

## **Un projet et un plan pour réformer l'Union européenne.**

### **Lettre ouverte aux dirigeants européens de Philippe Herzog**

*Confrontations Europe*

*1er décembre 2008.*

Il est difficile de prévoir les développements de la crise mais on sait qu'elle sera profonde et de longue durée. Après l'enflure générale de l'endettement et des profits spéculatifs pendant une longue période, le processus de désendettement et la purge des bilans affecteront toutes les régions du monde et seront de grande ampleur aux Etats-Unis et dans la plupart des pays européens. Le rush sur les liquidités entraîne des risques de déflation que les banques centrales s'efforcent de contenir en écrasant les taux d'intérêt. Mais elles ne peuvent pas empêcher la récession quand le système bancaire ne joue plus son rôle.

Face à un choc d'une amplitude que l'Union européenne n'a jamais connue, les initiatives de la Présidence française ont eu le mérite de provoquer la coordination des politiques nationales. Les banques seront fortement soutenues. La réunion du G20 a marqué un souci de coordination globale, préconisé des politiques budgétaires expansives et de nouvelles régulations financières.

La présidence française marque le début d'un engagement politique européen qui devrait se développer avec détermination et dans le souci de l'unité d'action. Or les tensions sont grandes au sein de l'Union. La tentative de coordination des politiques budgétaires en Europe et les propositions pour soutenir l'activité se heurtent à de gros obstacles. La récession exacerbe la concurrence intra-européenne. Les risques de fragmentation du marché intérieur augmentent. La solidarité est défaillante envers de nouveaux pays membres particulièrement vulnérables. Certains Etats lèvent les boucliers à l'encontre d'un rôle accru, conjoncturel et plus encore structurel, des autorités publiques. Dans ces circonstances dramatiques, chacun doit s'efforcer de prendre la mesure de l'intérêt européen. Dans cet esprit Confrontations Europe apporte une contribution sur la gestion politique de la crise, en soulignant notamment la nécessité de consolider l'Union Economique et Monétaire.

\* \* \* \* \*

Dès maintenant il paraît urgent de doter l'Union d'une capacité de pilotage politique viable afin de pouvoir agir sans retard sur l'évènement et aussi d'anticiper et de préparer l'avenir. Ceci devra se traduire par un agenda clair et attractif pour tous les citoyens.

L'Union a besoin d'une politique conjoncturelle cohérente, mise en œuvre par des coordinations renforcées entre les Etats et aussi avec des outils proprement communautaires. La recapitalisation et la restructuration bancaires prendront beaucoup de temps : pour assurer l'octroi de crédit dans l'intérêt général, le contrôle public est appelé à croître et se préciser. La politique budgétaire devra être mobilisée pour soutenir la demande à court terme tout en préparant les

moteurs de croissance du moyen-long terme. Le Pacte de stabilité ne pourra donc pas être simplement flexibilisé pour ensuite reprendre effet comme si de rien n'était. Réviser le pacte et mettre fin à la carence d'un véritable Budget communautaire sont nécessaires. Il faudra aussi anticiper les risques à moyen terme de chocs sur les taux de change, de reprises d'inflation et de hausses des taux d'intérêt à long terme qui rendraient la reprise chaotique et incertaine : la politique monétaire devra être réexaminée en particulier dans sa dimension extérieure. Enfin les difficultés sociales majeures qui se développeront en 2009 obligeront l'Union à définir son rôle propre dans la gestion sociale de la crise.

L'étape suivante pourrait consister à concevoir la stratégie de croissance, de compétitivité et d'emploi de l'Union pour le moyen et long termes. Mais procéder trop vite à cet exercice présenterait le risque de reproduire les défauts de la stratégie des années 2000, en particulier l'inefficacité de la simple coordination des politiques nationales dans des domaines essentiels. Il y a des préalables pour concevoir et réussir une stratégie renouvelée. Le premier est évident : la réussite d'une politique conjoncturelle unie face à la crise. Mais il implique un changement significatif de la gouvernance et même du contenu du pacte de l'UEM. Il faut bien évaluer ce qui peut être fait sans retard à Traités constants, mais ne pas hésiter à lancer le débat sur ce qui pourrait impliquer ultérieurement des modifications partielles des Traités. D'autre part, et ce n'est pas seulement une affaire de culture mais aussi de décision, les Etats devront accorder leurs violons sur « *la transformation du capitalisme* ».

Le moteur du capitalisme, c'est le couple profit et accumulation du capital. Il nous semble impératif de briser la déconnection qui a sévi entre les exigences indécentes de rentabilité financière et les taux de rendement réels des investissements, et de rétablir une connexion entre les gains de productivité et la progression des salaires. Pourtant beaucoup n'envisagent que des ajustements de la réglementation financière, comme si un nouveau cycle de croissance devrait être à nouveau tiré par des investisseurs en quête d'une nouvelle enflure de la profitabilité. Au contraire nous pensons que des réformes des structures du capitalisme sont nécessaires pour créer une finance patiente, moins avide, et plus équitable : ceci impliquera la formation d'investisseurs dédiés au long terme, des partenariats public-privé équilibrés et durables, une globalisation dans laquelle les acteurs publics seront économiquement plus efficaces et les acteurs privés socialement plus responsables. On ne peut se cacher que dans cette perspective la lutte sera acharnée entre les marchés financiers globalisés et l'implication des Etats.

Reprenons maintenant ces options avec des propositions concrètes sur quelques points essentiels.

### **1. Bâtir le pilotage politique et l'agenda communautaire**

Une capacité de pilotage de la gestion de la crise devrait être établie dès le début 2009 pour assurer la cohésion interne et l'unité externe de l'Europe. Deux solutions nous paraissent possibles. La première consiste à instaurer un président permanent de l'UEM et à confier le pilotage de l'Union à un duo composé de ce président et de celui de la Commission. Leur mandat devrait être donné par le Conseil, et le Parlement européen exercerait un contrôle. La seconde consiste à appliquer des dispositions du Traité de Lisbonne par anticipation : la mise en place d'un président stable du Conseil européen, d'un Haut-Représentant pour l'ensemble des relations extérieures, et d'une diplomatie commune.

Courant 2009 les institutions devront élaborer et présenter publiquement un agenda politique. Il devra s'extraire d'une des tares actuelles de la gouvernance de l'Union qui est de ne pas savoir gérer les échelles de temps : il faudra distinguer le court terme du long terme, afin de les gérer correctement et de mieux les articuler, en particulier s'agissant des investissements, un point aveugle de l'actuelle gouvernance de l'Union. Cet agenda pourrait se décliner en trois dimensions : une politique conjoncturelle de soutien de la demande avec une gestion sociale axée sur la formation et l'emploi dans la crise ; consolider l'UEM et ouvrir le débat sur sa réforme, en lien avec des choix de transformation du capitalisme ; bâtir les nouveaux moteurs durables de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi, ce qui implique la définition de domaines d'intérêt stratégique.

## **2. Elaborer une politique conjoncturelle et une gestion sociale de la crise**

La mise en place d'une politique conjoncturelle de l'Union achoppe particulièrement sur le Pacte de Stabilité et de Croissance. L'argument de Mme Merkel selon lequel des soutiens publics excessifs et mal ajustés contribueront à faire retomber dans la crise après une reprise précaire, est important. Mais il ignore deux exigences essentielles : la première est que le PSC ne répond pas aux exigences de solidarité au sein de l'UEM, accentuées par la crise et que les fonds structurels ne sauraient assumer en l'état. Et l'autre est que les Etats ne sont pas en mesure de promouvoir par leurs seules coordinations les investissements transfrontières d'intérêt général européen aujourd'hui en souffrance ; pourtant ils dynamiseraient l'espace et renforceraient sa compétitivité.

Il faut impérativement distinguer ce qui est du ressort des Etats et ce qui est la responsabilité de l'Union. Définie en termes de solidarité et d'investissement, celle-ci implique de mutualiser des ressources. Sans attendre la réforme tant retardée et si nécessaire du Budget, mais tout en ouvrant le débat à ce sujet, l'Union pourrait se doter de nouveaux fonds et renforcer ceux qui existent.

Les plans nationaux de soutien bancaire sont différents et respectent des principes communs établis en coordination. Mais déjà la Commission met en cause les aides d'Etat qu'ils impliquent en ne considérant que la concurrence et non l'intérêt général. D'autre part, la plupart des nouveaux pays membres ont un système bancaire dominé par les filiales de grandes banques des anciens membres ; le crédit dans ces pays risque singulièrement de faire défaut. Il faut traiter ces problèmes. La solidarité n'est pas seulement dans l'intérêt des faibles mais dans l'intérêt général de l'Union ; elle a besoin d'outils, c'est pourquoi nous proposons de créer un fonds de solidarité financière. Placé auprès de la BEI, il serait financé par des obligations de cette banque et garanti par les Etats-membres, dans le but de mutualiser les risques du crédit. Il pourrait bénéficier de taux d'intérêt de marché nettement plus bas que ceux requis actuellement pour le financement des Etats en difficulté.

Il faut aussi travailler à mutualiser des aides pour l'industrie au niveau de la Communauté quand l'intérêt commun est en jeu. Sinon la zizanie en matière d'aides d'Etat va s'aggraver avec le risque de détricotage du marché intérieur et d'interruption des chaînes de création de valeur. Il ne suffira pas que la Commission conditionne l'octroi des aides par les Etats à des critères d'innovation et de développement durable. Pour gérer des restructurations de grande ampleur et pour préparer les industries d'avenir, des aides communautaires auraient un pouvoir de cohésion et d'impulsion incomparable.

La communautarisation de la politique de relance devrait aussi, comme plusieurs personnalités ou Etats l'ont suggéré, se donner des objectifs de développement d'investissements

d'intérêt général européen. Par exemple, s'agissant du capital humain, les nombreux efforts entrepris dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne – espace européen de la recherche, plates-formes technologiques, communautés des compétences pour l'innovation – sont largement inaboutis et en carence de financement. Il en est de même pour les grands projets d'infrastructures pourtant d'ores et déjà identifiés. C'est le moment de réunir des groupements d'investisseurs publics et privés dédiés à de tels projets. Pour les garanties publiques des ressources provenant du budget européen devront être mobilisées. L'Union devra aussi se doter d'un cadre souple pour la promotion des partenariats public-privé transfrontières.

Enfin, la politique conjoncturelle doit être conjuguée à un pacte social européen. Alors que dans les dernières années la rhétorique sur l'Europe sociale a produit très peu d'effets et s'est excessivement axée sur la dimension juridique, nous proposons une perspective mobilisatrice de renouveau de la formation et de l'emploi. Il s'agirait de programmes communautaires massifs de requalification et de développement des compétences des travailleurs, et de création de nouveaux liens entre formation et emploi pour les jeunes. Aucun Etat ne peut assumer un tel défi seul, et les échanges transnationaux sont indispensables pour mutualiser les coûts et élever la qualité. Alors que les départs massifs en retraite commencent à s'accompagner d'une pénurie de compétences qui risque de devenir dramatique, un tel engagement communautaire crédibiliserait une nouvelle perspective de croissance et réhabiliterait l'image sociale de l'Union. Ces programmes appellent un développement considérable du Fonds d'ajustement à la mondialisation et du FSE. Ils doivent être gérés sur le terrain et avec la participation de tous les acteurs concernés. En particulier l'anticipation et la gestion des restructurations sont indispensables : on sortirait ainsi de la dictature de la shareholder value, et on commencerait à transformer le capitalisme européen. La responsabilité sociale et environnementale des entreprises prendrait de nouvelles dimensions tandis que les syndicats seraient incités à participer à un pacte reposant non seulement sur une nouvelle dynamique d'emploi mais aussi sur un nouveau lien entre l'innovation et la rémunération. L'objection selon laquelle l'Union n'a pas de compétence pour la formation et l'emploi doit être rejetée comme un pauvre alibi alors que de fait nous pouvons lui confier une compétence partagée avec les Etats, dont évidemment la responsabilité ne serait aucunement réduite mais au contraire sollicitée par cet effort de mutualisation.

### **3. Consolider l'UEM et transformer le capitalisme européen**

Le compromis historique qui a conduit au Traité de Maastricht pour l'UEM en 1992 est aujourd'hui largement obsolète : le monde globalisé a muté et la dynamique du capitalisme financier occidental ne sera plus la locomotive de croissance. Une question centrale est celle de la compatibilité des choix politiques et de structures entre les différents capitalismes nationaux, tant au sein de l'Union qu'à l'échelle globale.

Il est crucial de rapprocher les conceptions française, allemande et anglaise : les tensions et les divergences d'intérêt sont considérables, et sont exacerbées quand l'intervention publique est et sera partout sollicitée. Que devons-nous partager pour que ces tensions se réduisent et que la diversité prenne en compte l'intérêt commun ?

Actuellement l'Union est unijambiste : elle a une politique monétaire mais pas de politique budgétaire. Il serait dramatique que la discussion qui doit bientôt s'engager sur le Budget post 2013

soit minorée ou remise à plus tard. La condition sine qua non pour un véritable budget est qu'il soit doté de ressources propres. Cela couperait court à l'odieuse culture du « I want my money back ». La négociation devrait articuler la révision du PSC et la formation du budget. D'une part le maintien nécessaire d'une discipline budgétaire sérieuse des Etats implique aussi que les règles soient contra-cycliques et favorables à l'investissement. D'autre part la solidarité et l'investissement communautaire exigent un véritable budget européen. La négociation doit associer et conditionner mutuellement ces deux dimensions : l'une ne va pas sans l'autre.

Les circonstances actuelles mettent en évidence l'attractivité de la zone euro. L'euro est effectivement un facteur de protection face à la crise, et de nombreux pays souhaitent maintenant entrer dans la zone. Quelles réponses vont leur être fournies ? Mystère ! Répondre à ces pays et consolider notre zone monétaire sont en fait deux sujets en un. Il ne faut plus ignorer les conditions que Robert Mundell avait déjà dégagées pour des « zones monétaires optimales », en particulier une politique budgétaire et la mobilité des personnes. Mais nous avons besoin aussi et impérativement d'une politique monétaire externe exprimant une force unie dans les futures et périlleuses négociations internationales. La BCE va devoir revisiter sa doctrine pour agir de façon contracyclique, ce qu'elle fait pour éviter la déflation, ce qu'elle devra faire pour ne pas laisser se reconstituer à l'avenir la formation de bulles d'actifs financiers spéculatifs. Celles-ci ont stimulé une croissance non soutenable puisqu'elles engendrent des crises de plus en plus graves.

La nouvelle régulation financière va-t-elle être élaborée plus intensément dans des enceintes globales qu'au sein de l'Union ? Nous devons clarifier notre modèle européen de régulation. Réguler doit répondre à deux objectifs : la stabilité financière et aussi l'incitation à la croissance. L'Union doit se doter d'une supervision européenne des établissements financiers (l'échec actuel de Solvency II sur ce point pour les assurances est un mauvais signe). Il faut poursuivre et amplifier l'intégration financière, alors qu'actuellement les espaces nationaux restent fragmentés, et que les réglementations en silos de l'Union européenne pour les banques, les assurances et les fonds de gestion sont faibles et peu efficaces. Un nouveau plan d'action pour les services financiers devra également promouvoir le financement des PME, le développement territorial, et les partenariats public-privé.

Transformer le capitalisme européen, ce n'est pas seulement s'accorder sur le rôle de l'intervention publique, c'est aussi rendre le marché intérieur plus profond et plus efficient, avec des acteurs financiers et économiques qui prennent soin de leur « camp de base » dans la mondialisation. Les batailles liées à la défense des champions nationaux sont incessantes. Il est légitime que chaque Etat ait le souci de défendre « ses » entreprises dans la mesure où il s'agit vraiment de promouvoir l'emploi et l'activité. Mais nous souhaitons que se développent les consolidations d'entreprises et d'investisseurs à l'échelle européenne, afin que la compétition des entreprises s'accompagne de coopérations beaucoup plus fortes lorsqu'il s'agit de défendre l'intérêt général européen. De plus la sortie de crise implique un rééquilibrage entre le capital et la dette en faveur des fonds propres. Ceci soulève entre autres le problème des responsabilités des fonds professionnels et de la corporate governance. C'est le moment où jamais de bâtir des structures dédiées au long terme, et d'avancer vers une stakeholder governance. N'oublions pas aussi qu'un des facteurs les plus graves de fragmentation de l'espace financier européen et d'inefficacité tient à l'absence d'harmonisation fiscale entre les Etats-membres, dont les paradis fiscaux sont un exemple

emblématique ; sans oublier le fait que la fiscalité actuelle incite à l'endettement plutôt qu'à la formation de fonds propres.

La désignation explicite de domaines d'intérêt stratégique commun comme le capital humain et le développement durable permettrait la mise en place de régulations et d'incitations spécifiquement européennes et l'essor de coopérations interentreprises et interrégionales.

#### **4. Bâtir de nouveaux moteurs pour la stratégie de croissance, de compétitivité et d'emploi de l'Union**

Le renouvellement de la Stratégie de Lisbonne sera l'une des premières questions abordées par les nouvelles institutions fin 2009. Répétons-le : elle ne peut réussir que si l'on s'accorde d'abord sur la politique conjoncturelle, la cohésion de l'Union et le sens de la transformation du capitalisme européen. Tous les sujets ne pouvant être traités en même temps, nous suggérons que l'élaboration stratégique porte spécifiquement sur les nouveaux moteurs de croissance, de compétitivité et d'emploi. L'Union définirait des domaines d'intérêt stratégique commun : l'énergie et la lutte face aux effets du changement climatique, les industries du développement durable, le capital humain. D'autres domaines comme ceux de la santé, de l'alimentation et du vieillissement, du co-développement et de l'immigration, et de la sécurité, doivent également être envisagés. Chaque domaine repose sur des choix de société partagés qui feront l'objet de politiques communes ayant une dimension interne mais aussi externe. La dimension externe est singulièrement absente de la stratégie des années 2000, qui n'a pas su voir venir les immenses impacts de la globalisation. L'Union n'est pas actuellement en mesure de négocier avec d'autres régions du monde des investissements et des partenariats d'intérêt mutuel. Chaque Etat membre s'y efforce, mais aucun n'a la force et la taille critiques souhaitables. Ainsi, où sont les Universités européennes dans le monde ? Où sont les groupements d'investisseurs ? La différence avec les Etats-Unis est saisissante. Loin d'une protection vis-à-vis des fonds des pays émergents, c'est une dynamique d'investissements d'intérêts mutuels dont nous avons besoin. La doctrine de réciprocité pour l'accès aux marchés ne saurait suffire, car elle est purement commerciale, et d'ailleurs l'OMC elle-même accepte la différenciation des règles compte-tenu des écarts de développement. En fait l'Union est en position asymétrique défavorable vis-à-vis de régions qui savent élaborer et défendre leurs intérêts stratégiques.

Renouveler ainsi la stratégie de Lisbonne appelle un profond changement de méthode. Il faut associer les citoyens et mobiliser les acteurs sociaux et les forces vives. Dans cet esprit nous proposons qu'un processus interactif soit engagé entre les nations et l'Union, disons en 2010, dans un espace public où l'on discute et évalue les propositions. Le renouvellement de la stratégie de l'Union se traduirait alors à la fois par des engagements nationaux qui pourront être différenciés, et par un agenda politique communautaire attractif et lisible par tous.

Deux hypothèses peuvent être envisagées. La première consiste en la préparation d'un nouvel Acte unique européen qui vingt ans après la décision de créer un marché unique viserait à doter l'Union de biens publics et de politiques communes dans l'ensemble des domaines d'intérêt stratégique. L'autre hypothèse est d'avancer domaine par domaine sachant que parallèlement se mettrait en place la capacité de politique macroéconomique et se discuterait la réforme de l'UEM, comme nous l'avons suggéré. Dans les deux cas il est indispensable de refonder la gouvernance de

l'Union. Celle-ci serait rendue beaucoup plus légitime par la participation des sociétés civiles et des acteurs sociaux et économiques, et plus efficace par la création de nouveaux outils : en particulier des comités stratégiques nationaux, et au niveau de l'Union une capacité de prospective et de planification !

Le chemin politique permettant d'envisager des progrès cohérents sur ces différents fronts passe par un impérieux renouveau du dialogue franco-allemand et par le décollage du dialogue franco-britannique. Il implique également de renverser l'approche prédominante de l'Europe de l'Ouest vis-à-vis des nouveaux pays membres, en faisant comprendre à nos concitoyens que l'élargissement n'est pas la cause des difficultés décisionnelles au niveau de l'Union, mais au contraire une opportunité majeure d'avancée de l'intégration pourvu que l'on sache répondre à l'impératif de solidarité. Enfin, alors que le rattrapage des pays émergents par rapport à l'Occident va s'accélérer, et que le développement massif des investissements dans les deux sens est une condition majeure de notre future prospérité, la mise en œuvre des nouveaux outils prévus dans le Traité de Lisbonne serait un atout essentiel. Nous devons nous rapprocher de ces pays de façon beaucoup plus unie et plus volontaire.

Sortir de la crise, renforcer la cohésion de l'Union, mobiliser les sociétés, transformer l'Union en acteur politique global : tous ces objectifs sont indissociables, tous sont à notre portée si se crée un mouvement qui sache associer la volonté à la participation.

**Philippe Herzog,**

Président de Confrontations Europe,