelle).

Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une politique européenne de l'immigration devrait reposer sur les principes suivants :

- mise en évidence préalable de l'impact économique et social plutôt positif des migrations, par exemple sur la base des enseignements du rapport « *Globalisation Migrations into the EU : main determinants and economic impact* » récemment présenté par la Commission européenne ;
- **discours politique clair quant à la nécessité d'accueillir davantage de travailleurs migrants extracommunautaires, sans nécessairement recourir à la méthode des quotas**, qui organise une ouverture difficile à décrypter pour les migrants et produit mécaniquement des travailleurs clandestins ;
- **pour attirer les migrants, notamment les plus qualifiés, mise en place de statuts plus attractifs que ceux accordés par les autres pays développés**, ce qui doit notamment conduire à accorder à certains d'entre eux (étudiants titulaires d'un Master, travailleurs saisonniers et retraités) des droits à la libre circulation (aller retour) entre leur pays d'origine et l'Union européenne sur une période de plusieurs années. C'est en effet entre l'Union européenne et les pays en développement qu'il faut organiser la libre circulation des migrants, autant qu'au sein même de l'Union européenne (projet de « blue card »), où elle risque de demeurer assez limitée (comme l'est celle des travailleurs européens) ;
- **simplification des formalités à accomplir par les candidats à une migration vers l'Union européenne** : mise en place d'une procédure unique pour l'entrée des ressortissants de pays tiers, telle que proposée par la Commission européenne ; mise en place de consulats communs des pays de l'Union européenne dans les pays tiers ; formation et sensibilisation des personnels européens chargés du traitement administratif des demandes des migrants, en Europe comme dans les pays tiers ;
- en parallèle et au niveau national : amélioration des politiques d'accueil et d'intégration dès lors que les bénéfices de l'immigration ne dépendent pas seulement de la qualification des migrants, mais aussi de la réussite de leur intégration. Des politiques d'intégration performantes doivent être mises en œuvre particulièrement dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle. C'est la condition sine qua non d'une meilleure acceptation des flux migratoires extracommunautaires dans l'Union européenne.

L'Union doit, d'autre part, faire évoluer sa politique de développement vers une politique de co-développement en veillant à :

- définir avec les pays du Sud l'équilibre à respecter eu égard à leurs propres besoins de ressources humaines (éviter les excès du « *brain drain* »). La recherche de cet équilibre ne doit cependant pas aller jusqu'à conduire l'Union européenne à se priver volontairement des travailleurs qualifiés des pays du Sud, qui quitteraient vraisemblablement leurs pays en tout état de cause, et iraient s'établir dans d'autres pays développés en cas de refus européen ;
- amplifier le programme « Erasmus Mundus » en le prolongeant au-delà de 2008 et en triplant son budget par rapport à son niveau actuel (seulement 300 millions d'euros sur 5 ans), notamment afin d'attirer davantage d'étudiants des pays émergents sur le territoire de l'Union européenne ;
- **faciliter les transferts des fonds et « remises » des immigrés vers leur pays d'origine**, qui contribuent puissamment au fonctionnement des sociétés et des économies locales, et les canaliser davantage vers des investissements productifs (facilités fiscales pour les investissements productifs locaux etc.). L'Union européenne pourrait par exemple contribuer financièrement et techniquement à la sécurisation des systèmes bancaires des pays du Sud, afin que les immigrés y recourent plus largement pour leurs transferts plutôt que de s'en remettre à des opérateurs privés aux tarifs très élevés ;
- apporter son soutien aux migrants effectuant des allers-retours entre leurs pays et l'Union européenne, par exemple en leur permettant de créer des sociétés de droit mixte (par exemple euro-africaines) et en soutenant financièrement et techniquement leurs projets de développement (construction d'usines ou d'écoles, etc.).

3. Une aide publique au développement plus européanisée

L'Union européenne et ses Etats membres sont aujourd'hui les premiers donateurs mondiaux en volume d'aide publique au développement (APD), avec des montants d'aide respectivement fixés à environ 60 milliards et 10 milliards d'euros en 2006 (soit près des ¾ des sommes engagées par les pays de l'OCDE). Mais leurs efforts pourraient être plus efficaces :

- **si une plus grande part de cette aide était engagée dans le cadre de l'Union européenne**, pour éviter les doublons et redondances dont pâtissent les pays bénéficiaires : il s'agirait de passer des 25% actuellement engagés en commun (si on inclut le Fonds européen de développement) à au moins 35% (niveau de l'aide humanitaire mise en commun) ;
- **si une meilleure coordination de l'APD engagée par les Etats membres était mise en place** : renforcement des complémentarités géographiques entre stratégies nationales d'aide, en s'appuyant sur le « code de bonne conduite » de l'Union européenne ; mise en œuvre commune des projets avec un recours beaucoup plus systématique aux financements conjoints (« *basket fund* ») et désignation de pays chef de file par projet ;

- **si l'amélioration des modes de gestion de l'APD européenne était poursuivie :** mise en œuvre de stratégies « pays » et « région » renforçant la prévisibilité de l'aide pour les pays bénéficiaires ; recours à l'aide financière plutôt qu'aux prêts (contre-exemple de la Chine), avec une composante « aide directe » aux budgets nationaux portée au même niveau que la composante « aide par projets », en échange d'engagements de meilleure gestion de la part des pays bénéficiaires ; accroissement de l'aide apportée aux projets de développement portés par des migrants ; enfin renforcement de la déconcentration de l'aide.

* * *
*

Le projet français d'Union pour la Méditerranée avalisé au Conseil européen de mars 2008 peut incarner la priorité nouvelle que l'Union européenne entend accorder aux pays du Sud et la nécessité d'une approche intégrée de sa politique à leur égard, en renfort des initiatives lancées dans le cadre du processus de Barcelone. Il a vocation à se concentrer sur la mise en œuvre de projets sectoriels concrets (eau, énergie, environnement, sécurité...) reposant sur des mécanismes bien identifiés, impliquant largement le secteur privé et permettant de donner un contenu tangible au partenariat stratégique à bâtir entre l'Union européenne et ses voisins méridionaux.

E - Un instrument de surveillance communautaire de certains investissements sensibles

La dimension géopolitique prise par la mondialisation au tournant des années 2000 interdit désormais à l'Europe d'abstraire, comme elle l'a fait jusqu'ici, les échanges économiques des enjeux de sécurité : la politique étrangère et de sécurité commune doit comporter un volet économique et, réciproquement, la stratégie économique européenne pour la mondialisation doit prendre en compte la dimension géopolitique.

C'est déjà le cas dans le domaine de l'énergie, principale courroie de transmission des enjeux géopolitique dans le champ économique. Les dernières mesures présentées par la Commission en septembre 2007 pour le troisième « paquet énergie » prévoient ainsi une clause de réciprocité (dite « clause Gazprom ») visant à protéger les entreprises européennes d'éventuelles offres publiques d'achat hostiles de la part de groupes énergétiques étrangers intégrés, c'est-à-dire n'ayant pas séparé leurs activités de production et de transport. Une telle préoccupation doit être étendue à tout projet de prise de contrôle indésirable, au strict regard de la sécurité ou de l'indépendance, d'actifs stratégiques européens de la part d'acteurs extra-communautaires, ainsi qu'à certains transferts de technologies sensibles.

La liberté de circulation des capitaux dans l'Union européenne, pilier du Marché unique, a depuis longtemps fait du contrôle des investissements étrangers un sujet tabou en Europe. En 1993, le traité de Maastricht a renforcé cette liberté en prévoyant qu'elle devait aussi être pleinement reconnue aux investissements et placements en provenance d'Etats tiers (article 56 du traité CE), ce qui n'était pas prévu dans le traité de Rome. Depuis, la jurisprudence communautaire n'a eu de cesse de restreindre la marge d'autonomie des Etats membres pour définir des régimes dérogatoires à la liberté de circulation des capitaux.

La montée en puissance spectaculaire d'une nouvelle génération de fonds souverains émanant de grands pays émergents aux réserves de change considérables, et les prises de participation significatives de ces fonds dans les fleurons de la finance américaine fragilisés par la crise des *subprimes*, ont depuis peu appelé l'attention des dirigeants économiques et politiques sur l'opportunité d'une surveillance des activités de tels fonds au niveau international et européen.

1. Une réponse insuffisante

Mais les réflexions sur ce sujet, tant à l'échelon multilatéral (FMI, OCDE) que dans le cadre européen ont jusqu'ici principalement porté sur l'amélioration de la transparence et de la gouvernance des fonds souverains, compte tenu des masses financières qu'ils gèrent, dans un contexte de turbulences financières internationales. Cette problématique essentielle, reprise par la Commission européenne dans sa communication du 27 février 2008, devrait donner lieu à l'élaboration de codes de conduite et autres instruments d'auto-régulation concertée. Elle est bienvenue, mais n'épuise pas le sujet, notamment dans sa dimension géopolitique.

La volonté de mettre en place un dispositif de surveillance plus contraignant à l'égard d'éventuelles prises de contrôle « stratégiques » se heurte à la contribution incontestablement positive des fonds souverains dans un contexte de crise de la liquidité mondiale, à la nécessité pour l'économie européenne de continuer à attirer les investissements étrangers, ainsi qu'à l'opposition des Etats membres les plus libéraux à toute forme de contrôle des mouvements de capitaux. Cette position a également, comme on l'a vu, le droit communautaire en sa faveur.

Dans le même temps, **les fonds souverains participent à la coupure de l'économie mondiale entre un Occident converti au libéralisme et un monde émergent où l'économie reste largement entre les mains des Etats**. Le poids de l'Etat dans les économies émergentes pose en premier lieu des problèmes de distorsion de concurrence, qui relèvent comme on l'a vu de la politique commerciale commune et de la politique de la concurrence. Mais il peut aussi présenter un risque géopolitique en termes de prise de contrôle de secteurs, d'entreprises ou de technologies stratégiques occidentales, face auquel l'Union européenne, à la différence des Etats-Unis, se trouve actuellement démunie.

La communication de la Commission relative aux fonds souverains évoque bien cette préoccupation, ressentie à des degrés divers par la plupart des Etats membres, mais se contente de renvoyer aux exceptions très limitées qu'autorise le droit communautaire au principe de libre circulation des capitaux. Le traité CE (article 57, al.2) permet en effet aux Etats membres d'adopter des mesures constituant des « pas en arrière » en ce qui concerne la libéralisation des mouvements de capitaux en provenance ou à destination de pays tiers. Mais cette adoption est subordonnée à la règle de l'unanimité. L'article 64 du traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) reprend cette disposition en prévoyant que le Conseil, à l'unanimité, peut « *adopter des mesures qui constituent un recul dans le droit de l'Union en ce qui concerne la libéralisation des mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers* »⁶¹.

⁶¹ Article 64

Alinéa 2 : tout en s'efforçant de réaliser l'objectif de libre circulation des capitaux entre Etats membres et pays tiers, dans la plus large mesure possible et sans préjudice des autres chapitres des traités, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent des mesures relatives aux mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers, lorsqu'ils impliquent des investissements directs, y compris les investissements immobiliers, l'établissement, la prestation de services financiers ou l'admission de titres sur les marchés des capitaux.

Le traité CE valide également en son article 58 certaines restrictions pour des motifs fiscaux, prudentiels et d'ordre public ou de sécurité publique. La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes a précisé le champ de ces dérogations, qu'elle interprète de façon restrictive. Elle en reconnaît la légitimité dès lors qu'elles sont correctement motivées et qu'elles sont publiques, proportionnées, nécessaires et susceptibles de recours (arrêt Distrigaz). La Commission a ainsi autorisé en 2006 la *golden share* de l'Etat français dans Gaz de France. Enfin, le traité prévoit la possibilité pour le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, de prendre des mesures temporaires de sauvegarde, dans des circonstances exceptionnelles liées à des motifs d'ordre économique (article 59) ou politique (article 60).

2. La généralisation des dispositifs de contrôle nationaux

Cette attitude générale des autorités communautaires encourage de facto l'adoption de dispositifs de contrôle nationaux, qui s'étendent souvent aux investissements émanant d'autres Etats membres, et dont la Commission ne se prive pas de contester la compatibilité avec le droit communautaire. C'est par exemple le cas du décret français du 30 décembre 2005 qui régleme les investissements étrangers dans certains secteurs jugés stratégiques, et dont la portée est sans doute insuffisante dans la nouvelle configuration de l'économie mondiale.

L'Allemagne débat actuellement d'un projet de loi instaurant un régime de déclaration pour tout investissement extra-communautaire portant atteinte à « l'ordre et la sécurité publics » (tels que définis par le droit communautaire). L'exposé des motifs du projet de loi mentionne à cet égard la sécurisation des approvisionnements énergétiques, la sécurité des moyens de télécommunication, la fourniture d'électricité, et certains services publics dits « stratégiques ». Un dispositif de notification facultative des autorités allemandes serait institué dès lors que la part de l'investisseur étranger dans le capital de la société cible allemande dépasserait 25% (position également défendue par l'Autriche). Les investisseurs contrôlés à plus de 25 % par des capitaux extra-communautaires seraient considérés comme tels, nonobstant leur localisation dans l'Union européenne.

En l'absence d'instrument communautaire, la généralisation probable de tels dispositifs nationaux, plus ou moins contraires au droit communautaire en vigueur et plus ou moins efficaces, contribuera à la fragmentation du Marché unique à l'affaiblissement du droit communautaire et à la désunion (c'est-à-dire à l'inexistence) de l'Europe sur un sujet de préoccupation majeure, alors même que :

- les fonds souverains brassent des masses financières considérables (2 500 milliards de dollars estimés en 2007, 12 000 milliards en 2015), qui leur permettent d'acquérir sur le marché les plus importantes entreprises européennes et américaines ;
- à la différence de fonds souverains plus anciens, tel le fonds norvégien ou certains fonds d'Etats du Golfe Persique, ceux récemment mis en place par les grandes puissances émergentes telle la Chine (200 milliards d'euros) ou la Russie (100

Alinéa 3 : par dérogation au paragraphe 2, seul le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, peut adopter des mesures qui constituent un recul dans le droit de l'Union en ce qui concerne la libéralisation des mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers.

milliards d'euros) sont susceptibles de participer d'une stratégie géopolitique déjà ouvertement mise en œuvre par ces Etats ;

- l'Union européenne est la seule puissance économique du monde à ne pas disposer d'un instrument de surveillance des prises de contrôle étrangères dans les secteurs stratégiques.

Aux Etats-Unis, le Committee on Foreign Investments (CFIUS), structure interministérielle créée en 1975, et la législation Exon-Florio de 1988, offrent une latitude importante à l'administration dans le contrôle des projets d'investissement étrangers. Ce dispositif repose, en dernier ressort, sur l'appréciation par le Président des Etats-Unis du risque encouru pour la "sécurité nationale". Les interdictions sont très rares, mais la menace d'un veto présidentiel permet d'imposer des modifications substantielles aux projets d'acquisitions (Alcatel-Lucent) et décourage parfois certains d'entre eux (CNOOC/Unocal).

Par une loi du 26 juillet 2007, les Etats-Unis ont récemment renforcé ce cadre législatif. Les principales innovations portent sur :

- l'extension explicite de la notion de sécurité nationale aux opérations portant sur des infrastructures ou des technologies critiques ;
- la surveillance renforcée des opérations impliquant des entités contrôlées par un Etat étranger ;
- la possibilité pour l'administration de réexaminer une opération déjà autorisée si l'investisseur a enfreint l'accord passé avec elle ; et
- le renforcement des obligations d'information du Congrès par l'administration.

Washington vient en outre de négocier bilatéralement des précautions additionnelles sur la nature des investissements des fonds souverains avec Abu Dhabi, et Singapour.

Dans ce nouveau contexte, l'approche limitée retenue à ce stade par la Commission européenne en ce qui concerne les fonds souverains n'apparaît pas à la hauteur des enjeux. Si elle veut être un acteur global, l'Union européenne doit, comme l'ensemble de ses partenaires et concurrents, se mettre en mesure d'interdire ou de soumettre à conditions des projets de prise de contrôle non sollicités d'actifs jugés stratégiques du point de vue des intérêts de sécurité européens par des acteurs non communautaires, *a fortiori* des Etats étrangers avec lesquels l'Union européenne peut se trouver en conflit sur le terrain diplomatique.

3. La nécessité d'un règlement communautaire

La Mission recommande en conséquence la mise en place d'un règlement communautaire spécifique, visant exclusivement les préoccupations de sécurité à l'instar de la législation Exon-Florio américaine, et se substituant aux dispositifs nationaux similaires.

Les bases juridiques en seraient la combinaison des articles 57 § 2 et 308 du traité CE (la « clause de flexibilité ») repris par le traité de Lisbonne. Le champ d'application de l'article 57 § 2 est en effet trop restreint, dans la mesure où il se réfère à la notion de mouvements de capitaux constituant des « investissements directs ». Il paraît donc opportun de recourir également à l'article 308 du traité CE, afin d'inclure dans cet instrument communautaire les mouvements de capitaux ne constituant pas des investissements directs. Il est fréquent de recourir à la clause de flexibilité en complément d'autres dispositions du traité. L'adoption d'un tel acte supposera l'unanimité du Conseil.

L'élaboration détaillée d'un tel dispositif excède les limites du présent Rapport, mais il devrait obéir aux grands principes suivants :

- il ne devrait viser que les opérations mettant en cause la sécurité ou autre intérêt stratégique national ou européen, à l'exclusion de toute préoccupation d'ordre économique, industriel ou social, notamment celles relatives à l'emploi, aux délocalisations (qui pourraient, le cas échéant, relever d'autres dispositifs). Il paraît préférable, comme c'est le cas dans la législation américaine, de ne pas restreindre les secteurs susceptibles d'être concernés, quitte à en donner une liste indicative sous forme de lignes directrices ;
- il devrait s'appliquer à tout projet de prise de participation émanant d'un investisseur sous contrôle extra-communautaire (y compris les sociétés localisées dans l'Union européenne), notamment (mais non exclusivement) les Etats étrangers. Là encore, il paraît préférable de ne pas fixer *a priori* un seuil de participation au capital ;
- la procédure d'instruction serait déclenchée sur notification facultative de l'investisseur ou de tout Etat membre concerné, et serait administrée par un service communautaire spécifique, selon une procédure totalement indépendante du contrôle des opérations de concentration, comme c'est le cas aux Etats-Unis. Ce service devrait probablement être logé au sein de la Commission, en raison du caractère transversal des politiques concernées, mais il devrait associer le Haut-Représentant pour la politique étrangère et de sécurité et le ou les Etats membres directement concernés par l'opération ;
- la question politique la plus difficile à résoudre concerne l'autorité investie du pouvoir d'autoriser, avec ou sans conditions, ou d'interdire un investissement visé par le dispositif. Ce pourrait être le président de la Commission ou le président du Conseil européen. Dans la rare hypothèse où une décision d'autorisation, conditionnelle ou non, susciterait l'opposition d'un Etat membre directement concerné, on peut penser qu'un droit de veto rigoureusement encadré serait, en dernier ressort, préférable au vide juridique actuel.

La Mission est consciente des difficultés que ne manquera pas de soulever l'obtention d'un accord à 27 sur un tel dispositif, en l'état actuel de maturation des notions d'« intérêt européen », *a fortiori* de « sécurité européenne ». Plus généralement, un tel dispositif présuppose un degré d'unité politique et de « conscience de soi » que l'Union européenne n'a probablement pas encore atteint.

Il reste que le monde autour de nous n'attend pas et que l'Europe doit disposer des mêmes armes que les autres grandes puissances économiques. L'Union européenne a

commencé à définir, en décembre 2003, une Stratégie de sécurité, dont la dimension économique reste à approfondir. Il est donc grand temps pour elle de commencer à débattre de ce sujet.

CHAPITRE IV

EUROMONDE 2015 : LES CONDITIONS POUR REUSSIR

La stratégie européenne pour la mondialisation de l'après-2010 ne réussira pas sans la réunion d'un certain nombre de conditions politiques et d'évolutions doctrinales, institutionnelles et financières que le présent chapitre s'efforce de décliner. S'agissant des volets institutionnel et financier, nous avons raisonné à traité et plafond budgétaire constants d'ici à 2015. Ce choix réaliste n'exclut pas la nécessité de voir plus loin, notamment sur le plan juridique et institutionnel, avant cette échéance.

I - Un nouveau consensus politique pour un leadership renforcé

Le succès de la vision stratégique préconisée dans le présent Rapport repose en premier lieu sur la volonté politique, c'est-à-dire sur un consensus à 27 relatif aux finalités nouvelles du projet européen. Un tel consensus suppose à son tour :

- une prise de conscience collective des enjeux, défis et opportunités évoqués dans la première partie de ce Rapport ;
- la volonté d'y faire face collectivement, c'est-à-dire la conviction partagée selon laquelle l'Union européenne est bien la dimension pertinente et indispensable pour prospérer et exercer une influence dans un monde de nations-continentes ;
- le courage d'en tirer les conséquences qui s'imposent au niveau des moyens institutionnels et financiers à mettre en œuvre, notamment le lancement de nouvelles politiques communes et plus généralement la relance d'un processus d'intégration en sommeil depuis le début des années 1990.

Pour bâtir un consensus politique sur le rôle et l'action de l'Europe dans l'économie mondialisée, on peut partir des éléments déjà actés : la « Déclaration sur la mondialisation » émise par le Conseil européen de décembre 2007 clôturant la présidence portugaise (voir Annexe 13), mais aussi la convergence entre une France réputée « interventionniste » et un Royaume-Uni réputé « libéral », sur le thème « Global Europe », c'est-à-dire une Europe ayant mis le cap sur la mondialisation. Si les positions françaises et britanniques peuvent diverger sur les instruments d'une stratégie européenne pour la mondialisation, il importe d'approfondir la convergence sur l'objectif, à partir des considérations suivantes :

- la Stratégie de Lisbonne invite les Etats européens à s'adapter à la mondialisation, sur la base de réformes structurelles et de politiques largement nationales, mises en œuvre en tenant compte des spécificités et des équilibres de chaque pays. Une stratégie européenne plus globale pour la mondialisation doit inciter à changer de registre : s'il s'agit désormais aussi de contribuer à façonner la mondialisation, chaque Etat membre, « grand » ou « petit », est impuissant à le faire isolément et les conséquences d'un tel changement de paradigme doivent être tirées, sous la forme d'une extension des politiques et processus de décision communs ;

- **l'Union européenne doit notamment mieux prendre conscience du fait qu'elle est largement dépendante de l'extérieur** : elle l'était fortement pendant la guerre froide, sur le terrain politico-militaire, a semblé l'être moins pendant les années 1990, mais elle le demeure en réalité sur le plan économique et social, dès lors que son développement repose sur d'indispensables contributions de la part du reste du monde (ressources énergétiques, immigration, exportations et croissance, réduction du réchauffement climatique) ;
- de par leur caractère structurellement ouverts, les petits pays de l'Union sont souvent plus fortement conscients de cette dépendance que les plus grands, mais ils ont historiquement misé sur des stratégies nationales. Les grands pays sont à l'inverse plus pénétrés du rôle international qu'ils peuvent jouer et de leurs atouts sur ce registre ; ils disposent souvent des ressources économiques, diplomatiques et militaires dont l'Union européenne a besoin pour peser davantage au niveau mondial : il leur reste à jouer davantage collectif à l'avenir afin de mieux mutualiser les atouts des pays européens, en prenant davantage conscience de la réduction mécanique de leur influence dans un monde multipolaire ;
- **inversement, l'Union européenne a désormais la capacité d'influer beaucoup plus fortement sur son environnement extérieur à condition de le vouloir vraiment et de s'en donner les moyens**. Elle n'a pas à craindre sans cesse les représailles de ses partenaires et doit jouer à armes égales avec eux tout en s'efforçant de promouvoir son propre modèle ;
- le dialogue transatlantique doit enfin occuper une place privilégiée dans une stratégie européenne pour la mondialisation : outre sa capacité d'entraînement pour certains Etats membres, une concertation étroite avec les Etats-Unis conditionne pour une bonne part la réussite de nombreux volets d'une telle stratégie. Inversement, une abstention de la part des Etats-Unis en limiterait la portée (négociations sur le climat) ou permettrait aux pays tiers de jouer des dissonances transatlantiques (négociations commerciales).

II – Un aggiornamento doctrinal

La « révolution copernicienne » à l'œuvre dans la réorientation externe de la construction européenne implique également quelques ajustements doctrinaux.

A - Passer d'une logique d'exemplarité à une logique d'intérêts

Jusqu'à la fin des années 1980, la construction européenne a progressé sans véritable conscience stratégique, du fait de ses préoccupations principalement introverties d'un côté, de la protection militaire américaine de l'autre. Les illusions de la décennie d'après-guerre froide ont conforté l'Union dans son positionnement de *soft power* ou de « puissance civile » a-stratégique et exemplaire.

Le retour de la géopolitique inaugurée par les attentats du 11 septembre 2001 et leurs diverses conséquences, directes ou indirectes, ont depuis amené l'Europe à développer l'embryon d'une réflexion stratégique propre, matérialisée dans la publication d'une « Stratégie européenne de sécurité » en décembre 2003.

Ce progrès notable dans l'acquisition par l'Union d'une identité stratégique n'a porté jusqu'ici que sur les dimensions classiques de la sécurité, la dimension économique n'étant abordée que sur le thème de l'insertion des grandes puissances émergentes dans le système multilatéral. L'Union européenne doit désormais intégrer la dimension économique à sa stratégie de sécurité, en commençant par définir des intérêts économiques communs sur la base d'un recensement de ses atouts insuffisamment valorisés et de ses handicaps insuffisamment maîtrisés. Elle doit prendre acte de la fin de l'« ère atlantique », marquée par la domination du couple euro-américain sur la scène internationale.

Cette démarche doit la conduire à adjoindre à son affichage de *soft power* exemplaire, susceptible de façonner le monde à son image, une attitude plus traditionnelle et plus réaliste de puissance, au moins sur le terrain économique.

B - Retrouver le pragmatisme des origines

Pour qu'un tel changement de logique imprègne peu à peu les mentalités et rassemble les Etats membres de l'Union européenne, il doit être engagé au cas par cas, « sur la base de réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait », afin d'éviter un énième épisode du débat classique entre « Europe-espace » et « Europe-puissance » : c'est par exemple parce que chaque Etat membre aura conscience qu'il ne s'agit pas ou plus de défendre une « indépendance énergétique nationale » illusoire, mais de réduire ensemble les risques de la « dépendance énergétique européenne » que des progrès pourront être faits en matière de diplomatie énergétique européenne.

Il est également nécessaire d'éviter de relancer le grand débat qui oppose traditionnellement partisans d'une ouverture inconditionnelle des frontières économiques assortie d'un effort pour obtenir le même traitement de la part des pays émergents et en développement, d'une part, et défenseurs d'une ouverture plus directement subordonnée à une notion de réciprocité, d'autre part. Là encore, cette opposition peut être relativisée eu égard aux limites opérationnelles du principe de réciprocité et au constat de la dépendance économique externe de tous les pays européens, ainsi qu'à la prise de conscience chez les tenants d'un libre-échange intégral du retour des Etats et des stratégies de puissance au sein des nouveaux pôles de croissance du monde.

Comme par le passé, l'Europe ne pourra en tout état de cause progresser sur la voie d'une stratégie économique extérieure qu'en dépassant les clivages idéologiques pour rechercher pragmatiquement des intérêts communs suffisamment forts pour prévaloir sur les intérêts nationaux divergents.

C – Assouplir le dogme de l'unité et de l'uniformité

La mise en œuvre d'une stratégie européenne pour la mondialisation requiert aussi que **l'Union européenne admette plus clairement qu'elle est aujourd'hui plus hétérogène que par le passé d'un point de vue politique, économique et social** (en termes de besoins domestiques, de préférences collectives, donc d'intérêts nationaux). Cette réalité rend non seulement plus difficile la prise de décision, mais elle entrave la définition même d'intérêts communs susceptibles de prévaloir sur les intérêts nationaux divergents. Elle impose aux vingt-sept, qui ont malgré tout besoin d'agir et de s'unir pour peser dans la mondialisation, de privilégier des voies d'actions adaptées à ce nouveau contexte :

- ***Accepter la différenciation pour plus d'efficacité***

L'adoption **d'objectifs européens globaux déclinés par pays ou catégories de pays** en fonction de leur disponibilité et de leurs capacités est déjà pratiquée pour la réduction des émissions de CO₂ ou par les efforts militaires prévus dans le cadre de la PESD : il s'agit de la pratiquer chaque fois que nécessaire pour la mise en œuvre de Lisbonne Plus (exemple du 3% de R&D, à décliner clairement par pays) afin de renforcer le degré d'appropriation et l'efficacité de cette stratégie.

- ***Favoriser des coopérations souples et ouvertes***

La mise en œuvre des politiques européennes dans un cadre communautaire unique et applicable à tous doit rester l'objectif prioritaire. Mais cette exigence d'unité et d'uniformité, même si elle est inspirée par de bonnes intentions européennes, ne doit plus faire obstacle à des initiatives limitées à des sous-ensembles de l'Union.

Les schémas envisagés depuis de nombreuses années en ce sens se sont eux-mêmes avérés trop rigides, qu'il s'agisse de la vision d'un « noyau dur » ou d'une avant-garde unique pour aller plus loin sur la voie de l'intégration, ou de « coopérations renforcées » restées jusqu'ici lettre morte. A défaut d'un accord à 27 dans un domaine déterminé, des groupements d'intérêts plus souples doivent désormais être envisagés, sous réserve qu'ils restent ouverts et que leurs initiatives soient pleinement compatibles avec les cadres existants de l'Union européenne.

Le développement de politiques et d'actions communes peut donc prendre la forme :

- de préférence, de politiques extérieures communes (exemple de la diplomatie climatique) ;
- à défaut, d'initiatives ouvertes aux Etats volontaires et regroupant un nombre restreint de pays (exemples de l'euro ou de la Communauté européenne de l'énergie), dans le cadre des nouvelles dispositions prévues par le traité de Lisbonne ; ou encore
- de coopérations plurilatérales hors du cadre communautaire (exemple d'Eureka en matière de R&D) ;

III – Des institutions fortes pour plus de cohérence et d'efficacité

« Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions » : ce constat de Jean Monnet rappelle que la réussite d'une stratégie européenne pour la mondialisation doit s'appuyer sur la mise en place de dispositifs politiques et administratifs adaptés.

Comme la Stratégie de Lisbonne au cours de la décennie 2000, la mise en œuvre de la **Stratégie EuroMonde 2015** sera confrontée aux défis de l'efficacité et de la cohérence, tant dans son volet interne qu'externe. L'un comme l'autre requièrent en effet une **approche transversale** interconnectant un grand nombre de domaines régis par des logiques et des institutions différentes. La mise en œuvre nationale de la Stratégie de Lisbonne a déjà souffert des difficultés d'une démarche transversale associant par exemple économie, enseignement

supérieur et recherche. Le problème sera renforcé lorsqu'il s'agira d'articuler les volets interne et externe d'une stratégie plus globale.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne apportera nombre d'innovations utiles sur ce registre : elles constituent toutefois une condition nécessaire mais non suffisante du succès de cette stratégie, qui passe à la fois par une gouvernance politique plus cohérente au niveau communautaire et national et par des administrations plus européanisées.

On n'évoquera ici que le volet externe et son articulation avec le volet interne de la **Stratégie EuroMonde 2015**, les aspects institutionnels de ce dernier ayant déjà été abordés au titre de la gouvernance de Lisbonne Plus.

A - Tirer le meilleur parti des apports du traité de Lisbonne (voir Annexe 12)

S'agissant de la dimension externe, **le traité de Lisbonne apporte un certain nombre d'innovations institutionnelles susceptibles de servir la mise en œuvre d'une stratégie pour la mondialisation** : institution d'une présidence stable du Conseil européen ; érosion de la séparation en piliers à travers le Haut-Représentant pour les Affaires étrangères portant également la casquette de Vice-Président de la Commission ; clarification de la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres et progrès de la compétence communautaire dans un certain nombre de domaines pertinents ; institution d'un « service commun d'action extérieure » ; reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union... L'ensemble de ces innovations devrait faciliter l'affirmation de l'Europe sur la scène internationale et la connexion entre les problématiques interne et externe.

Mais le nouveau traité est tout aussi susceptible d'aggraver les difficultés actuelles. Il fait coexister, sans définir précisément leurs rôles et leur interaction, le nouveau président du Conseil, le président de la Commission, le Haut-Représentant/Vice-président de la Commission, la présidence tournante du Conseil de l'Union et le Trio des présidences... Cet encombrement au sommet comporte des risques évidents pour la cohérence, l'efficacité et la lisibilité de l'action intérieure et extérieure de l'Union. Il appartiendra notamment à la présidence française de s'attacher à réduire ces risques, en transformant une concurrence potentielle en complémentarité.

Le président du Conseil européen a ainsi vocation à faire monter en régime l'organe politique suprême de l'Union, tout en assurant la représentation extérieure de celle-ci : il devra donc être à la fois une personnalité à forte légitimité interne, mais également doté d'une véritable stature internationale. Le Haut-représentant sera le « ministre des affaires étrangères de l'Union », chef du Service commun d'action extérieure et trait d'union entre la dimension intergouvernementale et la dimension communautaire (notamment économique) de la politique étrangère et de sécurité. Le président de la Commission aura, quant à lui, en charge le fonctionnement collégial de cette institution-clé, et assurera notamment la cohérence des volets internes et externes de la stratégie européenne pour la mondialisation. Il devra donc former un couple harmonieux avec le président du Conseil européen.

B - La Commission, lieu de cohérence irremplaçable

La réussite d'une stratégie européenne pour la mondialisation requiert le maintien de la Commission au cœur du dispositif, dans la mesure où elle est le vecteur des politiques communautaires, dont les volets interne et externe doivent rester étroitement imbriqués. Pour

jouer pleinement son rôle, la Commission doit cependant renforcer sa mission de synthèse des différentes politiques concernées, ce que ne permet qu'imparfaitement aujourd'hui son organisation « en silos ».

1. Renforcer la cohérence des politiques extérieures communes

La création du poste de Haut-Représentant renforcera la cohérence de la politique étrangère européenne ; mais ce haut responsable n'a pas vocation de coordonner à lui seul l'ensemble des politiques économiques et sociales extérieures de l'Union.

Pour ce faire, un groupe des commissaires européens chargés des politiques externes et à même de forger une vision commune et transversale devrait se réunir au moins tous les trimestres, sous l'égide du président de la Commission et en présence du Haut-Représentant chargé de la politique étrangère et de sécurité commune : il réunirait les commissaires aux affaires économiques et monétaires, au commerce, au développement, à l'élargissement, à l'énergie, à l'environnement, au marché intérieur, à la concurrence, et aux migrations (poste à créer).

2. Préserver le groupe des « Commissaires Lisbonne »

Le groupe des « Commissaires Lisbonne » institué depuis 2005 devrait être appelé à poursuivre ses travaux pour tout ce qui relève de Lisbonne Plus, le cas échéant en les ouvrant à la presse pour favoriser l'appropriation et une meilleure connaissance de ses avancées et limites aux niveaux national et communautaire.

C – Une plus forte dynamique intergouvernementale

Les enjeux et arbitrages liés à la **Stratégie EuroMonde 2015** sont à la fois politiques et transversaux : ils ne peuvent être efficacement appréhendés qu'au plus haut niveau intergouvernemental.

1. Un Conseil européen plus impliqué

Le Conseil européen doit consacrer plus qu'une réunion annuelle (celle du printemps) aux enjeux économiques et sociaux européens et internationaux : il devrait se réunir formellement une fois par trimestre et évoquer à chaque fois ces enjeux. La nomination d'un Président du Conseil européen permanent contribuera à assurer une meilleure structuration et un meilleur suivi de ces travaux. Cette mobilisation du Conseil européen est indispensable pour dégager une cohérence d'ensemble dès lors que ni le Conseil affaires générales, ni le Haut-Représentant n'ont de légitimité suffisante pour procéder aux arbitrages économiques et sociaux nécessaires.

2. Un collègue opérationnel des « coordinateurs nationaux de Lisbonne » (pour mémoire)

D – Une mixité administrative

Le succès de la **Stratégie EuroMonde 2015** passe enfin par une évolution vers des structures administratives mixtes, adaptées à son caractère à la fois communautaire et national.

1. Le Service commun d'action extérieure, un précédent prometteur

Au même titre que la suppression de la structure en piliers adoptée à Maastricht, la mise en place d'un Service commun d'action extérieure confirme qu'une stratégie européenne pour la mondialisation doit nécessairement conjuguer des outils d'action communautaires et nationaux, dont la bonne coordination n'est possible que si les administrations qui en assurent la gestion travaillent en bonne intelligence. Compte tenu des pesanteurs administratives, seul le rapprochement des fonctionnaires nationaux et européens au sein d'une même structure peut contribuer à une telle coordination.

Si les Vingt-Sept ont pu s'entendre pour créer un service commun dans l'un des domaines les plus sensibles en termes politiques, la politique étrangère et de sécurité, ils doivent pouvoir le faire pour l'ensemble des composantes externes d'une stratégie européenne pour la mondialisation (énergie, environnement, migrations etc.). Dans ces domaines, il apparaît nécessaire de mettre en place des structures d'état-major composées de représentants de la Commission et des Etats membres, et qui seront à même de forger une vision commune et d'œuvrer conjointement à la mise en œuvre des politiques européennes, en liaison avec leurs administrations d'origine respectives.

2. Des contacts multipliés entre administrations nationales et communautaires

Au-delà des structures d'état-major conjointes créées en Europe (à Bruxelles ou ailleurs), les contacts entre administrations européennes et nationales doivent être développés non seulement sur une base individuelle (envoi d'experts détachés), mais à l'occasion de réunions régulières, par exemple sous la forme de missions régulières des administrations communautaires dans les capitales nationales.

Cette coordination étroite entre administrations nationales et communautaires apparaît particulièrement importante dans le domaine extérieur, notamment dans les pays tiers où les services diplomatiques nationaux et les délégations de la Commission devraient œuvrer à une approche commune des enjeux et des projets (d'aide au développement, notamment).

3. Des organes de contrôle communautaires pour les flux paneuropéens

La libre circulation des produits, des capitaux et des travailleurs au niveau européen peut très difficilement être régulée sur la base de coopérations bilatérales, qui sont à la fois trop nombreuses à mettre en place dans une Union européenne à 27 et peinent à prendre en compte les phénomènes paneuropéens (exemple de la déstabilisation des marchés financiers ou du travail).

De tels phénomènes transnationaux appellent une européanisation des dispositifs de contrôle, par exemple en matière de services financiers ou de détachement des travailleurs. Cette européanisation ne pouvant efficacement reposer sur l'identification d'un contrôleur national chef de file, elle nécessite la mise en place de corps européens de contrôle spécifiquement dédiés aux mouvements européens des produits, des capitaux ou des travailleurs. Cette européanisation pourra être obtenue via le détachement de fonctionnaires nationaux et communautaires au sein de structures de contrôle communes.

IV - Les conditions financières : une mobilisation adaptée des budgets nationaux et communautaire

La révision du cadre financier de l'Union européenne prévue pour 2008-2009 par le Conseil européen de décembre 2005 offre une **double opportunité** :

- pour l'Union européenne, c'est une bonne occasion d'engager l'adaptation des financements dédiés à sa stratégie pour la mondialisation, aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national ;
- pour la France, c'est l'occasion de nourrir de manière ouverte et offensive un débat sur lequel notre pays a pu paraître exagérément défensif en 2004-2005, et dans lequel certaines de ses positions (notamment sur les dépenses agricoles) affectent son crédit politique.

Cet exercice doit dès lors être engagé dans le cadre d'une approche agrégée, et conduire à l'augmentation de certaines dépenses nationales, y compris conjointes, et à la concentration du budget communautaire sur les dépenses à forte valeur ajoutée européenne.

A - La nécessité d'une approche financière agrégée

Les politiques publiques européennes sont le plus souvent étudiées, en matière de financement, à travers les seuls financements communautaires. Cela entraîne des erreurs d'analyse. Il est en effet nécessaire d'**élargir l'approche à tous les financements européens, communautaires, mais aussi nationaux**, afin d'être beaucoup plus en cohérence avec :

- la méthode ouverte de coordination appliquée à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, qui repose en réalité bien davantage sur les financements nationaux que sur les financements communautaires ;
- l'état des lieux actuel des dépenses extérieures européennes, qui sont elles aussi très majoritairement engagées en dehors du budget communautaire ;
- et généralement la réalité des financements publics européens : le budget communautaire (1% du PIB de l'Union européenne environ) ne représente que 2,5 % de l'ensemble des dépenses publiques européennes : c'est donc au niveau des dépenses nationales, qui représentent au total près de 44% du PIB de l'Union européenne (avec des variations considérables d'un Etat à l'autre) que se situent l'essentiel des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre d'une stratégie européenne pour la mondialisation.

Cette vision agrégée des financements publics européens est pour partie déjà effective en matière de R&D (l'objectif de 3% du PIB, dont 1% public, ne pouvant par nature concerner le seul budget communautaire). Mais elle demeure à généraliser pour l'ensemble des rubriques du budget de l'Union européenne afin d'offrir un état des lieux cohérent des financements publics européens actuels et de nourrir utilement le débat sur leur adaptation aux objectifs de la stratégie esquissée dans les chapitres qui précèdent.

B - L'augmentation requise de certaines dépenses nationales, y compris conjointes

1. Une stratégie pour la mondialisation fondée sur des dépenses nouvelles au niveau national

- ***Augmentation des dépenses pour Lisbonne Plus :***

- en matière de R&D : respect de l'objectif de 1% du PIB pour les dépenses publiques;
- en matière d'éducation, et notamment d'enseignement supérieur : augmentation des dépenses nationales à hauteur de 3% du PIB ;
- financement accru de l'innovation (hausse de l'ordre de 0.3 ou 0.4 point de PIB) ;
- mise en place de la « flexicurité » (hausse pouvant aller jusqu'à 2 points de PIB selon les pays) ;
- accroissement des dépenses dédiées aux infrastructures de transport et d'énergie.

- ***Augmentation des dépenses liées aux politiques extérieures communes :***

- augmentation des dépenses d'aide au développement : l'Union européenne est devenue le plus important bailleur de fonds (55% de l'aide publique au développement mondiale). Lors du Conseil européen de Barcelone, afin d'aider à la réalisation des « objectifs du Millénaire », l'Union européenne a pris l'engagement collectif de situer son niveau moyen d'aide publique au développement de 0,33% à 0,39% du RNB entre 2002 et 2006, et à 0,7% du RNB à l'horizon 2015 ;
- augmentation des dépenses liées à la politique extérieure et de défense, conformément aux objectifs définis par le Conseil européen d'Helsinki⁶² ;
- le cas échéant, augmentation des dépenses nationales agricoles en cas de baisse du soutien communautaire à l'agriculture.

2. L'importance des « coopérations financières renforcées »

Les dépenses des Etats membres pourraient par ailleurs être davantage engagées dans un cadre conjoint, afin de renforcer le rapport coût/efficacité des projets soutenus par ces Etats. Ces dépenses conjointes sont déjà non négligeables et auraient vocation à faire l'objet d'un état des lieux systématique, qui devrait lui aussi nourrir les discussions financières européennes.

⁶² L' « objectif global » fixé par le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 prévoit que les États membres doivent être en mesure de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes capables d'effectuer l'ensemble des missions de gestion de crise dites de « Petersberg ».

Exemples de dépenses européennes communes mais non communautaires
(contribution des EM en 2005 en millions d'euros)

	dépenses communes		total	en % des dépenses nationales	montant de la dépense communautaire
	obligatoires	facultatives	total		
Recherche et développement technologique			3302	4,81%	4613
Eureka	270		270	0,39%	
CERN	636,3		636,3	0,93%	
ESA	694	1702	2396	3,49%	
Liberté, sécurité et justice			65,8	0,03%	
EUROPOL	65,8		65,8		
Aide publique au développement			2544	5,81%	6894
FED	2544		2544		
Défense			1529,91	0,88%	68
AED	19,91		19,91	0,01%	
Athena	60		60	0,03%	
OCCAR	1450		1450	0,84%	
			7441,6448	0,15%	

Source : Centre d'analyse stratégique – (Amélie Barbier-Gauchard, Yves Bertoncini)

Données : Eureka, CERN, ESA, Europol, FED, AED, Athena, OCC

Il semble **d'autant plus important d'identifier les dépenses conjointes actuelles et potentielles que la progression des dépenses communautaires apparaît plus difficile dans une Union européenne assez hétérogène**, alors même que des dépenses communes apparaissent nécessaires au succès d'une stratégie européenne pour la mondialisation dans ses volets interne et externe.

3. La possibilité d'un recours accru aux mécanismes de financement privés

Compte tenu de l'augmentation des dépenses sociales et de santé liées au vieillissement des populations européennes, les marges de manœuvre financières des Etats pourront enfin être accrues par le recours à des mécanismes de financement privés :

- renforcement des interventions de la Banque européenne d'investissement au soutien de projets innovants, pour la garantie de prêts étudiants, la construction d'infrastructures de transport et d'énergie ainsi que les projets d'aide extérieure (notamment dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée) ;
- mise en place plus systématique de partenariats public/privé pour le financement des infrastructures de transport et d'énergie, des grands projets européens ou des établissements de formation et de recherche ;

- contribution des entreprises au financement de l'enseignement supérieur (chaires d'entreprise) ;
- contribution accrue des ménages au financement de l'enseignement supérieur, auquel il est légitime que ses bénéficiaires directs puissent davantage participer.

C - Un budget communautaire au service d'une stratégie européenne pour la mondialisation

Le cadre financier de l'Union européenne pour la période 2014-2019 devra lui aussi être adapté aux objectifs internes et externes de la stratégie européenne pour la mondialisation. Cette adaptation visera, pour l'ensemble des volets de cette stratégie, à concentrer les dépenses communautaires dans les secteurs à forte valeur ajoutée européenne.

Ce redéploiement budgétaire pose la question du volume global du budget communautaire : les dépenses nouvelles de l'économie de l'innovation sont-elles gagées sur des dépenses actuelles ou sur des financements nouveaux ? Le présent contexte européen ne permet pas de prétendre de manière réaliste à une augmentation massive du budget européen. La tendance est même à une décreue significative, de 1.17% du PIB européen à moins de 1%, alors même que la relance de la Stratégie de Lisbonne et l'élargissement à l'Est aurait nécessité un effort financier accru.

A l'inverse, il n'est pas cohérent de penser renforcer les politiques européennes sans en assumer la traduction budgétaire.

C'est pourquoi la Mission propose de **ne pas modifier le plafond financier prévu pour les dépenses communautaires, soit 1.24% du RNB européen, mais d'utiliser la quasi totalité des marges disponibles et aujourd'hui non utilisées** : une telle augmentation des dépenses communautaires constituera un utile symbole de l'implication commune des autorités communautaires et nationales au service de la stratégie européenne pour la mondialisation.

Cette adaptation du budget communautaire pourra être évoquée dès l'exercice de révision prévu en 2008-2009 et a principalement vocation à porter sur **le prochain cadre financier, dont la durée devrait être harmonisée avec celle de la législature communautaire (soit 2014-2019)**. Elle pourrait reposer sur les pistes indicatives suivantes, conformes aux orientations développées tout au long du présent Rapport :

1. Augmentation des dépenses de soutien à l'économie de la connaissance et aux infrastructures

La présence de fortes économies d'échelle justifie tout d'abord une intervention complémentaire plus importante de l'Union européenne par rapport à celle des Etats dans de nombreux secteurs, sur la base des orientations suivantes :

- **Accroissement des dépenses d'éducation, de R&D et d'innovation :**
 - augmentation des financements des projets communs (PCRD, initiatives technologiques conjointes), des mises en réseau, des programmes d'échanges (Erasmus et ses variantes) ou linguistiques ;

- pas de financement prévu pour une série d'organismes leaders européens en R&D ou en matière d'enseignement supérieur, dès lors qu'il apparaît problématique de dégager un consensus communautaire sur ce sujet ;
- ***Hausse des dépenses dédiées aux infrastructures de transport et d'énergie :***
 - augmentation massive de dépenses sous estimées par la Stratégie de Lisbonne (qui s'est beaucoup focalisée sur les TIC) et rendue encore plus essentielle dans l'Union à 27 ;
 - consensus politique déjà établi sur une trentaine de grands réseaux européens (TEN) dont il convient d'accélérer la mise en place pour donner une réalité physique au marché intérieur européen ;

2. Augmentation des dépenses d'ajustement et de convergence

L'Union européenne est directement à l'origine des libéralisations internes (Marché intérieur et élargissement) et externe (politique commerciale), qui sont globalement très positives en termes de croissance, de compétitivité et d'emplois. Elle se doit d'assumer encore plus fortement la prise en charge de leurs effets parfois inégalitaires et négatifs, à la fois d'un point de vue social et d'un point de vue territorial :

- ***Hausse des dépenses d'ajustement social, dans le cadre du soutien européen à la « flexicurité » sur deux registres :***
 - augmentation des dépenses prévues au titre du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, qu'il faut consacrer non pas seulement à la mondialisation mais (comme c'est d'ailleurs déjà en partie le cas) à l'ensemble des restructurations ou délocalisations liées aux libéralisations européennes (interne et externe) ;
 - activation des dépenses du Fonds social européen (l'un des fonds structurels), qu'il s'agit d'utiliser selon les mécanismes du Fonds d'ajustement à la mondialisation (soutien direct à des groupes de travailleurs).
- ***Hausse des dépenses régionales et d'aménagement du territoire :***
 - augmentation du niveau des fonds structurels, pour tenir compte de l'hétérogénéité de l'Union à 27 mais aussi des capacités d'absorption limitées des territoires bénéficiaires, et redéploiement partiel de ces fonds en direction des territoires et pays les plus défavorisés ; maintien et respect des objectifs d'affectation d'environ deux tiers des fonds structurels à des « projets Lisbonne » (éducation, R&D etc.) ;
 - augmentation des dépenses du fonds de cohésion, qui ont l'avantage de bénéficier à des projets d'infrastructures et environnementaux, en ligne avec les priorités de la **Stratégie EuroMonde 2015**.

3. Evolution ambivalente des dépenses liées à la gestion des ressources naturelles

Les politiques agricoles et environnementales font toutes deux partie des principales politiques européennes et ont vocation à évoluer en fonction des priorités politiques retenues par l'Union européenne.

- ***Baisse relative du niveau global des « dépenses agricoles » et de développement rural :***
 - baisse des dépenses du « premier pilier » liée à l'augmentation structurelle des cours mondiaux (qui permet de réduire les dépenses de soutien), aux nécessités des négociations OMC, et dont l'ampleur dépendra du nouveau consensus politique européen établi sur l'agriculture et l'alimentation ;
 - affectation d'une partie des dépenses d'ajustement social aux agriculteurs exposés à une libéralisation externe ou à une réduction des financements au titre du premier pilier ; hausse des financements publics nationaux engagés en complément des dépenses communautaires d'ajustement social, de développement rural et structurelles ;
 - hausse des dépenses de développement rural et orientation d'une partie plus importante des fonds structurels vers les zones rurales.
- ***Hausse des dépenses environnementales dans le cadre de la politique énergie-climat :***
 - augmentation des dépenses de la rubrique Environnement ;
 - hausse des dotations du PCRD et de l'aide extérieure européenne affectées aux projets environnementaux ;
 - pour mémoire : hausse des dépenses du Fonds de cohésion, affectées pour partie à des projets environnementaux.

4. Augmentation des dépenses extérieures

Les dépenses extérieures de l'Union européenne ont vocation à augmenter en raison du rapport coût/efficacité globalement supérieur des dépenses communes et pour appuyer les nouvelles politiques externes de l'Union européenne.

- ***Hausse des dépenses communautaires d'aide au développement :***
 - la proportion de dépenses communes d'aide au développement par rapport aux dépenses européennes totales pourrait être portée au niveau actuel des dépenses communes d'aide humanitaire (soit environ 33% du total) ;
 - au sein de ces dépenses d'APD, augmentation prioritaire de l'aide aux pays émergents pour qu'ils puissent accroître le niveau de leurs normes sociales et environnementales (dans le cadre d'une approche coopérative).

- ***Hausse des dépenses de la politique étrangère et de sécurité commune :***

- une part croissante des dépenses communes affectées à la gestion de crise pourrait être imputée au budget communautaire ;
- en même temps, l'essentiel des dépenses de politique étrangère et de sécurité commune semble avoir vocation à monter en puissance au niveau national ou dans un cadre intergouvernemental (donc hors budget communautaire).

5. Hypothèses d'évolution chiffrées pour la période 2014-2019

Il semble utile d'éclairer les réflexions prospectives sur le budget communautaire en donnant un contenu chiffré, à ce stade purement indicatif mais un peu plus concret, aux orientations stratégiques qui précèdent.

Ces hypothèses d'évolution chiffrées ont le mérite de montrer que d'importantes augmentations des dépenses communautaires sont possibles dans de nombreux secteurs et qu'elles modifieraient assez fortement la structure du budget communautaire. Ces évolutions peuvent parfois être d'autant plus substantielles (multiplication par 4 ou par 10) que le niveau actuel des dépenses communautaires est très faible.

Ces hypothèses doivent naturellement tenir compte des réalités politiques européennes tout comme d'exigences de faisabilité technique (capacités de gestion et d'absorption des fonds communautaires notamment). Elles pourront être modulées en fonction du consensus réuni pour chacun de ces secteurs ainsi que vis-à-vis du niveau global du budget communautaire (qui augmenterait par rapport à son niveau actuel, tout en respectant le plafond fixé par les textes communautaires).

Les perspectives d'évolutions chiffrées présentées dans le tableau ci-dessous sont fondées sur les hypothèses de calcul suivantes :

Dépenses liées à l'économie de la connaissance et aux infrastructures :

- multiplication par 2 des dépenses communautaires de R&D et par 4 des dépenses communautaires d'éducation et formation ;
- multiplication par 4 des dépenses communautaires soutenant l'innovation ;
- multiplication par 4 des dépenses communautaires dédiées aux infrastructures de transport et d'énergie.

Dépenses d'ajustement et de convergence :

- multiplication par 10 des dépenses prévues au titre du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ;
- augmentation de 10% du niveau des fonds structurels ;
- augmentation d'un tiers des dépenses du fonds de cohésion ;

Dépenses liées à la « gestion des ressources naturelles »

- baisse d'un tiers des dépenses agricoles du « premier pilier » ;
- multiplication par 10 des dépenses de développement rural ;
- multiplication par 10 des dépenses de la rubrique Environnement ;

Dépenses extérieures :

- hausse d'environ 50 % des dépenses communautaires d'APD;
- multiplication par 10 des dépenses communautaires liées à la politique étrangère et de sécurité commune.

Autres dépenses (par exemple Citoyenneté, Liberté, Sécurité, Justice ou Administration) :
maintien du niveau actuel

**Les dépenses communautaires et la stratégie européenne pour la mondialisation :
hypothèses d'évolution pour la période 2014-2019**

Crédits d'engagement (plafonds)	2007-2013			2014-2019		
	milliards d'euros par an* (moyenne)	% du RNB	% du budget	milliards d'euros par an* (moyenne)	% du RNB	% du budget
1.a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	10,585	0,09	8,57	26,98	0,229	19,41
Recherche et développement technologique	6,869	0,058	5,56	13,67	0,116	9,83
Transports, énergie et communication	1,404	0,012	1,14	5,66	0,048	4,07
Education et formation	0,965	0,008	0,78	3,77	0,032	2,71
Compétitivité et innovation	0,469	0,004	0,38	1,89	0,016	1,36
Agenda pour la politique sociale	0,094	0,001	0,08	1,18	0,01	0,85
Autres	0,785	0,007	0,64	0,82	0,007	0,59
1.b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	44,006	0,374	35,64	50,66	0,43	36,44
Fonds structurels (FSE compris)	35,218	0,299	28,52	38,88	0,33	27,97
Fonds de cohésion	8,788	0,075	7,12	11,78	0,1	8,47
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	53,049	0,45	42,96	40,65	0,345	29,24
Agriculture	41,872	0,355	33,91	27,92	0,237	20,08
Développement rural	0,996	0,008	0,81	9,43	0,08	6,78
Pêche	0,878	0,007	0,71	0,82	0,007	0,59
Environnement	0,266	0,002	0,22	2,36	0,02	1,69
Autres	0,068	0,001	0,06	0,12	0,001	0,08
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1,539	0,013	1,25	1,53	0,013	1,1
4. Relations extérieures	7,066	0,06	5,72	12,02	0,102	8,64
Politique étrangère et de sécurité commune	0,249	0,002	0,2	2,36	0,02	1,69
APD	5,668	0,048	4,59	8,48	0,072	6,10
Autres	1,149	0,01	0,93	1,18	0,01	0,85
5. Administration	7,114	0,06	5,76	7,07	0,06	5,08
6. Compensations	0,114	0,001	0,09	0,12	0,001	0,16
Total	123,474	1,048	100	139,03	1,18%	100

Sources : Commission européenne, JOUE, calculs du Centre d'analyse stratégique (chiffres arrondis)

* En milliards d'euros aux prix de 2004 (Source Commission européenne, JOUE)

D. En parallèle, une modification du système de financement du budget communautaire

La hausse globale du niveau des dépenses communautaires présentée ci-dessus sera engagée si un consensus politique suffisamment fort se dégage autour de la nécessité de mettre en œuvre une stratégie européenne pour la mondialisation, reposant sur un ensemble de politiques internes et externes. Elle pourrait cependant être entravée pour des raisons liées au mode de financement du budget communautaire, qu'il s'agit d'évaluer et de modifier en conséquence.

- ***Une structure des ressources globalement satisfaisante***

A cet égard, la **structure actuelle des ressources communautaires ne semble pas devoir être remise en cause** : elle est marquée par une prééminence de la ressource RNB, qui permet de couvrir automatiquement toute augmentation du budget communautaire selon un mode de contribution jugé équitable par les Etats (puisque'il est indexé sur leur niveau de richesse relative).

L'éventuelle mise en place de nouvelles ressources communautaires aurait donc essentiellement vocation à répondre à d'autres objectifs que ceux d'efficacité et d'équité. Une taxation de type environnemental, appliquée à l'ensemble des émissions internes de CO₂, ou aux seuls produits extra-européens, pourrait ainsi servir les objectifs de la lutte contre le réchauffement climatique tout en alimentant le budget communautaire (tout ou partie du produit de cette taxe lui étant affecté).

- ***Un financement plus équitable***

Le principal obstacle à une augmentation du budget communautaire réside en réalité dans le fait qu'elle conduirait à une hausse des contributions nationales dues par certains Etats membres (par exemple la France, dont la contribution nette a récemment augmenté) : ces derniers pourraient ainsi considérer que cette hausse est excessive au regard des bénéfices à en attendre et de la charge assumée par leurs budgets nationaux, en valeur absolue et comparée à celle assumée par d'autres Etats.

Il convient de rappeler que les bénéfices retirés du budget communautaire devraient d'abord être appréciés au niveau de l'Union européenne, qui pourra plus efficacement mettre en œuvre d'une stratégie pour la mondialisation sur la base d'un budget adapté. Compte tenu de la nature confédérale de l'Union, ils doivent l'être également en fonction des bénéfices retirés par chaque Etat membre, à partir des constats suivants :

- ces bénéfices seraient plus équitablement répartis si la structure des dépenses communautaires correspondait davantage à des dépenses jugées « d'intérêt commun » (ce qui est le cas dans la proposition ci-dessus) et allouées de manière plus équilibrée entre Etats membres (c'est également le cas des dépenses susceptibles d'augmenter) ; à titre d'exemple, une baisse du niveau de dépenses agricoles dites du « premier pilier » réduirait mécaniquement le niveau de contribution nette de pays comme le Royaume Uni ou l'Allemagne, donc les demandes de compensation qu'ils font valoir ;

- toute demande de compensation ou de correction financière devrait partir du principe que les niveaux respectifs de contribution nette des Etats membres les plus prospères ont vocation à correspondre à leur hiérarchie en termes de richesse par habitant : à titre d'exemple, cela signifie que des pays comme le Royaume Uni et l'Irlande ont vocation à voir le niveau actuel de leur contribution au budget communautaire augmenter et, pour le premier pays, le montant de son chèque réduit ;
- la « contribution nette » au budget communautaire de certains Etats membres étant la contrepartie des avantages économiques et sociaux qu'ils retirent de leur participation aux marchés européen et mondial, elle ne saurait naturellement être réduite par principe, sauf à s'en tenir à une lecture étroitement budgétaire des négociations financières européennes : cette remarque vaut pour tous les pays de l'Union européenne, y compris la France.

CONCLUSION

Après l'adoption du traité de Lisbonne, qui a clos un long et laborieux cycle de réforme institutionnelle, l'Europe est à la recherche d'un nouvel élan, voire d'une nouvelle raison d'être. Les « non » français et néerlandais du printemps 2005 n'étaient que le symptôme d'une crise profonde et déjà ancienne, née de la transition de la Communauté des Douze vers l'Union à 27 sur fond de bouleversement du système international et de mondialisation accélérée.

La question centrale qui se pose aujourd'hui à l'Europe – comme projet politique, mais aussi comme ensemble continental – est celle de sa capacité à éviter la marginalisation face à la dynamique qui s'instaurera au XXI^{ème} siècle entre les Etats-Unis et les nouvelles puissances d'Asie. Ceci suppose que l'Union européenne préserve son existence et sa spécificité comme construction politique, et se donne les moyens diplomatiques, militaires, intellectuels de devenir un acteur global. Pour rester dans la course, elle doit également relever les défis économiques et sociaux d'une croissance trop faible, d'une innovation insuffisante, d'une politique énergétique balbutiante, d'un enseignement et d'une recherche déficients et d'une démographie déclinante. Rien de tout cela ne pourra s'accomplir sans un sursaut refondateur, assorti de moyens adéquats.

Cet ensemble de défis offre cependant aux dirigeants européens le nouveau projet mobilisateur qu'ils recherchent depuis le Marché unique et l'euro pour prendre le relais de la paix et de la prospérité – pourtant toujours d'actualité – comme finalités de la construction européenne. Il s'agit tout simplement pour l'Europe de continuer à exister et à compter, c'est-à-dire à défendre ses intérêts et son identité, dans l'univers globalisé.

Un tel mot d'ordre a l'évidence d'une nécessité vitale et revêt un caractère suffisamment général pour mobiliser toutes les énergies, dans tous les domaines. Il s'inscrit dans la parfaite continuité du projet des Pères fondateurs, puisqu'il s'est toujours agi, au-delà de la réconciliation historique de la France et de l'Allemagne, de mettre en commun les atouts des nations européennes pour peser à nouveau sur la scène internationale. La mondialisation, l'émergence de nouvelles puissances au-delà de l'espace atlantique, le retour de la géopolitique, les dérèglements du système financier international ne font qu'accentuer aujourd'hui cette nécessité.

L'Europe progressera désormais sous la pression de son environnement extérieur : il est grand temps qu'elle change d'échelle et qu'une nouvelle génération de dirigeants retrouve la vision nécessaire pour lui insuffler un nouvel élan. Contrairement à une idée reçue, les raisons d'être, les objectifs et les défis ne manquent pas, de la compétitivité à la politique étrangère et à la défense, de l'énergie à l'immigration, en passant par l'enseignement supérieur, la recherche et la cohésion sociale. Les opinions publiques attendent plus d'Europe : seuls manquent encore l'ambition collective et les moyens.

La Stratégie EuroMonde 2015 esquissée dans le présent Rapport s'efforce de jeter les bases d'une réponse cohérente à l'ensemble de ces défis. Elle peut contribuer à la relance du projet européen sur le terrain économique et social, comme ce fut le cas en 1957 et 1985. Et la France peut, comme par le passé, y imprimer sa marque dans les mois et les années à venir en concertation avec les institutions communautaires et ses partenaires européens.

RESUME DES PRINCIPALES CONCLUSIONS OPERATIONNELLES

1. La Stratégie de Lisbonne continue de faire l'objet d'un consensus au sein de l'Union européenne en raison de la pertinence de ses objectifs de long terme. Elle a cependant produit des résultats contrastés selon les États membres. La méthode non contraignante retenue pour sa mise en œuvre - la « méthode ouverte de coordination » - a eu le mérite d'introduire une coordination européenne dans des domaines de compétence principalement nationale, mais elle n'en est pas moins à l'origine de nombreuses déficiences et fait l'objet de critiques.
2. La France est en décalage par rapport à de nombreux autres pays de l'Union européenne dans sa perception négative de la Stratégie de Lisbonne. Les performances françaises au regard des objectifs de Lisbonne, moyennes ou médiocres jusqu'ici, et le faible degré d'appropriation nationale de l'agenda européen, contribuent sans doute à entretenir cette perception.
3. Le cycle 2008-2010 de la Stratégie de Lisbonne, qui vient d'être arrêté par le Conseil européen de mars 2008, s'inscrit dans la continuité du précédent. Ce choix reflète le consensus européen en faveur du statu quo et d'une concentration sur la mise en œuvre, ainsi que la fin prochaine de la présente législature communautaire. Le Conseil européen a néanmoins invité à ouvrir sans attendre la réflexion sur l'après-2010.
4. La France a beaucoup à faire pour améliorer ses performances nationales et accroître du même coup sa crédibilité au regard de l'agenda de Lisbonne : c'est particulièrement le cas en ce qui concerne la réforme du marché du travail (flexicurité), les politiques de la connaissance, la politique énergétique et environnementale et l'appropriation nationale de la stratégie européenne. Les réformes engagées depuis le printemps 2007 doivent être poursuivies et approfondies.
5. Le caractère consensuel en Europe de la Stratégie de Lisbonne ne doit pas occulter les insuffisances du processus lancé en 2000 face aux nouveaux défis, internes et externes, auxquels l'Union européenne se trouve confrontée dans le moyen et long terme. Ces défis résultent notamment de l'intensification de la mondialisation, du retour des stratégies de puissance dans le champ économique lié à l'essor des grands pays émergents, de la problématique énergétique et environnementale, et de l'impact de l'hétérogénéité croissante et du vieillissement démographique au sein de l'Union.
6. Sa présidence prochaine de l'Union européenne offre à la France l'occasion de promouvoir certains objectifs prioritaires tels que la dynamisation du « triangle de la connaissance » (enseignement supérieur, recherche et innovation) et l'approfondissement du marché financier et de l'agenda social européens. Elle lui offre également l'occasion d'influer sur la redéfinition de la stratégie européenne pour la mondialisation dans l'après-2010.

7. La Stratégie de Lisbonne apparaît en effet doublement insuffisante à elle seule comme « réponse européenne à la mondialisation » : d'une part, elle ne concerne que le volet interne d'une telle réponse, et ses performances laissent à désirer sur ce terrain ; d'autre part, l'indispensable volet externe d'une telle stratégie relève nécessairement de politiques communes et non d'une simple coordination intergouvernementale.
8. La Stratégie EuroMonde 2015 esquissée dans le présent Rapport comporte, d'une part, un volet interne, baptisé Lisbonne Plus, visant à adapter les Etats de l'Union européenne à la mondialisation. Destiné à prolonger les orientations de la décennie 2000, Lisbonne Plus doit s'appuyer sur des mesures économiques, sociales et environnementales centrées sur la promotion de l'innovation : ces mesures porteront à la fois sur le renforcement de l'économie de la connaissance, la valorisation du capital humain européen et la promotion d'une « nouvelle économie verte ».

Lisbonne Plus doit également être mis en œuvre sur la base d'une gouvernance renforcée, fondée sur des objectifs mieux ciblés, différenciés et évalués, un calendrier synchronisé avec celui de la prochaine législature européenne (2010-2015), une mobilisation plus claire des instruments communautaires, des incitations à agir plus vigoureuses pour les Etats membres, ainsi qu'une plus forte implication des responsables politiques nationaux.

9. La Stratégie EuroMonde 2015 doit, d'autre part, reposer sur des politiques extérieures communes permettant à l'Union européenne de contribuer à façonner la mondialisation. Elle conduira à l'actualisation plus ou moins ample des politiques communes existantes - politique commerciale commune, Marché intérieur et union économique et monétaire dans leur dimension externe, et politique agricole commune. Cette stratégie plus globale devra également s'appuyer sur de nouvelles politiques extérieures en matière énergétique, climatique, normative, en matière de développement et de migrations, ainsi que dans le domaine de la surveillance des investissements extracommunautaires dans les secteurs sensibles.
10. Le succès de la Stratégie EuroMonde 2015 suppose la réunion d'une série de conditions : un nouveau consensus politique européen pour permettre à l'Europe d'exercer un leadership au niveau international ; un aggiornamento doctrinal conduisant à passer d'une logique d'exemplarité à une logique d'intérêts et à avancer sur des projets concrets réunissant le cas échéant un nombre limité d'Etats membres ; la mise en place d'institutions plus cohérentes et plus efficaces sur la base des avancées du traité de Lisbonne ; enfin la mobilisation adaptée des budgets nationaux et communautaires à la faveur de la révision du cadre financier de l'Union.

PIECES JOINTES

- **Composition de l'équipe de la Mission**
- **Composition du Comité de pilotage de la Mission**
- **Organisations membres du CDSEI**
- **Etat des consultations**
- **Bibliographie sélective**

L'équipe de la Mission

Rapporteurs Généraux

M. Yves BERTONCINI

(Chargé de mission Europe et Stratégie de Lisbonne au Centre d'analyse stratégique)

M. Olivier FERRAND

(Chargé de mission à la Direction générale du Trésor et de la Politique économique)

Collaborateurs

Melle Virginie PARIZOT

(Consultante sur le droit européen à la Direction des affaires juridiques du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi)

M. Fausto ROTELLI

(Adjoint au Chef du bureau Coordination et stratégie européenne à la Direction générale du Trésor et de la Politique économique du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi)

Mme Marie-Christine MOISON

(Assistante de la Mission, Secrétaire administrative au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi)

Comité de pilotage de la Mission

Mme Anne-Laure de COINCY

(Secrétaire générale adjointe - Secrétariat Général aux Affaires Européennes)

M. Bruno COQUET

(Chef du département des synthèses – Délégué au Comité de l’emploi – Direction générale à l’Emploi et à la Formation professionnelle)

Mme Sylvie GOULARD

(Présidente du Mouvement européen France)

M. Anton HEMERIJCK

(WRR – Scientific Council for government policy)

Mme Agnès LECLERC

(Déléguée aux Affaires européennes et internationales – Ministère de la Santé – Ministère du Travail)

M. Christian MASSET

(Directeur des Affaires économiques et financières au Ministères des Affaires étrangères)

M. Philippe MILLS

(Directeur de l’Agence France Trésor à la Direction générale du Trésor et de la Politique économique)

M. Jean PISANI-FERRY

(Directeur – Bruegel)

Mme Odile RENAUD-BASSO

(Secrétaire du Comité économique et financier à la Commission européenne)

Mme Hélène REY

(Professeur - London Business School)

M. Luc ROUSSEAU

(Directeur général des Entreprises au Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Emploi)

M. André SAPIR

(Professeur - Université libre de Bruxelles)

M. René SEVE

(Directeur général du Centre d’Analyse Stratégique)

M. Pierre TAMBOURIN

(Directeur général du Genopole à Evry)

M. Jean-François TROGRIC

(Directeur du Bureau international du travail)

M. Dominique VERNAY

(Directeur technique de THALES)

M. Roger de WECK

(Editorialiste et président de l’Institut universitaire des Hautes études internationales de Genève)

M. Philip WHYTE

(Senior research fellow – Centre for European Reform)

Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI)

SYNDICATS DE SALARIES :

- CFDT** (Confédération française démocratique du travail)
- CFE-CGC** (Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres)
- CFTC** (Confédération française des travailleurs chrétiens)
- CGT** (Confédération générale du travail)
- FO** (Force ouvrière)

ORGANISATIONS PATRONALES :

- CEEP** (Centre européen des entreprises à participation publique)
- CGPME** (Confédération générale des PME)
- CNMCCA** (Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole)
- FNSEA** (Fédération nationale des syndicats d'exploitations agricoles)
- MEDEF** (Mouvement des entreprises de France)
- UNAPL** (Union nationale des professions libérales)
- UPA** (Union professionnelle artisanale)

Etat des consultations

FRANCE

- Membres du Gouvernement

Mme Christine LAGARDE

(Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi)

M. Xavier BERTRAND

(Ministre du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité)

Mme Valérie PECRESSE

(Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche)

M. Michel BARNIER

(Ministre de l'Agriculture et de la Pêche)

M. Bernard KOUCHNER

(Ministre des Affaires étrangères)

M. Eric BESSON

(Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Prospective et de l'Evaluation des Politiques publiques)

M. Martin HIRSCH

(Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la Pauvreté)

M. Jean-Pierre JOUYET

(Secrétaire d'Etat aux Affaires Européennes)

M. Hervé NOVELLI

(Secrétaire d'Etat aux Entreprises et au Commerce Extérieur)

- Personnalités politiques et administratives

M. Georges BERTHOIN

(Ancien directeur de cabinet de M. Jean MONNET)

Mme Sophie BOISSARD

(Directrice Adjointe du Cabinet du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi)

M. Gilles BRIATTA

(Conseiller Europe au cabinet du Premier Ministre et Secrétaire Général aux Affaires européennes)

M. Jean-François COPE

(Ancien ministre - Président du Groupe UMP)

Mme Emmanuelle CORTOT

(Conseillère pour les Affaires européennes au Cabinet du Ministre du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité)

M. Jacques DELORS

(Ancien Président de la Commission européenne)

M. Antoine GOSSET-GRAINVILLE

(Directeur Adjoint du Cabinet du Premier Ministre)

M. Jean-Paul EMORINE

(Président de la Commission des Affaires Economiques et Sociales du Sénat)

M. Gérard ERRERA

(Ancien Ambassadeur de France au Royaume-Uni, Secrétaire général du Quai d'Orsay)

M. Jean-Louis FALCONI

(Conseiller pour les Affaires européennes au Cabinet du Ministre des Affaires étrangères et européennes)

M. Valéry GISCARD d'ESTAING

(Ancien Président de la République, Président de l'Institut pour la Démocratie en Europe)

Mme Elisabeth GUIGOU

(Députée de Seine-Saint-Denis, ancienne Ministre Déléguée aux Affaires européennes et Ministre de l'Emploi et de la Solidarité)

M. Raphaël HADAS-LEBEL

(Conseiller d'Etat) (Président du Conseil d'orientation pour les retraites)

M. Pierre LEQUILLER

(Président de la Délégation pour l'Union européenne à l'Assemblée Nationale)

M. Claude MARTIN

(Ancien Ambassadeur de France en RFA)

M. Pierre MOSCOVICI

(Député du Doubs, ancien Ministre des Affaires européennes)

M. Xavier MUSCA

(Directeur Général du Trésor et de la Politique Economique au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi)

M. Christian NOYER

(Gouverneur de la Banque de France)

M. Patrick OLLIER

(Président de la Commission des Affaires Economiques et Sociales à l'Assemblée Nationale)

Amiral Alain OUDOT de DAINVILLE

(Chef d'Etat major de la Marine)

M. François PEROL

(Secrétaire Général adjoint à la Présidence de la République)

M. René SEVE

(Directeur Général du Centre d'Analyse Stratégique)

Mme Claire WAYSAND

(Chef du Service de Politique macro-économique et des Affaires européennes à la Direction Générale du Trésor et de la Politique économique – Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi)

• **Milieus économiques/Partenaires sociaux**

M. Jean-Paul BAILLY

(Président Directeur Général de La Poste)

M. Henri de CASTRIES

(Président du Directoire d'AXA)

M. Bertrand COLLOMB

(Président d'honneur de LAFARGE)

M. Maurice LEVY

(Président du Directoire de Publicis Groupe SA)

M. Gérard MESTRALLET

(Président Directeur Général de SUEZ)

M. Michel PEBEREAU

(Président de BNP Paribas)

M. Denis RANQUE

(Président Directeur Général de THALES)

M. Jérôme BEDIER

(Président de la Commission Europe du MEDEF et Président de la Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution)

M. André-Luc MOLINIER

(Directeur adjoint des relations avec les pouvoirs publics au MEDEF)

M. Marcel GRIGNARD

(Secrétaire National à la CFDT)

Mme Laurence LAIGO

(Secrétaire Nationale à la CFDT)

M. Mariano FANDOS

(Secrétaire Confédéral à la CFDT)

M. Patrick CORREA

(Responsable Europe/international de la Fédération métallurgie de la CFTC)

M. Jean-François GENESTE

(Responsable CFTC des questions de politique industrielle au sein de la Fédération européenne de la métallurgie)

M. Patrick PICANDET

(Chargé de Mission Europe/international de la Fédération Bâtiment-Mat-TP de la CFTC)

M. Anthony RATIER

(Conseiller technique de la CFTC – Dialogue social européen/CES)

M. Jean-Christophe LE DUIGOU

(Secrétaire de la CGT)

M. Denis MEYNENT

(Conseiller confédéral – Espace Europe international CGT)

Mme Maria NOWAK

(Présidente de l'ADIE)

M. Alain GRISET

(Président de l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers)

M. François MOUTOT

(Directeur Général de l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers)

M. Pierre SIMON

(Président de la CCI de Paris)

M. Jean-Louis SCARINGELLA

(Directeur Général adjoint chargé des études, de la prospective et de l'innovation à la CCIP)

M. Jean-Claude KARPELES

(Chargé des questions européennes à la CCIP)

M. Pascal MORAND

(Directeur général ESCP EAP – European School of Management)

M. Patrick FERRERE

(Directeur Général de la FNSEA)

Mme Catherine LION

(Directrice Générale adjointe, Directrice du département Economie et International à la FNSEA)

M. Gaëtan BEZIER

(Département des Affaires sociales à la FNSEA)

- **Auditions et contributions écrites**

M. Philippe AGHION

(Professeur à Harvard et membre du Conseil d'analyse économique)

M. Jean-Louis BEFFA

(Président de Saint-Gobain)

M. Jacques BELTRAN

(Directeur des affaires publiques chez Alstom)

M. Stéphane BOUJNAH

(Managing director à la Deutsche Bank)

M. Jean-Louis BOURLANGES

(Député européen)

M. Bernard BRUNHES

(Vice-Président de BPI)

M. Didier CAHEN

(Délégué général - EUROFI) (contribution écrite)

M. Jean-Philippe COTIS

(Directeur général de l'INSEE – ancien Économiste en chef et Chef du Département des Affaires économiques de l'OCDE)

Mme Josseline de CLAUSADE

(Conseiller d'Etat – Rapporteur Général de la Commission ATTALI)

M. Jacques DELPLA

(membre du Conseil d'analyse économique - Conseiller, marché des capitaux, BNP Paribas)

M. Richard DESCOINGS

(Directeur de Sciences Po)

M. Francis DROUIN

(Président Directeur Général d'OSEO)

M. Jacques DURON

(Conseiller au Conseil économique et social)

M. Philippe FAVRE

(Président de l'Agence Française pour les Investissements Internationaux)

Mme Evelyne GEBHARDT

(Député européen - rapporteur de la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur)

M. François GUINOT

(Président de l'Académie des technologies)

M. Philippe HERZOG

(Président de Confrontations Europe)

M. Sylvain KAHN

(Professeur agrégé d'histoire à Sciences Po)

M. Jean LAPEYRE

(Administrateur au Secrétariat général du Conseil économique et social européen)

M. Francis MER

(Ancien Ministre - Président de Safran)

M. Mario MONTI

(Ancien Commissaire européen à la Concurrence et Président de l'Université Bocconi de Milan)

Mme Marie-José PALASZ

(Chef de mission au Contrôle général économique et financier du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, chargée de la transposition de la Directive Services)

Mme Evelyne PICHENOT

(Présidente de la Délégation pour l'Union européenne au Conseil économique et social)

Mme Maria Joao RODRIGUES

(Conseiller spécial auprès du Premier ministre portugais)

M. Guillaume SAINTENY

(Directeur des Etudes économiques et de l'Evaluation environnementale au Ministère de l'Ecologie et du Développement durables)

M. Yves-Thibault de SILGUY

(Ancien Commissaire européen, Président de Vinci)

M. Mark SPELMAN

(Global Head of Strategy, Accenture)

M. Jérôme TUBIANA

(Directeur de la Veille et Prospective sociale chez Danone)

M. Pierre VELTZ

(Chercheur)

M. Patrick VENTURINI

(Secrétaire général du Conseil économique et social européen)

M. Patrick WEIL

(Directeur de Recherche au CNRS)

UNION EUROPEENNE

- **Commission européenne**

M. Joaquim ALMUNIA

(Commissaire aux Affaires économiques et monétaires)

M. Jacques BARROT

(Vice-président de la Commission et Commissaire chargé des transports)

Mme Danuta HUBNER

(Commissaire aux Politiques régionales)

M. Peter MANDELSON

(Commissaire au Commerce)

M. Hervé JOUANJEAN

(Secrétaire Général adjoint à la Commission européenne)

Mme Petra ERLER

(Chef de cabinet du Commissaire Günter VERHEUGEN, Vice-président de la Commission et Commissaire chargé des entreprises et de l'industrie)

M. Andris KESTERIS

(Chef de cabinet du Commissaire Andris PIEBALGS, Commissaire pour l'Energie)

M. Martin POWER

(Chef de cabinet de M. Charlie Mc CREEVY, Commissaire au Marché intérieur et aux services)

M. Stephen QUEST

(Chef de cabinet de la Commissaire Dalia GRYBAUSKAITE, Commissaire pour la Programmation financière et le budget)

M. Pierre SCHELLEKENS

(Chef de Cabinet adjoint du Commissaire Stavros DIMAS, Commissaire pour l'Environnement)

M. Hervé DELPHIN

(Chef de Cabinet Adjoint du Commissaire Louis MICHEL, Commissaire pour le Développement et l'Aide humanitaire)

M. Antonio José CABRAL

(Conseiller au cabinet du Président José Manuel BARROSO)

M. Jean-Claude THEBAULT

(Conseiller au cabinet du Président José Manuel BARROSO)

M. Peter CARL

(Directeur Général Environnement)

M. Jos DELBECKE

(Directeur Général adjoint à l'Environnement)

M. Philip LOWE

(Directeur Général Concurrence)

M. David O'SULLIVAN

(Directeur Général du Commerce)

Mme Odile QUINTIN

(Directeur Général à l'Education et à la Culture)

M. Gert-Jan KOOPMAN

(Directeur - Direction des politiques industrielles et des réformes économiques)

M. Xavier PRATS-MONNE

(Directeur Emploi et Stratégie de Lisbonne)

M. Jan H. SCHMIDT

(Directeur en charge des réformes structurelles et de l'évaluation économique à la DG ECFIN)

M. Michel SERVOZ

(Directeur Stratégie de Lisbonne au Secrétariat Général)

M. Tonnie Erik DE KOSTER

(Lisbon Strategy – Team Leader – Strategic Objective Prosperity – Secretariat-General)

M. Jérôme VIGNON

(Directeur de la protection et de l'intégration sociales)

M. Shane SUTHERLAND

(Conseiller au cabinet du Commissaire au Marché intérieur et aux services, M. Charlie Mc CREEVY)

M. Rudiger BOOGERT

(Membre du Cabinet du Commissaire Neelie KROES, Commissaire pour la Concurrence)

M. Jean-Philippe MONOD de FROIDEVILLE

(Membre du Cabinet du Commissaire Neelie KROES, Commissaire pour la Concurrence)

Nicolas THERY

(Principal Adviser to the Environment Directorate-General)

Dr. Anna JAROSZ-FRIIS

(State Aid Strategic support and decision scrutiny at the Directorate-General for Competition)

Thomas DEISENHOFER

(Assistant to the Competition Directorate-General)

Julie RAYNAL

(Climate Strategy, International Negotiation and Monitoring of EU Action at the Environment Directorate-General)

- **Parlement européen**

Mme Pervenche BERES

(Député européen – Présidente de la Commission des affaires économiques et monétaires)

M. Robert GOEBBELS

(Député européen - Ancien ministre)

M. Malcolm HARBOUR

(Député européen)

M. Alain LAMASSOURE

(Député européen - Ancien ministre)

M. Klaus-Heiner LEHNE

(Député européen)

M. Jacques TOUBON

(Député européen - Ancien ministre)

Mme Ann VAN LANCKER

(Député européen)

- **Représentation permanente**

M. Pierre SELLAL

(Ambassadeur – Représentant Permanent de la France auprès de l'Union européenne)

Mme Laurence de RICHEMONT

(Chef de représentation adjoint en France)

- **Confédération européenne des syndicats**

M. John MONKS

(Secrétaire Général)

Mme Maria Helena ANDRE

(Secrétaire Général Adjoint)

M. Tom JENKINS

(Conseiller)

- **Business Europe**

M. Marc STOCKER

(Directeur du département économique)

M. Adrian VAN de HOVEN

(Directeur du département des relations internationales)

AUTRES ETATS MEMBRES

- **ALLEMAGNE**

M. Bernard de MONTFERRAND

(Ambassadeur de France en Allemagne)

Chancellerie

M. HERMES

(Chef du bureau Europapolitik)

Ministère Fédéral de l'Economie

M. BOTHE

(Chef du bureau questions fondamentales)

M. GERSTMANN

(Bureau du droit de la politique commerciale)

M. HESS

(Chef du bureau Processus de Lisbonne)

M. LEPERS

(Chef du bureau Questions fondamentales, coordination)

M. STOTZ

(Sous-Directeur en charge des questions de politique européenne)

Mme WARNKEN

(Bureau « Processus de Lisbonne et Parlement européen »)

Ministère Fédéral des Finances

M. MERZ

(Chef du bureau de la politique économique et financière européenne)

M. Carsten PILLATH

(Chef de service du bureau Europe)

M. Klaus BECK

(Service Europe de la Confédération des syndicats allemands)

M. Jean-François BOITTIN

(Conseiller économique et commercial à l'Ambassade de France)

- **ITALIE**

M. Jean ROCHEREAU de LA SABLIERE
(Ambassadeur de France en Italie)

Ministère de l'Economie et des Finances

M. Tommaso PADOA-SCHIOPPA
(Ministre de l'Economie et des Finances)

M. Lorenzo CODOGNO
(Chef de la 1^{ère} direction Analyses économiques et financières à la Direction du Trésor)

Ministère des Affaires européennes

M. Gianfranco DELL'ALBA
(Directeur du Cabinet)

M. Massimo GAIANI
(Conseiller diplomatique)

Ministère du Développement économique

M. Andrea BIANCHI
(Directeur Compétitivité)

Ministère du Travail

M. Emilio GABALIO
(Président du Conseil pour l'Emploi)

M. Alfredo DURANTE MANGONI
(Conseiller diplomatique)

CGIL

Mme Marigia MAULUCCI
(Secrétaire confédéral)

M. Nicola NICOLOSI

M. Gianni VINAY
(Bureau Europe)

CISL

M. Renzo BELLINI

Mme Giacomina CASSINI

M. Luigi CAL

M. Claudio CAPPON

(Directeur général de la RAI)

M. Matteo BUGAMELLI

M. Roberto TORRINI

(Economistes)

M. Jean-Marie METZGER

(Ministre conseiller pour les Affaires économiques à l'Ambassade de France)

M. Benjamin DELOZIER

(Conseiller économique à l'Ambassade de France)

- **REPUBLIQUE TCHEQUE (Déplacement Mission et Conférence Troïka)**

M. Charles FRIES

(Ambassadeur de France en République tchèque)

M. Vaclav BARTUSKA

(Ambassadeur itinérant pour la sécurité énergétique)

Mme Marianne BARKAN-COWDY

(Premier secrétaire à l'Ambassade de France)

M. Bernard BOIDIN

(Conseiller économique et commercial à l'Ambassade de France)

Mme Lucie CHROUSTOVA

(Department of European and CIS countries – Ministry of Industry and Trade)

M. Petr DRULAK

(Director, Institute of International Relations)

M. Jiri HAVEL

(Professeur à l'Institut d'économie de la Faculté des sciences sociales)

M. Martin HOUSKA

(Deputy Director of the Dept. of coordination with the EU, Ministry of Industry and Trade)

M. Karl Magnus JOHANSSON

(Södertörn University College –Sweden)

M. Martin KARLIK

(Section for the EU and international relations, Ministry of Labour and Social Affairs)

Mme Lucie LEKESOVA

(Department of the EU policies, Ministry of Foreign Affairs)

M. Miroslav MACHALEK

(Deputy director of the Department of EU policies, Ministry of Foreign Affairs)

M. Zdenek MALEK

(Vice Président chargé des relations internationales du syndicat CMKOS)

M. Ivo MARCIN

(Deputy director of the Department conceptions and analysis – Office of the Government)

Mme Alena MARKOVA

(Department of environmental policy, Ministry of the Environment)

M. Zoran NERANDZI

(Director of the Department of cohesion policy, Ministry of Regional Development)

M. Michel PEROTTINO

(Secrétaire Général au CEFRES)

M. Martin POTUCEK

(Directeur du Centre pour les stratégies économiques et sociales)

M. Jan PROCHAZKA

(Director of the Department of coordination with the EU, Ministry of Industry and Trade)

Mme Alexandra RUDYSAROVA

(Directrice de CzechInvest)

M. Thomas SEDLACEK

(Chef-économiste de la banque CSOB)

M. Lukas SEDLACEK

(Représentant de Mme M. MacDONAGH-PAJEROVA, Présidente de l'Association « Oui à l'Europe »)

M. Miroslav SEVIK

(Directeur de l'Institut libéral)

M. Martin TLAPA

(Vice Ministre de l'Industrie en charge des affaires européennes)

Mme Catherine VON HEIDENSTAM

(Ambassadrice de Suède à Prague)

- **ROYAUME-UNI**

M. Edward BANNERMAN

(Conseiller aux Affaires européennes à l'Ambassade du Royaume-Uni en France)

M. Neil McMILLAN

(Director, European & Global Issues Secretariat – European Secretariat – Cabinet Office)

M. Robert SPECTERMAN

(Head of Strategy, Growth & Innovation Branch European Economic Reform – HM Treasury)

- **SLOVENIE**

Mme Chantal de BOURMONT

(Ambassadrice de France en Slovénie)

M. Ziga TURK

(Minister for Growth)

M. Gonzalo CAPRIROLO

(Chief economist – Ministry of Finance)

M. Andrej CVELBAR

(Secretary – Ministry of Higher Education, Science and Technology)

M. Dimitri GRGAR

(Secretary – Ministry of the Economy)

M. Milan JAZBEC

(Assistant Professor – Minister Plenipotentiary – Ministry of Foreign Affairs)

M. Dominique LAPIERRE

(Conseiller économique et commercial à l'Ambassade de France)

M. Pierre LEGUELTEC

(Premier conseiller à l'Ambassade de France)

M. Jadran LENARCIC

(Director Institute Jozef Stefan)

M. Ales MIHELIC

(General Director – Ministry of Higher Education)

Mme Dunja PERKO

(Senior Adviser at Governmental Office for European Affairs)

Mme Jana POLJAK

(Adviser – Government office for growth)

M. Janez SUSTERSIS

(Associate professor – University of Primorska – Faculty of management Koper)

M. Vlasta TUREL

(Undersecretary – Government office for growth)

M. Martin ZDOVC

(Financial system directorate – Ministry of Finance)

Mme Magda ZUPANCIC

(DG emploi au Ministère de la Famille, du Travail et des Affaires Sociales)

- **SUEDE**

M. Joël de ZORZI

(Ambassadeur de France en Suède)

M. Per HOLMSTROM

(Ministre Plénipotentiaire auprès de l'Ambassadeur de Suède en France)

M. Daniel WOLVEN

(Premier Secrétaire à l'Ambassade de Suède en France)

Cabinet du Premier Ministre

M. Hakan JONSSON

(Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes)

Mme Anna ODHNER

(Sous-Directrice et responsable de la coordination de la Stratégie de Lisbonne)

Mme Katarina ARESKOUG

(Sous-Directrice et responsable des questions européennes)

Ministère des Affaires étrangères

M. Olof EHRENKRONA

(Ambassadeur et Conseiller pour la mondialisation auprès du Ministre suédois des Affaires étrangères)

M. Daniel BLOCKERT

(Sous-Directeur en charge des négociations de l'OMC)

Ministère des Finances

M. Jens GRANLUND

(Sous-Directeur en charge des questions relatives à la stratégie de Lisbonne)

M. Lennart LINDSTROM

(Conseiller en charge de la coordination des Affaires internationales)

Ministère de l'Industrie

M. Olof SANDBERG

(Conseiller en charge des questions relatives à l'innovation et la politique de développement durable)

Parlement

Mme Margareta CEDERFELT

(Député et membre de la Commission des Affaires européennes)

M. Carl B. HAMILTON

(Député et membre de la Commission des Affaires européennes)

M. Bengt-Anders JOHANSSON

(Député et membre de la Commission des Affaires européennes)

Mme Anna KINBERG-BATRA

(Députée et Présidente de la Commission des Affaires européennes)

Mme Marie KORNIAS-WEIBULL

(Députée et membre de la Commission des Affaires industrielles)

Centre for Business and Policy Studies

M. Stefan LUNDGREN

(Directeur Général)

M. Arvid WALLGREN

(Directeur des Etudes)

Conseil de la Mondialisation

M. Pontus BRAUNERHJELM

(Rapporteur général)

Think-Tank libéral TIMBRO
M. Johnny MUNKHAMMAR
(Conseiller)

Confédération des entreprises
Mme Anita LUNDIUS
(Directrice Générale adjointe)
Mme Thérèse KRAUS
(Directrice de la Coordination et des Affaires internationales)

Confédération générale des ouvriers
M. Dan ANDERSSON
(Economiste en chef)
Mme Monika ARVIDSSON
(Economiste et Rapporteur général de la présidente de la Confédération syndicale Mme LUNDBY-WEDIN)

M. Olivier ROUSSEAU
(Conseiller économique à l'Ambassade de France en Suède)

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

M. Pascal LAMY
(Directeur Général)

THINK-TANKS

- **Centre for European Policy Studies**

M. Daniel GROS
(Directeur de Recherche)

- **Notre Europe**

Conseil d'Administration

- **European Policy Centre**

M. Stanley CROSSICK
(Directeur et Président fondateur)
M. Hans MARTENS
(Chief Executive)

- **Eurifri**

M. Pierre DEFRAIGNE
(Directeur) (contribution écrite)

- **Institut Montaigne**

M. Claude BEBEAR

(Président d'AXA)

M. Philippe MANIERE

(Directeur Général de l'Institut Montaigne)

- **Lisbon Council**

M. Paul HOFHEINZ

(President)

Bibliographie sélective

L'Europe dans la mondialisation : Etat des lieux

- *La Stratégie de Lisbonne : un bilan en demi-teinte*

• **Ouvrages et articles**

BARYSCH K., TILFORD S. ET WHYTE P., *The Lisbon Scorecard VIII – Is Europe Ready for an Economic Storm?* Center for European Reform (CER), 2008.

BEGG I., *Lisbon II, Two Years On: an Assessment of the Partnership for Growth and Jobs*, Special CEPS Report, 2007.

BERTONCINI Y., WISNIA WEILL V., *La stratégie de Lisbonne : une voie européenne dans la mondialisation*, Fondation Schuman-Centre d'analyse stratégique, 2007.

DAVERI F., *Why is There a Productivity Problem in Europe?*, CEPS Working Document, n° 205, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2004.

DEFRAIGNE P., *What's Wrong with Lisbon? From Low to High Quality Growth*, Eur-IFRI, 2005.

Estrategia (Revue), *The Lisbon Strategy: Reaching Beyond Europe*, Bizancio, n°22-23, 2007.

FITOUSSI J.-P. et LE CACHEUX J., (sous la dir.), *L'état de l'Union européenne*, OFCE, Paris, Fayard/Presses de Sciences Po, 2007.

GELAUFF G. et LEJOUR A., *The New Lisbon Strategy, an Estimation of the Impact of Reaching Five Lisbon Targets*, Industrial Policy and Economic Reforms Papers, n° 1, Commission européenne, 2006.

Lisbon Council, *European growth and jobs monitor – Indicators for success in the Knowledge Economy*, The Lisbon Council and Allianz, 2008.

PISANI-FERRY J. et SAPIR A., *Last Exit to Lisbon*, Bruegel, 2006.

RODRIGUES M.J., *European Policies: For a Knowledge Economy*, Edward Elgar Publishing, 2003.

RODRIGUES M.J., *The New Knowledge Economy in Europe, a Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar Publishing, 2002.

SAPIR A., *Current Issues in Evaluating Structural Reforms within the Lisbon Process, Comments and Recommendations about the Lisbon Methodology (LIME)* Working Group, Bruegel, 2007.

- **Rapports et communications officiels**

Commission européenne, *Une année d'accomplissement*, Rapport annuel de la Commission européenne 2006 sur la croissance et l'emploi, 2006.

Commission européenne, *Rapport stratégique concernant la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi: lancement du nouveau cycle (2008-2010) - Garder la cadence des réformes*, 2007.

Commission européenne, *Annexe statistique du rapport annuel de la Commission européenne de décembre 2007 sur la croissance et l'emploi*, 2007.

Conseil économique et social, *Processus de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du sommet de printemps 2008*, Journaux officiels, 2007.

DURON J., *Contribution du Conseil économique et social français au rapport de synthèse du Comité économique et social européen préparatoire au sommet de printemps 2008*, Journaux officiels 2007.

DUTHILLEUL A., *Suivi de la situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*, Conseil économique et social, Journaux officiels, 2007.

KOK W., *Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau, 2004.

- **Nouveaux défis, nouvelles opportunités**

- **Ouvrages et articles**

AHEARNE A., *European and Asian Perspectives on Global Imbalances*, Asia Europe economic forum, Bruegel, 2007.

AHEARNE A., PISANI FERRY J., SAPIR A., VERON N., *The UE and the Governance of Globalisation*, Bruegel, 2006.

BRIMMER E., *Seeing Blue: American Visions of the European Union*, Institut d'Etudes de Sécurité, 2007.

CHOPIN T., FOUCHER M (sous la direction de), *L'état de l'Union : rapport Schuman 2008*, Fondation Schuman, 2008.

COHEN-TANUGI L., *Guerre ou paix, Essai sur le monde de demain*, Grasset, 2007.

DELGADO J., *Europe's Arsenal to Fight Climate Change*, Bruegel, 2008.

DELGADO J., *Why Europe is not Carbon Competitive*, Bruegel, 2007.

DESSILLONS S., MAURISSE T., *Les nouveaux conquérants: qui a peur des entreprises des pays émergents ?*, Editions Mines Paris Paristech, 2007.

Deutsche Bank Research, *Sovereign wealth funds*, 2007.

DULLIEN S. und FRITSCH U., *Anhaltende Divergenz bei Inflationen – und Lohnentwicklung in der Eurozone : Gefar für die Währungsunion?*, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2007.

FABRY E., *Les Européens face à la mondialisation*, Kairos Future – Fondation pour l'innovation politique, 2007.

FOUCHER M., *L'Union européenne un demi-siècle plus tard : état des lieux et scénarios de relance*, Fondation Schuman, 2006.

GAYMARD H., *Un nouvel usage du monde : Propositions pour une France plus active dans les pays émergents*, Mille et une nuits, 2006.

GEISS R., *Après le Japon, la France... Faire du vieillissement un moteur de croissance*, Notes de l'Institut Montaigne, 2007.

GNESOTTO N. and GREVI G., *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025?*, Institute for Security Studies, 2006.

HEIKKILA T., BOUCHER S., *Raison et flexibilité : atteindre l'équilibre entre souveraineté et harmonisation dans la mise en place du système européen des échanges de quotas d'émissions (SEEQE)*, Notre Europe, 2006.

IFRI, *Rapport Ramses 2007, L'Europe et le monde*, 2007.

LISBONNE-DE VERGERON K., *L'Europe vue de Chine, regards contemporains*, Notes de la Fondation Schuman, 2007.

LISBONNE-DE VERGERON K., *L'Europe vue d'Inde, regards contemporains*, Notes de la Fondation Schuman, 2006.

PELLION A., *Renouveler la production d'énergie en Europe : un défi environnemental, industriel et politique*, Notes de la Fondation Schuman, 2008.

PISANI FERRY J., *Rougher Times Ahead for the Euro Area*, Bruegel, 2008.

RIFKIN J., *Engager la troisième révolution industrielle*, Fondation pour l'innovation politique, 2008.

ZABOROWSKI M., *Facing China's rise: Guidelines for an EU Strategy*, Institut d'Etudes de Sécurité, 2006.

- **Rapports et communications officiels**

Agence internationale de l'énergie, *World energy outlook*, 2007.

European Central Bank, *Review of the International Role of the Euro*, 2007.

OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, 2007.

World Intellectual Property Organization (WIPO), *Patent report: statistics on worldwide patent activity*, 2007.

STERN S. N., *Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, 2006.

Vade mecum pour 2008-2010

- *Le cycle 2008-2010 de la Stratégie de Lisbonne*

• Rapports et communications officiels

Commission européenne, *Rapport stratégique concernant la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi: lancement du nouveau cycle (2008-2010) - Garder la cadence des réformes*, 2007.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil européen sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2008-2010)*, 2007.

Commission européenne, *Strategic Report on the Renewed Lisbon strategy for Growth and Jobs: Launching the New Cycle (2008-2010): Companion Document*, 2007.

Commission européenne, *Proposition de programme communautaire de Lisbonne 2008-2010*, 2007.

Commission européenne, Communication de D. Hübner et V. Spidla intitulée *Les États membres et les régions concrétisent la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi grâce à la politique de cohésion communautaire 2007-2013*, 2007.

- *Les priorités françaises pour 2008-2010 au niveau national*

• Ouvrages et articles

DAVIDENKOFF E., KAHN S., *Les universités sont-elles solubles dans la mondialisation ?*, Hachette, 2006.

DUMAS A., *Pourquoi nos PME ne grandissent pas*, Note de l'Institut Montaigne, 2006.

DUTHEILLET DE LAMOTHE O., *Politique de l'emploi et dynamique des entreprises*, Liaisons, 2005.

LAMBERT A., *Les dépenses publiques françaises et l'Union européenne*, Questions Européennes, Fondation Schuman, 2008.

STELLINGER A., *Sortir de l'immobilité sociale à la française*, Note de l'Institut Montaigne, 2006.

VERON Nicolas, *Family Capitalism and the French Problem with Work*, French politics, pp. 354-362, n°5, 2007.

VIMONT C., *Mondialisation : Réconcilier la France avec la compétitivité*, Institut Montaigne, 2006.

WAHL P., *Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale*, Institut Montaigne, 2006.

- **Rapports et communications officiels**

Conseil européen, *Recommandations intégrées par pays, Rapport du Conseil au Conseil européen*, 2008.

Conseil d'Etat, Rapport public 2007, *L'administration française et l'Union européenne : quelles influences ? Quelles stratégies ?*

AGHION P. et alii, *Mondialisation : les atouts de la France*, Rapport du Conseil d'analyse économique, 2007.

ATTALI J., Commission pour la libération de la croissance française, *300 décisions pour changer la France*, La Documentation Française, XO Editions, 2008.

ARTUS P. et CETTE G., *Productivité et croissance*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n 48, La Documentation française, 2004.

LEVY M. et JOUYET J-P, *L'économie de l'immatériel*, Rapport au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2006.

MORAND P., *Mondialisation : changeons de posture*, Rapport au Ministre délégué au commerce extérieur, La Documentation française, 2007.

VEDRINE H., *La France et la mondialisation : Rapport au Président de la République*, La Documentation française, 2007.

Au-delà de Lisbonne : une stratégie européenne pour la mondialisation (2010-2015)

- « *Lisbonne plus* »

- **Ouvrages et articles**

AGHION P., DEWATRIPONT M., HOXBY C., MAS-COLELL A., SAPIR A., *Why Reform Europe's Universities?*, Bruegel, 2007.

AGHION P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel, 2006.

ALECIA Jean (groupe de travail présidé par), *Après Erasmus, Amicus- Pour un service civique universel européen*, Institut Montaigne, 2007.

BARROT J., *L'Europe n'est pas ce que vous croyez*, Fondation Schuman, 2007

BLANCHARD O. et GIAVAZZI F., 2003, *Macroeconomic Effects of Regulations and Deregulation in Goods and Labour Markets*, *Quarterly Journal of Economics*, 118, n° 3, 2003.

CONWAY P., ROSA D., NICOLETTI G. et STEINER, F., *Regulation, Competition and Productivity Convergence*, OECD Economics Dept, *Working Paper*, n° 509, September, 2006.

DELGADO J, *The Economics of the Services Directive*, Bruegel, 2008.

GIDDENS A., *Le nouveau modèle européen*, Hachette, 2007.

HERZOG P., *Un nouvel acte unique – Pour une mutation du modèle économique et social européen*, 2008.

JAMET J-F, *Où va l'industrie européenne?*, Questions européennes, Fondation Schuman, 2007.

PHILIPPON T. and VÉRON N., *Europe's Saplings Need Financial Fertiliser*, Bruegel, 2008.

PISANI-FERRY J., *Financial Integration and European Priorities*, Bruegel, 2006.

SANTOS I., *Is structural spending on Solid Foundations?*, Bruegel, 2008.

SCHLENKER J-M, *Innovation, enseignement supérieur et recherche publique: réussir est possible*, En temps réel, Les cahiers, 2008.

TABELLINI G. et WYPLOSZ C., *Réformes structurelles et coordination en Europe*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n°51, La Documentation française, 2004.

VON WEIZSÄCKER J., WASMER E., *A Better Globalisation Fund*, Bruegel, 2007.

Centro Europa Ricerche, *Which Way Forward After the Lisbon Strategy ?*, 2008.

MEDEF, *Leadership Europe*, 2007.

Confédération européenne des Syndicats, Syndex, Istas, Wuppertal Institute, SDA, *Changement climatique et emploi, Impact sur l'emploi du changement climatique et des mesures de réduction des émissions de CO2 dans l'Union européenne à 25 à l'horizon 2030*, 2007.

- **Rapports et communications officiels**

AGHION P., COHEN E., PISANI-FERRY J., *Politique économique et croissance en Europe*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n°59, La Documentation française, 2006.

BOISSARD S. et alii, *Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ?*, Centre d'analyse stratégique, 2007.

Commission européenne, *Economic Reforms and Competitiveness*, Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1467/2, 2006.

Commission européenne, *Interim Forecasts, October 2006 and February 2007*, 2007.

Commission européenne, *Communication sur le Marché Intérieur du XXI^e siècle*, 2007.

Commission européenne, *Plan d'action européen pour la mobilité de l'emploi 2007-2010*, 2007.

Commission Européenne, *Marchés porteurs : Une initiative pour l'Europe*, 2007. European innovation progress report, 2006.

Commission européenne, *European Innovation Progress Report*, 2007.

Commission européenne, *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée – Une contribution à la Stratégie européenne pour la croissance et l'emploi*, 2006.

Commission européenne, *L'intérêt européen : réussir le défi de la mondialisation – Contribution de la Commission à la réunion d'octobre des chefs d'Etat ou de gouvernement*, 2007.

European policy centre, *Challenge Europe – Dragons, elephants and tigers : adjusting to the new global reality*, 2006.

GRIFFITH R., HARRISON R. ET SIMPSON, H., *The Link Between Product Market Reform, Innovation and EU Macroeconomic Performance*, Commission européenne, DG Economic and Financial Affairs, *Economic Papers*, n° 243, 2006.

STRAUSS-KAHN D., *Construire l'Europe politique, 50 propositions pour l'Europe de demain*, Rapport remis à Romano PRODI, 2004.

- ***Des politiques extérieures communes pour contribuer à façonner la mondialisation***

• **Ouvrages et articles**

CHAMBON N. et alii, *Quel cadre pour l'agriculture après 2013 ? What Future Framework for Agriculture after 2013 ?*, Notre Europe, 2007.

COHEN-TANUGI L., *L'influence normative internationale de l'Union européenne : une ambition entravée*, note de l'IFRI, 2002.

DE VASCONCELOS A., *An Open Europe in a Multipolar World: Lessons from the Portuguese Experience*, Notre Europe, 2007.

M. KIMMITT R., *Sovereign Wealth Funds and the World Economy*, Foreign Affairs, vol. 87, 2008.

MANDELSON P., *The European Union in the Global Age*, Policy Network, 2007.

MEUNIER S., *L'Union fait la force – L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Les Presses Sciences Po, 2006.

RUBIO E., *La question de l'impôt européen : bénéfices, aspects pratiques et possibilités pour doter l'UE d'une véritable ressource propre*, Notre Europe, 2008.

SAPIR A., *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Bruegel, 2005.

SAPIR A. et alii, *Fragmented Power : Europe and the Global Economy*, Bruegel, 2007.

TRAN THIEN J-P, *Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?*, Institut Montaigne, 2007.

- **Rapports et communications officiels**

Commission européenne, *Globalisation Migrations into the EU : Main Determinants and Economic Impact*, 2007.

Institut d'Etudes de Sécurité, *Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité*, 2003.

MANDELSON P., *Global Europe*, Commission européenne, 2006.

- ***EuroMonde 2015 : les conditions pour réussir***

- **Ouvrages et articles**

AHEARNE A., PISANI FERRY J., SAPIR A., VERON N., *Global Governance: an Agenda for Europe*, Bruegel, 2006.

ALLEMAND F., WOHLGEMUTH M., BRANDI C., *Faire l'Union à 27 : tenter de nouvelles méthodes ?*, Fondation pour l'innovation politique, 2007.

BERTONCINI Y, *La révision du budget de l'Union européenne : pour une analyse politique globale*, Horizons stratégiques, 2007

BERTONCINI Y., CHOPIN T., *Le Traité de Lisbonne : des réponses utiles, mais partielles, aux défis politiques lancés à l'Union européenne*, Questions européennes, Fondation Schuman, 2008.

DU GRANRUT C., FABRY E., ALLEMAND F., TRESALLET D, PINI S., *Ce que change le Traité de Lisbonne*, Fondation pour l'Innovation politique, 2008.

KURPAS S., CRUM B, DE SCHOUTHEETE P., KILLER J., DEHOUSSE F., ANDOURA S., MISSIROLI A., HAGEMANN S., BRIBOSIA H., *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, European Policy Centre, Egmont, CEPS, 2007.

LE CACHEUX J., *Budget européen : le poison du juste retour*, Notre Europe, 2005.

MULLER A., *Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne*, Fondation Schuman, 2005.

SAPIR A., *An Agenda for a Growing Europe*, Rapport au Président de la Commission européenne, 2004

- **Rapports et communications officiels**

Foreign and Commonwealth Office, *Global Europe, Meeting the Economic and Security Challenges*, 2007.

DE LA LOYERE G., *Quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi ?*, Conseil économique et social, Journaux officiels, 2007.

HAENEL H., Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur le Traité de Lisbonne*, 2007.