

Commission pour la libération de la croissance française

Développer les dépenses d'avenir et le financement de l'investissement de long terme ; s'appuyer sur une gouvernance budgétaire et financière crédible et efficace

Commission plénière du 1^{er} juillet 2010

Cette note traite de deux sujets portant sur la dimension européenne et le financement de l'économie venant s'intégrer dans la priorité 1 : restaurer l'équilibre des finances publiques :

- développer les dépenses d'avenir et le financement de long terme ;
- s'appuyer sur une gouvernance budgétaire et financière crédible et efficace.

1. Développer les dépenses d'avenir et le financement de long terme

Pour concilier stimulation de la croissance et désendettement, il est essentiel que les dépenses d'investissement dont l'efficacité économique est démontrée soient préservées. Ceci suppose :

- un développement des financements européens d'avenir ;
- une mobilisation de l'épargne privée des entreprises et des ménages ;
- de peser dans les négociations internationales pour que les normes comptables et prudentielles prennent davantage en compte les exigences de financement de long terme.

1.1 Développer les financements européens des dépenses d'avenir

Compte tenu de la nature de certains investissements d'avenir dont la taille rend difficile ou impossible leur amortissement sur une base purement nationale, ou qui sont étroitement liés à des politiques communautaires existantes, l'action au niveau européen, qu'elle prenne appui directement ou indirectement sur le budget communautaire est ainsi incontournable.

Proposition 1 : Utiliser beaucoup plus efficacement les financements du budget communautaire et de la banque européenne d'investissement

Il s'agit de peser pour que les fonds européens soient mieux dépensés, en sélectionnant plus efficacement les priorités au lieu de les accumuler, en développant les capacités de gestion de la Commission européenne au lieu d'alourdir la charge bureaucratique, et en développant les outils de cofinancement innovants avec, en particulier, la Banque européenne d'investissement.

Le bilan de l'utilisation des fonds communautaires est particulièrement décevant - en particulier pour ce qui concerne le programme-cadre de recherche et de développement technologique (cf. annexe). Il est unanimement reconnu que le modèle de gestion et de financement par la Commission européenne des projets collaboratifs sur la base d'appels à projets doit être simplifié et amélioré, dans le sens d'un allègement administratif et d'une rationalisation de la politique d'audits, aujourd'hui très couteuse et mal proportionnée.

Ces fonds sont d'autant plus importants qu'ils déclenchent un effet de levier par co-financement des budgets nationaux, tout en stimulant l'intégration des politiques de recherche des Etats membres.

En matière de recherche en particulier, leur « valeur ajoutée » doit reposer sur les progrès scientifiques découlant d'une coopération transeuropéenne des chercheurs, et de la réunion d'une masse critique de moyens. Il faut également favoriser un soutien plus importants aux initiatives récentes permettant la **programmation conjointe de la recherche** (sur le modèle de ce que les Etats membres ont convenu, en 2008, sur les maladies neuro-dégénératives) et les **initiatives technologiques conjointes**, qui sont des entreprises communes chargées de mettre en œuvre les agendas stratégiques de recherche développés par les industriels et qui constituent des instruments beaucoup plus novateurs que le système des appels d'offre collaboratifs.

En matière d'innovation, il est également nécessaire de concentrer les moyens sur un nombre limité de technologies stratégiques et de faciliter l'accès au financement des PME (garanties bancaires, aide à la constitution de fonds propres, intégration d'un volet spécifique aux PME innovantes dans les programmes de soutien à l'innovation). Dans ce contexte, il est impératif que la Commission continue sa réflexion sur l'utilisation que les Etats membres peuvent faire de leurs propres outils d'intervention, en allégeant les cadres et procédures applicables aux aides à l'innovation non susceptibles de porter atteinte à la concurrence en Europe.

Plus généralement, il faut parvenir à une meilleure sélection des priorités qui permettent d'éviter une gestion des fonds « en silos » distincts selon la ligne budgétaire et le service gestionnaires, qu'il s'agisse des directions générales de la politique régionale, de la recherche ou encore des transports ou de l'énergie à la Commission européenne. La France devrait pouvoir proposer à la Commission européenne de créer des instruments financiers innovants, prioritairement alloués aux infrastructures et à l'innovation, en encourageant le financement par projet avec des participations à géométrie variable associant certains Etats membres et certains acteurs privés.

Proposition 2 : Mettre en place des fonds européens de capital risque pour les PME, cofinancés par le Fonds européen d'investissement et des institutions financières nationales

Au-delà des instruments directement gérés par la Commission dans le cadre du budget communautaire, la Banque européenne d'investissement (BEI) a contribué à mettre en place des instruments innovants de soutien qui doivent être soutenus et développés. Néanmoins, le volume annuel des interventions de la BEI a déjà augmenté de 40% dans le contexte de la crise, soit 80 milliards en 2009 contre 55 à 60 milliards en période normale.

Dans ce contexte, il faut plaider pour un partage clair et cohérent des responsabilités entre l'intervention budgétaire directe de la Commission européenne et celle de la BEI : il faut que les financements bancaires soient d'abord utilisés pour les projets rentables, tandis que le budget communautaire doit intervenir en priorité au soutien des projets qui dégagent les externalités positives les plus importantes sans être financièrement rentables, et qui justifient pour cette raison un soutien public pur.

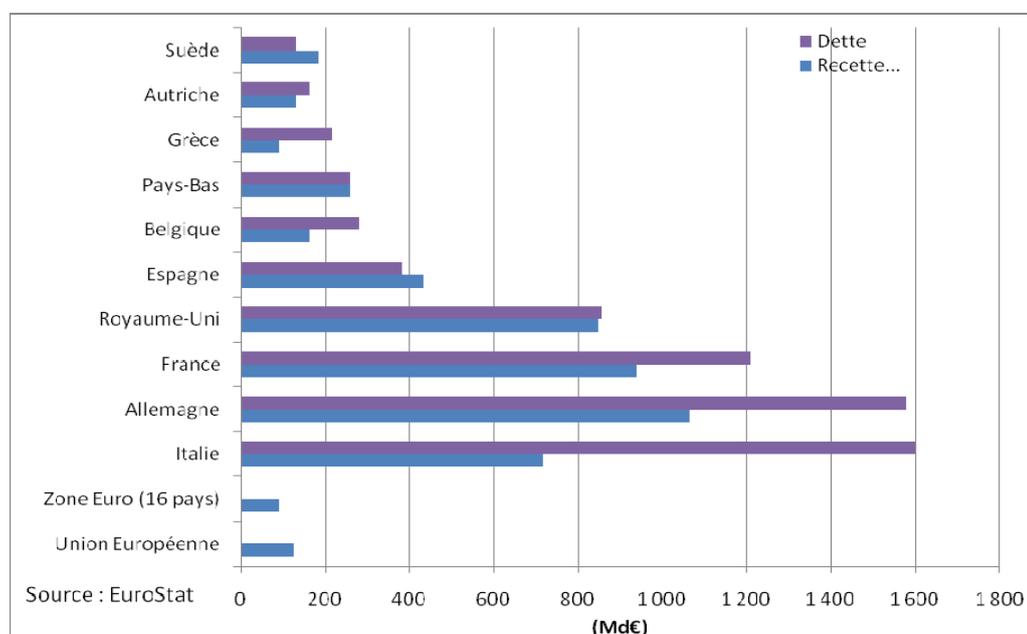
Cette clarification devrait permettre en contrepartie d'abonder la part d'intervention pilotée par le FEI et les institutions financières ou bancaires européennes en capital-investissement, en particulier dans les PME innovantes. Le signal donné par le financement européen est en effet un indice de sécurité juridique de l'intervention et d'analyse positive des risques, qui doit déclencher un effet de levier important pour l'investissement, à la hauteur des enjeux du financement de l'économie européenne. Cet instrument est une clé dans l'émergence d'une véritable politique industrielle européenne.

Proposition 3 : Lancer une émission d'obligations européennes

Les pays européens sont aujourd'hui confrontés à une double exigence. Ils doivent d'une part mettre en œuvre simultanément et à court terme des politiques budgétaires restrictives pour rassurer les marchés et crédibiliser le caractère soutenable de leur dette. D'autre part, s'il est nécessaire d'améliorer les finances publiques, un effort trop rapide et excessif, répondant à une surenchère des marchés financiers et à une course à l'annonce la plus vertueuse au sein de la zone Euro pourrait conduire à freiner une croissance européenne encore très fragile. Cette atonie de la croissance aurait à son tour un impact négatif sur les finances publiques.

Dans cette situation, l'émission de bons du Trésor au niveau européen, de maturité longue, présenterait un certain nombre d'avantages. D'une part, elles permettraient aux Etats membres de réaliser un ajustement budgétaire conséquent au niveau national tout en assurant la sanctuarisation d'une partie des financements d'avenir dans le cadre de l'emprunt européen. D'autre part, disposant d'une garantie de l'ensemble des Etats participants, ces emprunts bénéficieraient sur les marchés d'un taux attractif. Ce taux pourrait être inférieur à celui des obligations d'Etat actuelles, même si ce n'est pas certain dans la mesure où le montant émis serait sensiblement inférieur à celui des Etats, la liquidité du marché primaire serait donc plus faible.

Les priorités d'un tel emprunt pourraient s'intégrer dans le cadre du pacte des politiques de croissance et d'emploi.



La mise en place d'une structure commune d'émission de dettes au niveau européen se heurterait également à un certain nombre de difficultés.

L'Union européenne en l'état ne prélève pas directement d'impôts, les contributions à son budget proviennent principalement des Etats membres. Ainsi les dettes émises au niveau européen resteraient en tout état de cause exclusivement gagées sur les impôts futurs des Etats membres. Un raisonnement financier conduit alors à ce que les gains provenant de l'émission en commun d'une partie de la dette à des taux attractifs (cette dette étant garantie par l'ensemble des participants) soient compensés par la dégradation des conditions de financement sur les dettes restants à la charge des Etats membres¹. Un gain éventuel ne pourrait a priori provenir que d'une diminution de la prime de liquidité payée sur les obligations des Etats, ce qui supposerait la transformation d'une grande partie des dettes actuelles des Etats en dettes communes.

Par ailleurs, il sera nécessaire de définir les modalités de remboursement des intérêts générés par l'emprunt et les conditions de répartition des fonds pour les différents contributeurs.

En l'état le Traité européen n'autorise pas aux pays membres d'émettre en commun des obligations (Article 125, « *L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique.* »).

D'autres dispositifs conduisant à l'émission d'obligations européennes ont également été proposés. Elles diffèrent de part les objectifs visés :

- « *The blue bond proposal*² » vise à fusionner jusqu'à un certain niveau l'ensemble des dettes nationales des pays de la zone Euro. La création d'un grand bassin de dettes en Euro permettrait de concurrencer, en terme de liquidité et de profondeur du marché les émissions en dollars et donc de profiter de taux d'intérêt faible. Le dispositif est également construit pour inciter les pays membres à limiter leur endettement ;
- une caisse d'amortissement aurait pour objet de refinancer à très long terme au niveau européen les déficits liés aux dépenses supplémentaires engagées pendant la crise. Ces dépenses identifiées comme conjoncturelles et liées à la crise sortiraient ainsi de la dette des Etats.

Ces propositions se heurtent à des difficultés comparables à celle évoquées pour le financement d'un grand emprunt européen visant à assurer les investissements d'avenir.

¹ Il s'agit d'un raisonnement proche de celui utilisé en finance d'entreprise qui affirme que la valeur d'une entreprise ne dépend que de la valeur de son actif et non de la structure de son passif (théorème de Modigliani Miller).

² « *The blue bond proposal* » J. Delpla et J. von Weizsäcker, Bruegel policy brief May 2010.

1.2 Favoriser l'offre de capitaux longs

Le système financier français est très intermédié, par le biais des dépôts d'épargne réglementés et de l'assurance-vie, qui bénéficient d'une fiscalité privilégiée. Ces deux types de placement, plébiscités par les épargnants, permettent aux banques et aux sociétés d'assurance d'accéder à une ressource financière stable et abondante. Cette caractéristique est globalement positive : la mutualisation des risques et la transformation des maturités opérées au travers du bilan des banques et des assurances permettent d'offrir aux épargnants à la fois rendement, sécurité et liquidité.

Les préférences des ménages français sont ainsi solidement ancrées dans les statistiques de détention d'actifs : les ménages détiennent fin 2009 environ 1 000 Mds d'euros de liquidités bancaires ou d'épargne contractuelle (PEL et PEP) et 1 350 Mds d'euros de provisions d'assurance-vie, ce qui représentent au total plus de 72% de leur épargne financière.

La détention directe d'actifs financiers, moins pratiquée, s'oriente en grande partie vers les OPCVM et l'industrie française de la gestion d'actifs est une des plus développées en Europe.

Les grands traits du financement de l'économie par les ménages montrent qu'il existe une faible connexion, voire un hiatus, entre le financement en fonds propres des petites entreprises et celui des grandes entreprises.

Le capitalisme familial se traduit par un investissement dans une entreprise de taille petite ou moyenne, dirigée ou contrôlée par les ménages eux-mêmes : la grande majorité des actions détenues par les ménages sont ainsi non cotées.

Inversement, les placements intermédiés se traduisent, au sein du bilan des assureurs et des banques, principalement par du crédit ou du financement obligataire. Ainsi les contrats d'assurance-vie en unités de compte, investis principalement en actions, sont relativement délaissés par les ménages et ne représentent que 16% des provisions d'assurance-vie en 2009. Le placement résiduel en actions s'oriente avant tout vers les actions cotées des grandes entreprises, qui offre une plus grande liquidité et sécurité.

Les produits majoritairement investis en actions peuvent présenter une volatilité des rendements qui rend méfiants les ménages ou ne bénéficient pas d'une fiscalité particulièrement incitative. Certains produits de niches comme les contrats DSK/NSK, pourtant exonérés d'impôt après un délai de 8 ans, n'ont pas prospéré.

Il faudrait donc promouvoir l'objectif d'une réallocation partielle des placements intermédiés vers les fonds propres des entreprises, et en particulier vers les actions non cotées (capital-investissement) ou les sociétés cotées françaises de taille intermédiaire.

Ce chantier est d'autant plus important que les réformes prudentielles en cours (Bâle 3 pour les banques et Solvabilité 2 pour les assurances) auront pour conséquence de rendre plus difficile la transformation des maturités pour les organismes surveillés et que le financement en action pourrait en pâtir.

Pour assurer le financement de long terme et notamment trouver au sein de l'épargne des ménages une cinquantaine d'euros pour dynamiser et orienter notre appareil productif vers les défis de l'avenir (verdissement et vieillissement), il faut outre les mesures fiscales.

Proposition 4 : Mettre sur pied des « fonds stratégiques d'investissement » privés pour favoriser le rôle d'investisseurs de long terme des banques et des assurances

Les assureurs se sont engagés en 2004 à réserver une fraction de leurs placements aux actions non cotées ou cotées sur un marché non réglementé. Cet engagement volontaire (la législation européenne interdisant aux États de réglementer directement les placements des sociétés d'assurance) va tout à fait dans le sens de l'objectif de réallocation de l'épargne envisagé plus haut. Il manque cependant relativement d'efficacité dans la mesure où l'effort des assureurs en la matière dépasse les possibilités d'investissement sur le marché : le montant de la part des engagements non appelés augmente progressivement et tous les fonds débloqués ne peuvent donc être investis. L'objectif est peut-être également trop large, l'industrie du capital-investissement en France ayant par le passé privilégié relativement le LBO au détriment du capital-transmission traditionnel ou du capital-développement.

La création de « fonds stratégiques d'investissement » permettra aux assureurs et aux banquiers d'élargir le marché (notamment en accédant à des tickets plus petits par l'intermédiaire de fonds de fonds), de lisser les revenus qu'ils tirent de leurs placements en non coté et de consacrer les fonds aux priorités nationales plutôt qu'au LBO, selon des objectifs stratégiques clairs et prédéfinis (entreprises de taille intermédiaire, entreprises innovantes).

Proposition 5 : Ajuster les règles de certains produits d'épargne et leur régime fiscal pour favoriser la sortie en rentes viagères (assurance-vie, PERP notamment)

La sortie en rente viagère, obligatoire pour le PERP et facultative pour l'assurance-vie, est peu choisie par les ménages. La modernisation du régime fiscal de la rente permettrait de rendre ce régime plus attractif par rapport à une sortie en capital : les ménages sous-estimant fréquemment leur durée de vie, la sortie en rente devraient donc être privilégiée fiscalement. Ce type d'obligations au passif des assureurs, plus illiquides, est également favorable à l'investissement de long terme.

Proposition 6 : Réformer la fiscalité de l'épargne pour orienter celle-ci vers des placements longs

Cette réforme doit permettre d'encourager la constitution précoce d'une épargne retraite (par exemple par versement par l'Etat d'une prime dégressive avec l'âge, qui viendrait abonder les versements sur les PERP et PERCO) et financer les fonds propres de nos entreprises et les investissements dans les secteurs d'avenir (par exemple par une imposition de l'épargne, y compris contributions sociales, avec une assiette et un taux uniques, un abattement forfaitaire à la base et des exonérations ou déductions réservées à la seule épargne bloquée à long terme).

Une plus forte croissance de l'épargne retraite ne permettrait pas de répondre aux nouveaux besoins de financement de l'économie, notamment en capital. Cette épargne n'est par exemple que faiblement plus risquée que l'assurance vie et ne constitue donc pas en réalité un moyen efficace de promotion de la détention d'actions. Une réforme de la fiscalité de l'épargne au profit de l'épargne retraite risque en outre de se faire au détriment des autres produits d'épargne en actions (PEA ou contrats d'assurance-vie en unités de compte) si les ménages n'ont aucune incitation à modifier la part globale des titres risqués dans leur portefeuille. Une ambitieuse réforme de l'assurance vie favorisant la détention de supports en unités de compte pourrait permettre d'augmenter plus sensiblement la détention d'actifs risqués que des mesures incitant à la constitution d'une épargne retraite.

Cette incitation, pour être réussie, doit cependant être compatible avec les préférences des ménages. Il est préférable d'encourager, via la fiscalité, un placement minoritaire mais stable en actions, qui génère une volatilité acceptable pour les ménages et un rendement final amélioré. Cette approche ne doit pas conduire à créer une nouvelle niche fiscale et ainsi accroître la charge financière pour l'Etat.

1.3 Faire évoluer les normes comptables et prudentielles favorables à l'investissement long

Proposition 7 : Faire évoluer les normes comptables et prudentielles favorables à l'investissement long

L'incitation au développement du financement de long terme suppose notamment dans le cadre des négociations sur « Bâle III » et « Solvabilité II » d'obtenir :

- une reconnaissance des spécificités des investisseurs de long terme en accordant un statut comptable et prudentiel d'« investisseur structurel de long terme » aux investisseurs ayant pour caractéristique de travailler sur fonds permanents en situation d'activité courante ;
- pour les « investisseurs structurels », l'introduction du coût historique amorti comme base de comptabilisation des investissements financiers ou, à défaut, accorder le régime du coût amorti aux investissements de long terme en fonds propres.

2. S'appuyer sur une gouvernance budgétaire et financière crédible et efficace

2.1 Renforcer la crédibilité de nos politiques de finances publiques et assurer une meilleure appropriation nationale de nos engagements budgétaires

Proposition 8 : Renforcer la crédibilité de nos politiques de finances publiques et assurer une meilleure appropriation nationale de nos engagements budgétaires

Aucun des programmes de stabilité présentés par la France à Bruxelles n'a été respecté depuis la création de l'euro. Il est essentiel que les engagements budgétaires soient endossés par le Parlement et lient le Gouvernement auprès des Français.

L'introduction d'une règle budgétaire constitutionnelle selon les différentes modalités³ proposées par le rapport Camdessus contribuera à renforcer la crédibilité de nos politiques de finances publiques, sous l'autorité d'un comité budgétaire dont la composition serait de nature à garantir son indépendance

Cette règle devra être complétée par une réforme de la procédure budgétaire annuelle devant le Parlement français pour assurer une meilleure appropriation nationale de nos engagements européens. Ainsi, le programme de stabilité devrait être examiné par la représentation nationale en février/mars, avant son envoi à la Commission européenne.

2.2 Remettre l'Union économique et monétaire sur ses « deux jambes »

Dès le rapport de Jacques Delors « *sur l'union économique et monétaire dans la communauté européenne* » du 12 avril 1989, la mise en place d'une véritable « Union économique », avait été mise en avant comme le corollaire indispensable et simultané de la mise en place d'une Union monétaire. Ce pilier devait reposer sur une coordination étroite des politiques nationales en même temps qu'un renforcement de l'efficacité des politiques de l'Union, de façon à accroître le degré d'intégration économique entre les différentes régions de l'Union et corriger les déséquilibres structurels. Il devait comporter une action coordonnée dans trois domaines :

- une politique de concurrence et de renforcement du marché intérieur, pour empêcher que l'accès aux marchés ne soit entravé par le comportement des agents économiques publics et privés ;
- des politiques communautaires régionales et structurelles, non pour subventionner certaines régions ou certaines productions, mais pour contribuer à égaliser les conditions de production, au moyen de programmes d'investissement dans les infrastructures, l'éducation ou les transports ;
- la mise en place d'une politique macroéconomique européenne, organisée selon le principe de subsidiarité mais ayant un effet contraignant, et visant à la cohérence des politiques budgétaires des Etats membres - dimension d'autant plus cruciale que le budget communautaire lui-même aurait vocation à rester limité et ne saurait donc constituer la variable de correction en cas de retournement du cycle.

³ Durée triennale ou quinquennale des lois-cadres de programmation ; trajectoire de solde structurel ou afférente à la composante discrétionnaire des finances publiques ; déclaration du gouvernement, suivie d'un vote, à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, ou le vote d'une résolution par le Parlement ou loi d'orientation annuelle en amont de la transmission du programme de stabilité.

Cette dimension économique de l'Union, dont la mise en place effective est restée en retrait par rapport aux avancées de l'Union monétaire, est aujourd'hui encore plus nécessaire pour corriger les déséquilibres macro-économiques révélés par la crise.

Il sera essentiel pour la croissance française et la stabilité de la zone Euro que cette « Union économique » se mette en place dans les meilleures conditions, et la France devra poursuivre cet objectif de façon résolue vis-à-vis de ses partenaires européennes –et notamment de l'Allemagne.

Proposition 9 : Renforcer le pacte de stabilité et de croissance dans son rôle d'anticipation et de discipline.

Il doit s'appuyer sur un dispositif de surveillance et de coordination des politiques budgétaires des Etats membres beaucoup plus intégré (hypothèses partagées de construction des budgets nationaux, cohérence des stratégies de redressement des finances publiques selon les caractéristiques des Etats membres et les effets induits sur l'économie européenne...).

Les dirigeants européens n'ont pu que constater qu'en dépit du pacte de stabilité et de croissance adopté en juin 1997, aucune mesure prise au plan européen n'a permis d'enrayer la dérive progressive des déficits publics. Ceux-ci se sont brusquement creusés lors de la crise économique et financière, révélant le cas particulier de la Grèce et le rôle de l'endettement privé comme facteur de fragilisation de la croissance de certains Etats membres. Plus généralement, le ralentissement de croissance et de la demande, notamment de logements, a mis en lumière les spécialisations sectorielles et les écarts de compétitivité au sein de la zone Euro.

Ainsi, si l'Euro constitue pour les Etats y participant une protection, sa création s'est accompagnée d'une moindre discipline de marché et de conditions de financement attractives. Ces faibles taux d'intérêt ont pu laisser croire à une forme d'impunité et à une absence de coût lié à l'accroissement des déficits publics. Le pacte n'a pas permis de contrebalancer ces évolutions, les Etats membres ayant perpétuellement repoussé l'échéance d'une correction budgétaire effective. La crise financière a montré combien cette situation pouvait menacer l'existence même de la zone Euro et la croissance de ses membres.

Cet échec démontre la nécessité d'un renforcement des instruments de la surveillance macroéconomique et de la surveillance budgétaire. Cette exigence apparaît d'autant plus forte que la crédibilité des signaux envoyés sur le moyen/ long terme permettra d'éviter la mise en œuvre de mesure excessive de lutte contre les déficits publics à court terme, qui pourraient, mises en œuvre simultanément dans l'ensemble des pays européens, aboutir à une fragilisation de la reprise en Europe.

Conscients de cet enjeu, les Etats ont confié au président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, l'animation d'une *task force* sur la gouvernance économique européenne dont les conclusions sont attendues pour octobre 2010. La Commission propose que la France pèse en faveur d'un renforcement du volet préventif autant que répressif du pacte.

Le volet préventif doit être élargi, pour permettre d'échanger en amont sur les choix de politique économique et, en particulier, sur les grands équilibres budgétaires adoptés par les Etats membres. Cela suppose notamment de définir des hypothèses réalistes pour l'élaboration des budgets nationaux, en particulier pour ce qui concerne les hypothèses de prévision de la croissance. La Commission européenne doit également disposer des outils et moyens statistiques pour établir un tableau de bord des indicateurs économiques clés - compétitivité, stabilité financière, état d'avancement des réformes structurelles... - qui sont nécessaires autant pour assurer la cohérence de la zone

monétaire que pour déceler les risques propres à tel ou tel Etat. Ce diagnostic partagé doit former une base consensuelle à la lumière de laquelle se dérouleront ensuite les procédures budgétaires nationales. Il permettra par ailleurs à la Commission d'anticiper les risques économiques pesant sur la zone Euro ou sur certains de ses membres.

Pour organiser ce volet préventif, la Commission européenne⁴ a proposé la création d'un « semestre européen » vu comme une séquence de discussion ouverte et transparente entre la Commission européenne, les Etats membres et les parlements nationaux. Les Etats membres remettraient à la Commission européenne, chaque année en avril, un programme pluriannuel de stabilité et de convergence. Ce programme, comprenant les hypothèses de construction et d'évolution du budget, serait discuté au sein de l'Eurogroupe en mai, avant une remise des projets de loi de finances proprement dits à l'été ou l'automne. Cette procédure aurait d'autant plus d'avantages qu'elle permettrait d'examiner dans le même temps les projets de politiques nationales de réformes structurelles élaborés pour le suivi de la stratégie de croissance qui succède à la stratégie de Lisbonne.

Ce dispositif ne doit pas seulement déboucher sur des recommandations, telles que celles que le Conseil adopte chaque année pour suivre la mise en place des « grandes orientations de politique économique », mais permettre de prévenir une nouvelle crise sur les dettes souveraines des Etats membres de la zone Euro. En l'état actuel du Traité, la Commission européenne⁵, de son propre chef et sans le Conseil, peut adopter des avertissements lorsque les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux grandes orientations, ou face à l'apparition de risques graves pour le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire. Ce pouvoir, utilisé une seule fois dans toute l'existence de l'UEM, est pourtant un instrument indépendant des délibérations politiques du Conseil et doit donc être utilisé, de façon proactive, comme une force de rappel par la Commission européenne.

De la même façon, le volet répressif du pacte de stabilité et de croissance doit être réaffirmé et appliqué plus systématiquement si nécessaire. Les dispositions aujourd'hui prévues par le Traité dans le cadre de la procédure de déficit excessif⁶ n'ont jamais été mises en œuvre, alors qu'elles sont déjà très contraignantes : surveillance des émissions d'obligations et de titres, invitation de la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné, exigence de constitution d'un dépôt ne portant pas intérêt auprès de l'Union, voire imposition d'amendes. En outre, le règlement sur le fonds de cohésion prévoit que le Conseil puisse suspendre le versement de ces fonds. L'utilisation de l'ensemble de ces capacités doit refléter le sérieux de l'engagement politique des Etats.

Juridiquement, toutes les options doivent être explorées. En tout état de cause, la Commission européenne peut selon l'article 136 du Traité de Lisbonne proposer une initiative renforcée pour approfondir la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire et élaborer les recommandations de politique économique limitées à la seule zone Euro, si jamais un consensus ne peut pas être trouvé pour l'ensemble des Etats membres. Il est en effet impératif que ceux des Etats qui ont fait le choix d'une Union monétaire la complètent par une Union économique, même si certains pays ayant conservé leur monnaie nationale n'y sont pas favorables.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au comité économique et social européen et au comité des régions du 12 mai 2010, « Renforcer la coordination des politiques économiques », COM (2010)250.

⁵ Article 121§4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁶ Article 126§11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Proposition 10 : Mettre en place un pacte de coordination des politiques économiques pour renforcer la convergence réelle des économies européennes

La « Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », adoptée par le Conseil des chefs d'Etat en 2000, devait assurer la convergence des politiques économiques des Etats membres et ainsi compléter la mise en place de l'Union monétaire et du processus de surveillance budgétaire. Le Conseil, sur la base des propositions de la Commission européenne, a adopté des « lignes directrices intégrées » pour les politiques économiques et pour les politiques d'emploi, accompagnées d'une surveillance multilatérale de leur mise en œuvre dans les programmes nationaux de réforme des Etats membres.

Dix ans après la mise en place de cette stratégie, l'Europe n'est pas « l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde ». Elle n'a pas atteint son objectif le plus emblématique, qui était de parvenir à des dépenses, publiques et privées, de R&D représentant au moins 3% du PIB européen. La Commission n'a pas procédé à une évaluation des raisons de cet échec. La question des écarts de développement et de compétitivité au sein de la zone Euro reste restant pourtant primordiale. Les déséquilibres au sein de la zone Euro, s'ils ne sont pas résorbés, mettront en péril l'édifice déjà construit ou conduiront certains pays à devoir réaliser régulièrement de douloureux ajustements structurels..

La nouvelle Stratégie Europe 2020, que les chefs d'Etat et de gouvernement ont entérinée aux conseils européens de mars et juin 2010, succède ainsi à la stratégie de Lisbonne sans que les leçons des échecs de celle-ci aient été tirées.

Les enjeux retenus pour la nouvelle « stratégie européenne pour l'emploi et pour une croissance intelligente, durable et inclusive » restent pertinents - ils convergent d'ailleurs largement avec les enjeux que notre Commission identifie pour la croissance française. Ils visent à favoriser la convergence des politiques économiques en Europe, à faire aboutir les réformes structurelles et à libérer le potentiel de croissance de l'Union, en se focalisant sur des « *objectifs communs guidant l'action des États membres et de l'Union pour ce qui est de favoriser l'emploi, d'améliorer les conditions de l'innovation et de la recherche et développement, d'atteindre nos objectifs dans le domaine du changement climatique et de l'énergie, d'améliorer les niveaux d'éducation et de favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté* ».

Des conditions de succès capitales doivent être gardées en tête et constituer une ligne de conduite pour la position française dans la définition et la mise en œuvre de ces principes.

En premier lieu, il convient de tirer des leçons de l'échec du processus de Lisbonne. La simple revue, au niveau technique, par la Commission européenne des politiques nationales d'emploi, de R&D et de concurrence, ne permet pas de créer une dynamique et une convergence au niveau de l'union européenne. **Il est donc impératif que la Commission européenne définisse un ordre de priorités politiques** et propose des orientations pour une politique de recherche communautaire, une politique industrielle communautaire et une politique communautaire de transition vers l'économie verte. Il reviendra alors aux co-législateurs, Conseil et Parlement européen, d'assumer la négociation politique de ces priorités. En l'absence d'initiatives de la Commission européenne, les intérêts divergents des Etats membres font perdre à l'Europe une partie des bénéfices du marché intérieur.

Les propositions de la Commission européenne ne peuvent pas être neutres ; la neutralité technologique n'aurait pas permis de développer la technologie GSM, qui est une réussite de l'industrie européenne. Les technologies du futur - au premier chef

desquelles les technologies « propres », telles que le véhicule électrique ou les technologies numériques permettant le déploiement du très haut débit, sont cruciales pour la compétitivité européenne dans le monde. Les choix doivent être faits de façon informée, mais déterminée.

Il revient aussi au niveau européen de faire les propositions nécessaires pour le **déploiement des infrastructures et des réseaux européens** qui font aujourd'hui défaut : réseaux transfrontaliers de distribution de l'énergie, infrastructures électroniques, infrastructures européennes du transport. C'est d'une vision proprement européenne de l'aménagement du territoire que viendra le renforcement de la cohésion et de la convergence économique entre les régions européennes.

Enfin, cette définition des priorités doit s'appuyer sur les moyens qui existent au niveau communautaire pour le financement de la recherche et de l'innovation, et plus généralement pour la mise en place d'un véritable espace européen de la recherche.

La France devra être exemplaire dans la mise en œuvre de ces objectifs communs de la stratégie économique européenne. Il y va de sa croissance et de sa position stratégique. Trop régulièrement au cours des dix dernières années, les recommandations sur l'économie française ont mis en valeur les dysfonctionnements du marché du travail français, au détriment d'une flexisécurité qui aurait permis à la fois l'amélioration des situations des salariés et la compétitivité des entreprises ; le manque de concurrence dans certains marchés du secteur des services en France, au détriment de la création d'emplois et de l'amélioration du pouvoir d'achat ; ou encore le manque de maîtrise des dépenses budgétaires et sociales et la trop faible constitution d'une marge de financement public en période de croissance.

Ces diagnostics, dont la justesse est démontrée par la situation actuelle de l'économie française, doivent être pris au sérieux par les pouvoirs publics, et notamment par le Parlement français, qui s'est doté de commissions des affaires européennes pour mieux s'impliquer dans les négociations européennes, en utilisant les nouvelles procédures de liaison avec le Parlement européen. L'analyse économique de « Bruxelles » doit être acceptée comme une revue par des pairs, dans un espace économique européen partagé.

Dans ce contexte, c'est un véritable pacte des politiques de croissance et d'emploi en faveur duquel la France doit plaider, en parallèle de la coordination budgétaire et macro-économique européenne - et dans le même calendrier du « semestre européen » prévu pour le cadrage macro-budgétaire, pour que les deux dimensions se nourrissent mutuellement :

- la Commission européenne doit développer une analyse économique complète des écarts de compétitivité entre les Etats membres, sur la base des rapports nationaux présentant les initiatives politiques nationales de croissance et les échéanciers envisagés pour leur mise en œuvre ;
- cette analyse doit constituer la base partagée d'un vrai diagnostic des besoins de politique économique - et des moyens pour y répondre. La Commission doit également soumettre son propre programme de travail à la discussion des Etats membres, au service des priorités communes de l'Union ;
- les Etats membres qui tarderont dans la mise en œuvre de la législation européenne, dans la mise en œuvre de leurs propres politiques structurelles ou dans la correction des déséquilibres les plus flagrants de leur économie doivent pouvoir faire l'objet des recommandations et des avertissements prévus dans le cadre de la procédure de surveillance macro-budgétaire ;

- les sanctions prévues par la procédure de déficit excessif n'étant cependant pas disponibles dans le cadre du Traité actuel, il faudra également examiner dans quelle mesure des sanctions *ad hoc*, faisant l'objet d'un engagement politique ou même d'une future modification du Traité, permettraient de compléter l'arsenal : une option logique serait ainsi de prévoir une dernière étape sous la forme d'une **suspension des droits de vote de l'Etat concerné**.

Proposition 11: Adapter les institutions en créant un ministère européen de l'économie, sous l'autorité d'un ministre européen.

Au regard de la situation actuelle, il est capital de recréer une cohérence entre trois piliers conçus à des périodes et dans des cadres institutionnels différents, c'est-à-dire un pilier monétaire se déployant dans le cadre de l'Union monétaire, un pilier macro-économique et budgétaire appuyé sur le pacte de stabilité en cours de redéfinition par le groupe Van Rompuy, et un pilier sur les politiques structurelles de croissance et d'emploi dont la gouvernance reste beaucoup plus floue dans les propositions de la Commission européenne.

Le mode de fonctionnement actuel de l'Union n'a pas permis, sur les questions économiques, de faire émerger une voix européenne, qui aurait pu être le commissaire en charge des affaires économique ou le Président de la commission européenne, garante de l'intérêt général. Or, dans la « méthode communautaire », c'est bien le rôle qui revient à la Commission européenne, et elle seule, à partir de l'impulsion politique des chefs d'Etat et de gouvernement, d'assurer la mise en œuvre des traités en utilisant l'initiative législative dont elle a le monopole - le Conseil des ministres et le Parlement européen ayant ensuite pour fonction de négocier et adopter ces règles communes. La nécessité d'une voix portant le message économique de l'Union est telle que cette fonction a été aujourd'hui, *de facto*, dévolue à Herman Van Rompuy, premier titulaire de la fonction de président permanent du Conseil des chefs d'Etat. Alors même que le Traité de Lisbonne limite ses fonctions à l'organisation et l'animation des débats du Conseil au niveau des chefs d'Etat, c'est à lui que les Etats membres ont finalement préféré confier l'organisation de la *task force* chargée de définir les conditions de la nouvelle gouvernance économique européenne.

Ce glissement institutionnel, qui revient à privilégier l'intergouvernemental au détriment de la « méthode communautaire » des débuts de l'Europe, pointe l'échec de la Commission européenne à assumer son rôle de voix commune au cours des dernières années. Cette situation institutionnelle n'est pas satisfaisante, et ne doit pas être durable : d'une part, le président du Conseil ne dispose pas de services dont la compétence technique soit équivalente à celle de la Commission ; d'autre part, la construction européenne repose largement sur le rôle particulier de la Commission européenne, organe purement communautaire, où les cycles électoraux nationaux sont tempérés par l'intérêt supérieur de l'Union. Il faut donc impérativement remettre la Commission au cœur du système.

Pour cela, il est donc nécessaire de créer un « ministre de l'économie européenne » qui soit à la fois membre de la Commission européenne, pour assurer la défense de l'intérêt communautaire, disposer d'une expertise technique et statistique et mettre pleinement en œuvre les pouvoirs de surveillance spécifiquement confiés à la Commission par le Traité ; et mandataire du Conseil, pour assurer l'implication des Etats membres dans le processus. Cette formule, choisie pour le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, doit permettre la synthèse institutionnelle rendue nécessaire par les enjeux communs.

Proposition 12 : Définir avec l'Allemagne une stratégie commune de finances publiques et de croissance

Compte tenu de leur centralité en Europe, de leur poids économique, de l'interdépendance des choix qu'ils font, l'Allemagne et la France doivent absolument pouvoir construire ensemble une stratégie de finances publiques et de croissance. Cette stratégie doit sur la base de contreparties réciproques redonner confiance à l'Union européenne et accorder à celle-ci un rôle essentiel à la fois en matière monétaire mais également économique et budgétaire.

De ce point de vue, l'ensemble des propositions d'initiatives françaises sur la gouvernance européenne et les financements européens suggérées par notre Commission doit être discuté avec nos partenaires allemands.

ANNEXE :

LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT EUROPEEN DES DEPENSES D'AVENIR

Les ressources européennes actuelles déjà consacrées aux dépenses d'avenir sont conséquentes, d'autant plus que tout versement d'un euro communautaire implique un cofinancement de la part des budgets nationaux, voire du secteur privé. Ces fonds européens ont donc un rôle considérable à jouer pour l'orientation des dépenses autant que pour l'appui aux financements nationaux. Les principaux instruments communautaires sont les suivants :

- les fonds communautaires consacrés à la recherche et au développement représentent **50 milliards d'euros**, dans le cadre de la **programmation pluriannuelle 2007-2013 du programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRDT)**. Trois cinquièmes de ces montants financent par appel d'offres des projets collaboratifs européens dans neuf domaines prioritaires (santé, alimentation, agriculture et biotechnologie, TIC ; nanosciences ; énergie ; environnement et changement climatique ; transports ; sciences économiques et humaines ; sécurité et espace). Une partie des fonds permet également de financer des **initiatives technologiques conjointes (ITC)**, entreprises communes de coopération de recherche entre entreprises, destinées à améliorer la participation du secteur privé à l'effort de recherche soutenu par le PCRDT. Depuis 2007, cinq ITC ont ainsi vu le jour, dans le domaine des systèmes embarqués, des médicaments innovants, de l'aéronautique, des technologies nanoélectroniques et des piles à combustible et hydrogène. En termes bruts, la France est le troisième bénéficiaire du PCRDT : en avril 2009, elle avait reçu 12% des fonds alloués depuis 2007, soit 1,25 milliard d'euros, derrière l'Allemagne (17%) et le Royaume Uni (14%).

- les **fonds structurels** (fonds de cohésion, fonds social européen - FSE - et fonds européen de développement régional - FEDER) ont été réorientés en priorités en faveur de la politique de recherche et d'innovation, qui représente **86,4 milliards d'euros** - soit près du quart du budget pluriannuel européen de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 ; la France a fait un choix identique pour orienter 6,2 milliards de crédits FEDER des 31 programmes régionaux dont elle bénéficie (sur 8,1 milliards au total) ;

- les **réseaux transeuropéens (RTE)** pour le transport et pour l'énergie représentent plus de 3 milliards d'euros, pour la même période 2007-2013.

Il faut en outre ajouter à la liste de ces fonds communautaires, directement gérés par la Commission par les différents commissaires concernés, plusieurs initiatives de moindre ampleur telles que le cadre du **Programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (PCI)**, 3,6 milliards d'euros, ou encore la mise en place de l'**Institut européen d'Innovation et de Technologie (IET)**, doté de 308 millions d'euros pour la période de lancement 2009-2013 et ayant vocation à financer des « *communautés de la connaissance et de l'innovation* » entre acteurs européens de la recherche, de l'enseignement supérieur et du secteur privé, cofinancées par le secteur privé)... Enfin, la Commission européenne est gestionnaire directe du projet **Galileo** (radionavigation par satellite, 3 milliards d'euros, après une refonte complète en 2007 des modalités de gouvernance initialement envisagées) et, indirectement, **cofinance le projet ITER**.

A côté de ces interventions directes, le budget européen est également mis en œuvre en intervention conjointe avec la Banque européenne d'investissement (BEI), dont le volume d'intervention a représenté 80 milliards en 2009. C'est par exemple le cas du « mécanisme de financement avec partage des risques », système de prêt innovant pour des projets de recherche, de développement ou de démonstration (1 milliard financé à parité par le PCRDT et la BEI). La BEI a également créé en 1984 le Fonds européen d'investissement (FEI), filiale à 66% détenue conjointement avec la Commission européenne (25%) et d'autres institutions financières européennes (dont la Caisse des dépôts et le groupe bancaire KfW), dédiée à la gestion des différents instruments financiers communautaires en faveur des PME et des petites entreprises innovantes. Le FEI a ainsi, en 2007, pris des participations en capital-risque dans des fonds d'investissement à hauteur de 521 millions d'euros et a déployé une activité de garantie de prêts à des PME représentant 1,4 milliard d'euros.

La BEI a également mis en place le « fonds Marguerite », dont l'objectif de collecte est de 1,5 milliard d'euros au 31 décembre 2011. Il s'agit d'un fonds institutionnel d'investissement en capital, de droit privé détenu par la BEI, la Commission européenne, la Caisse des Dépôts et Consignations, la Cassa Depositi e Prestiti, le groupe bancaire KfW et la banque hongroise MFB, et consacré aux investissements en fonds propres dans les infrastructures dans les secteurs de l'énergie, du changement climatique et des transports.