

Philippe Herzog nous livre ici un plaidoyer pour une stratégie industrielle européenne avec six piliers et vingt-cinq propositions. Il nous invite à nous mobiliser pour en faire le cœur d'une nouvelle croissance

INTRODUCTION **3**

L'industrie au cœur d'une nouvelle croissance

PREMIÈRE PARTIE **5**

Comment fédérer les Européens autour d'une stratégie industrielle ?

- ➊ DES RÉALITÉS À NE PAS IGNORER
- ➋ DES STRATÉGIES DE COOPÉRATION NÉCESSAIRES
- ➌ LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EST UN CONCEPT FÉDÉRATEUR MAIS QU'IL FAUT TRADUIRE DANS DE NOUVEAUX MODÈLES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET DE GESTION

DEUXIÈME PARTIE **12**

Architecture et piliers d'une stratégie européenne

- ➊ UN SYSTÈME EUROPÉEN DE PROMOTION DES CAPACITÉS HUMAINES ET DE RELATIONS INDUSTRIELLES BÂTI SUR UN MARCHÉ EUROPÉEN DU TRAVAIL ET DE LA FORMATION
- ➋ LA PROMOTION D'ENTREPRISES EUROPÉENNES ET DE PARTENARIATS PORTEURS DE PROJETS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA COMPÉTITIVITÉ INDUSTRIELLE
- ➌ LE DÉVELOPPEMENT D'INDUSTRIES DE RÉSEAUX DE BIENS PUBLICS EUROPÉENS FOYERS DU DÉPLOIEMENT DE L'INNOVATION
- ➍ UN CAMP DE BASE POUR L'EUROPE DANS LA MONDIALISATION, AVEC UN SOCLE DE MARCHÉ RÉNOVÉ ET DES POLITIQUES COMMUNES TECHNOLOGIQUES, SECTORIELLES ET TERRITORIALES
- ➎ UNE REFONDATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET D'INVESTISSEMENT INTERNATIONAL DE L'EUROPE CONJUGUANT RÉCIPROCITÉ ET INTÉRÊT MUTUEL
- ➏ LA VALORISATION ET LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DE LONG TERME EN RUPTURE AVEC LES DOGMES DE LA VALEUR ACTIONNAIRE

CONCLUSION **33**

Partager les responsabilités pour sauvegarder et réinventer l'industrie

CONFRONTATIONS EUROPE LA REVUE : 227, boulevard Saint-Germain, F-75007 Paris. Tél. : 00 33 (0) 1 43 17 32 83. Fax : 00 33 (0) 1 45 56 18 86 – Courriel : confrontations@wanadoo.fr – Internet : www.confrontations.org. **Directeur de la publication** : Philippe Herzog. **Rédactrice en chef** : Marie-France Baud. **Secrétaire de rédaction** : Juliette Aduayom. **Photo de couverture** : Léger Fernand © ADAGP, Biot, musée national Fernand Léger © RMN/Gérard Blot. **Réalisation** : C.A.G., Paris. **Impression** : S.I.P.E. - ZI des Radars, 10 ter, rue Jean-Jacques Rousseau, 91350 Grigny. Commission paritaire N° 0409 P 11 196. N° ISSN : 1955-7337.



25 propositions

PROPOSITION 1	Réunir les États volontaires de la zone Euro et au-delà dans un Pacte plurinational de coopération et de développement industriels	9
PROPOSITION 2	Focaliser l'agenda politique communautaire sur la deuxième étape de la rénovation du grand marché et la réforme du Budget européen afin de créer un socle solide de nouvelle croissance	9
PROPOSITION 3	Fédérer les sociétés et acteurs nationaux et créer un ministère de l'Économie et des Finances pour la mise en œuvre du Pacte plurinational de coopération et de développement industriels	12
PROPOSITION 4	Créer un réseau et former une capacité européenne de prospective, de dialogue et de stratégie industriels	12
PROPOSITION 5	Promouvoir la formation professionnelle et continue pour un développement général des qualifications, des compétences et des métiers	13
PROPOSITION 6	Former un marché européen du travail pour promouvoir la mobilité et la sécurité des transitions professionnelles	14
PROPOSITION 7	Anticiper les restructurations et nouer des conventions pour construire les relations formation-emploi-production	15
PROPOSITION 8	Fonder les identités d'entreprises européennes sur une gouvernance partenariale et avec un développement des partenariats d'intérêt public	15
PROPOSITION 9	Élaborer un cadre européen pour le développement des PME dans les chaînes de création de valeur ajoutée	16
PROPOSITION 10	Bâtir les structures de la diffusion et de la valorisation économique des nouvelles technologies	17
PROPOSITION 11	Réviser le modèle de marché pour l'énergie et bâtir un pacte européen de solidarité énergétique	18
PROPOSITION 12	Organiser des planifications concertées et mutualiser des ressources pour le développement des infrastructures de transport visant à rendre la mobilité durable	19
PROPOSITION 13	Bâtir des infrastructures de services pour l'appropriation de la révolution numérique dans toutes les activités	19
PROPOSITION 14	Promouvoir le développement d'infrastructures sociales de services d'intérêt général	21
PROPOSITION 15	Concevoir des politiques industrielles pour la promotion des technologies génériques	21
PROPOSITION 16	Promouvoir des politiques sectorielles pour bâtir des filières et des coopérations intersectorielles, et définir les secteurs d'intérêt stratégique européen	22
PROPOSITION 17	Faire appel à des politiques industrielles territoriales décentralisées et concertées pour un développement dynamique durable des régions d'Europe	23
PROPOSITION 18	Réviser la politique de la concurrence pour permettre le déploiement des coopérations industrielles	24
PROPOSITION 19	Mettre en cohérence la cohésion sociale et la compétitivité en conjuguant les coordinations des politiques économiques, la rénovation des règles et structures de marchés, et la formation de marchés de la propriété intellectuelle	25
PROPOSITION 20	Établir un principe de réciprocité, l'étendre et l'articuler avec la formation d'un camp de base européen dans la mondialisation	26
PROPOSITION 21	Établir une capacité stratégique en matière de politique commerciale et d'investissement international	27
PROPOSITION 22	Définir les responsabilités publiques pour la mesure de la valeur et la valorisation économique des projets	28
PROPOSITION 23	Évaluer la régulation prudentielle en cours et forger une politique bancaire européenne pour répondre aux besoins de financement de l'économie	29
PROPOSITION 24	Créer un cadre d'action pour concrétiser le rôle potentiel des investisseurs institutionnels gestionnaires d'épargne	30
PROPOSITION 25	Réaliser une réforme intégrée des financements publics et de leur gouvernance pour recréer un multiplicateur d'investissement d'intérêt public	31

L'industrie au cœur d'une nouvelle croissance

En ce printemps 2012, l'Europe s'engage dans une récession, le chômage augmente, les peuples réagissent, les politiques s'inquiètent. **« Il faut de la croissance », disent-ils. Mais comment vont-ils, comment allons-nous la construire ?**

La crise en Europe est une crise majeure d'endettement privé et public indissociable du type de croissance qu'elle a financé, axé sur le consumérisme et l'accumulation patrimoniale. L'héritage des dettes et l'impréparation criante pèsent aujourd'hui comme du plomb sur les efforts pour construire une nouvelle croissance. **On ne parle que des problèmes – importants – de dosage des politiques de rigueur et d'austérité, mais la conception et la fédération des efforts pour bâtir une croissance dont le cœur sera une nouvelle industrie est encore bien trop faible.**

Pour soutenir la demande, certains pourraient tenter de relancer l'économie par la consommation : le plongeon qui suivrait serait encore plus grave. Il faut une relance qui puisse être durable, parce qu'elle commencera à consolider les fondements de la croissance à moyen-long terme : son moteur doit être l'investissement. Encore faut-il qu'il soit efficace, car on peut gâcher beaucoup de ressources dans la recherche, l'éducation, ou les infrastructures si la production et l'emploi ne suivent pas. Et une dimension cruciale de l'efficacité est la compétitivité. En effet, qu'est-ce qui menace l'Union d'exploser ? Derrière les dettes, l'ampleur des déséquilibres des balances commerciales et des divergences de compétitivité dans la zone Euro. Toute relance de l'investissement doit viser à accroître la compétitivité de la plupart des pays européens, c'est-à-dire notamment leur capacité d'exporter. Et c'est l'industrie qui est la source majeure de la compétitivité et de la productivité.

Loin de réduire le rôle majeur de l'industrie dans la croissance de l'économie, les grandes mutations actuelles du savoir et de la technologie créent de nouvelles opportunités d'innovation et de développement industriels. Et loin d'opposer l'essor des services souhaité pour répondre aux nouveaux besoins de la société, il faut comprendre qu'il n'est possible que sur un socle industriel renouvelé avec lequel il doit former un couple. Si l'Allemagne a pris soin de défendre et promouvoir son industrie, et démontre sa capacité stratégique et son efficacité, beaucoup d'autres pays européens sont victimes de désindustrialisation. Et si l'industrie de l'Union européenne considérée comme un tout a su résister à la compétition mondiale dans les années 2000, l'incertitude est grande pour l'avenir. Les restructurations massives qui se profilent sont lourdes de grands dangers.

Sous les feux de la récession et de la concurrence, nombre de potentiels d'industries nationales peuvent se désagréger. **Compte tenu de leur interdépendance**



profonde sur le marché intérieur, les pays européens doivent – dans l'urgence – prévenir ces risques et bâtir des coopérations industrielles visant deux objectifs : consolider les systèmes productifs nationaux et reterritorialiser des activités, consolider la compétitivité globale de l'Europe. Ce défi de coopération industrielle est crucial pour la viabilité de la zone Euro et pour les nouveaux pays membres.

Des stratégies industrielles coopératives doivent se montrer capables de faire face à l'impératif de compétitivité tout en apportant des réponses positives aux souffrances et aux attentes des sociétés. Elles doivent s'inscrire dans une perspective de développement durable qui exige d'accorder l'impératif écologique, la cohésion sociale et la compétitivité. L'« économie verte » souhaitée pour répondre à l'impératif écologique est une dimension de cette perspective mais pas la seule, d'autant que si elle est mal conduite, elle peut s'accompagner de destructions d'emplois, non compensées par des créations nettes. **La cohérence et l'efficacité de politiques de croissance axées sur un développement industriel reposent sur la solution de trois défis : un système d'innovation à même de dynamiser toutes les activités ; la valorisation sociétale, économique et financière des projets ; et la création d'un système de relations industrielles coopératif. Des défis nationaux et des défis européens.**

Pour y répondre, des mutations majeures des modèles et critères de gestion et d'administration sont nécessaires. Les marchés et les initiatives privées n'offriront pas tous seuls les solutions pour l'industrie. Les cris d'orfraie contre le « colbertisme » et le « Gosplan » font écran et violence contre la compréhension du devoir d'établir des cadres d'action publique communs ►►

« Il faut de la croissance », disent-ils. Mais comment vont-ils, comment allons-nous la construire ?

►► favorisant les modèles coopératifs. Les coûts improductifs de l'action publique devront à cet effet être réduits et les structures publiques modernisées, avec une nouvelle capacité d'expertise, et une aptitude à coopérer comme jamais en Europe.

Loin de déposséder le secteur privé de sa faculté d'initiative, cela au contraire en suscitera le déploiement. D'un côté le gouvernement des entreprises doit pouvoir s'orienter vers des projets d'intérêt public, donc s'émanciper de la dictature de la valeur actionnariale ; d'un autre l'action publique doit être débureaucratisée. Les projets reposeront sur les initiatives et les coopérations démultipliées des acteurs de terrain, avec un rôle crucial de leurs groupements et réseaux (entreprises, syndicats, collectivités territoriales). De leur côté, les institutions publiques devront appeler cette participation, susciter ces coopérations et tenter de les fédérer en une stratégie d'intérêt général. **C'est dire la nécessité d'une complémentarité nouvelle des secteurs privé et public.**

Dans cet essai, nous ne pourrons pas expliciter les stratégies et politiques nationales souhaitables, nous nous focaliserons sur l'enjeu d'une stratégie européenne. Nous ne traiterons pas des politiques budgétaires et fiscales nécessaires pour une nouvelle croissance, mais sur les réformes non moins nécessaires mais très peu explorées des fondations de l'économie. On parle de « réformes de structures », mais lesquelles ? Nous avons besoin de structures mixtes où les acteurs privés et publics coopèrent, et de nouveaux modèles de marché et de financement : il est urgent d'ouvrir le débat sur ces enjeux.

L'initiative politique pour endiguer la récession et amorcer une croissance durable doit se déployer dans l'urgence comme dans la durée à deux niveaux, dans deux espaces, et non pas un seul.

Dans la zone Euro où c'est une condition de survie, et au-delà, il faut réunir les États volontaires pour bâtir ensemble, en solidarité, un pacte pour coopérer au redressement de l'industrie et à la compétitivité. C'est dans ce cadre que le dialogue avec l'Allemagne est absolument crucial ; actuellement au niveau communautaire, en matière de coordination des politiques nationales pour l'industrie, c'est le néant.

L'UE est le seul niveau sollicité actuellement pour une « relance » de l'économie, mais c'est se leurrer de penser qu'elle peut fédérer les États membres sur une stratégie industrielle, alors que le Royaume-Uni et d'autres veulent garder toute indépendance sur leur politique économique ! Par contre **l'UE a le devoir d'appuyer les États membres qui souhaitent se solidariser pour la croissance. Deux enjeux politiques majeurs sont sur l'agenda. La deuxième étape de la rénovation du grand marché doit en**

*Ce défi
de coopération
industrielle
est crucial
pour la viabilité
de la zone Euro
et pour les
nouveaux pays
membres.*

faire le socle d'industries compétitives, et la réforme de la politique de concurrence est à cet effet une priorité. La réforme du Budget et les perspectives financières pour 2014 : ici la Commission est en pointe mais les États, y compris dans la zone €, se refusent à mutualiser des ressources pour la croissance, c'est un aveuglement qu'il faut combattre.

Ces initiatives politiques feront appel à **de nouveaux modes de gouvernance** : création d'un ministère de l'Économie et des Finances pour l'Eurozone, réforme de la Commission qui n'a plus actuellement de pensée et de capacité stratégiques, dialogue intensif entre élus nationaux et européens... Et surtout elles feront appel à l'initiative des acteurs économiques et sociaux, des sociétés civiles, en relançant leur dialogue, en fédérant les efforts, en offrant des appuis structurels.

L'architecture d'une stratégie industrielle et nos propositions seront présentées ici dans **un système réunissant plusieurs piliers** : un système européen de promotion des capacités humaines et de relations industrielles ; la promotion de modèles d'entreprises européennes capables à la fois de répondre à des intérêts commerciaux et à des fonctions de bien public ; le développement d'industries de réseaux de biens publics européens, foyers de l'innovation ; un grand marché et des politiques technologiques, sectorielles et territoriales formant le camp de base de l'Europe dans la mondialisation ; une refondation de la politique commerciale et d'investissement extérieur pour une réciprocité d'intérêt mutuel ; une valorisation économique des investissements de long terme en rupture avec les dogmes de la valeur actionnariale.

Nous soumettons ici un ensemble de propositions qui dessinent une perspective⁽¹⁾. Nombre font déjà l'objet de débats et plusieurs des chantiers énoncés sont ouverts dans l'Union européenne, mais dans un très grand chaos. Une optique plus systémique peut fonder une nouvelle cohérence politique, et en faisant appel à l'intelligence et à l'espérance des sociétés, suscitera leur mobilisation. ■

(1) Elle repose sur vingt ans de travaux de l'association Confrontations Europe et essaie de les synthétiser. Nous y avons consacré de multiples recherches et initiatives. Cf. l'ouvrage *Pour une Europe compétitive et solidaire*, coordonné par Claude Fischer, collection L'Europe après l'Europe, aux éditions Le Manuscrit, 2011. Cf. nos *Entretiens Économiques Européens* de novembre 2011, réunis au Collège des Bernardins, avec nos partenaires Astrid et Bertelsmann Stiftung, « Dialogue social et relations industrielles pour résoudre l'équation compétitivité-solidarité ». Cf. Le dossier de *Confrontations Europe La Revue* n° 96, oct.-déc. 2011. Claude Fischer, présidente de Confrontations Europe, animatrice de ces Entretiens et des travaux de notre groupe de travail InduServices, en a donné le sens dans un éditorial sous le titre « Le retour de l'impératif industriel ».

Comment fédérer les Européens autour d'une stratégie industrielle ?

Croire que les nations qui composent l'Europe et les institutions de l'Union comprennent déjà la nécessité d'une stratégie de réindustrialisation serait se leurrer.

❶ DES RÉALITÉS À NE PAS IGNORER

L'idée selon laquelle le déclin industriel est normal quand l'avenir est dans les services continue de faire des ravages. Une industrie forte est toujours le socle de la croissance : elle concentre la majeure partie de la recherche-développement et de la capacité d'exportation – deux leviers essentiels du progrès technologique – ; elle est la source des gains de productivité (par contraste, la productivité stagne en Europe dans les services). La valeur ajoutée et les infrastructures qu'elle crée rendent possible le développement des services aux ménages comme aux entreprises. Réciproquement, avec la révolution informationnelle et Internet, les services sont de plus en plus nécessaires à l'industrie, en amont (recherche, formation...) comme en aval de la production (logistique, commerce...). Ils font déjà l'objet de 20 % du commerce mondial.

Il ne faut donc pas raisonner superficiellement en termes de substitution des services à l'industrie, mais penser le couple, sa fécondation mutuelle, sa complémentarité⁽¹⁾. Rappelons que la croissance est le produit des créations d'emplois et des gains de productivité : celle de l'emploi est en Europe pour l'essentiel dans les services, mais celle de la productivité dans l'industrie. De même, en termes de compétitivité de l'Europe dans la globalisation, il ne faut surtout pas considérer que les forces du côté des services compensent les faiblesses du côté des industries, et faire de la promotion des uns et du déclin accepté des autres un axe de stratégie. Ce n'est qu'en couplant services et industries que l'on peut redéfinir et consolider les avantages comparatifs.

Les statistiques des balances extérieures des échanges de l'Union à 27⁽²⁾ montrent que les excédents proviennent du couple industries-services. L'industrie manufacturière résiste bien (+ 174 milliards € d'excédents en 2010) et les services ont bien progressé (+ 85 milliards €). Par contre,

L'idée selon laquelle le déclin industriel est normal quand l'avenir est dans les services continue de faire des ravages. Il faut penser le couple, sa fécondation mutuelle, sa complémentarité

les déficits sont massifs pour les biens primaires (– 307 milliards €), c'est-à-dire essentiellement les produits fossiles pour l'énergie. Le solde des transferts (revenus des travailleurs immigrés vers les pays d'origine, coopération internationale) est également négatif (– 100 milliards €). Globalement, la balance courante de l'Union est négative depuis 2004.

La photographie de 2010 ne doit pas masquer les tendances négatives. Ainsi, présenter un excédent significatif pour les biens manufacturés quand on importe relativement moins en raison de la récession ou de la très faible croissance intérieure n'est pas forcément une prouesse. De même, à l'exportation, la part de marché diminue alors que les puissances émergées progressent rapidement. La Chine, la Corée et d'autres acquièrent ou ont acquis et assimilé les nouvelles technologies, et s'affirment y compris dans la production des biens d'équipements où les Européens avaient de grands avantages historiques (voir par exemple les parts des Chinois dans les marchés des équipements des énergies renouvelables et des véhicules). Tandis que les États-Unis entreprennent de se réindustrialiser, l'Europe a du souci à se faire pour l'avenir de sa compétitivité industrielle. Les excédents dans les services qui sont les fonctions-supports de la globalisation (surtout les services financiers et aux entreprises) ne compenseront pas.

Ceux qui font encore appel à la vieille théorie ricardienne des avantages comparatifs dans les choix de spécialisation afin de prioriser les services et minimiser le défi industriel sont donc de mauvais conseillers. Deux mutations fondamentales la rendent caduque : d'abord **la révolution informationnelle et technologique renouvelle en profondeur la nature de l'innovation et son rôle moteur de la compétitivité** ; elle oblige à repenser toutes les spécialisations et permet de redynamiser et reconverter les secteurs industriels historiques pour répondre aux nouveaux besoins (société et environnement). Ensuite, avec l'internationalisation de la production – tout produit étant conçu et fabriqué en plusieurs lieux du monde en même temps grâce à la dématérialisation des échanges –, **la structure des chaînes de création de la valeur économique devient une question stratégique** quand il s'agit de localiser ou relocaliser le potentiel de croissance sur un territoire donné. Or face à ces deux enjeux, l'Europe est en difficulté ; profondément divisée, elle n'a pas de stratégie – à la différence des autres puissances.

(1) Cf. Synthèse par Anne Macey de la réunion du 26 mars 2012 du groupe de travail Europe-Monde, « Les forces et faiblesses de l'Union européenne dans la mondialisation », avec l'intervention de Deniz Unal, économiste au CEPII, et d'Emmanuelle Butaud-Stubbs, membre du CESE.

(2) Voir le décryptage des statistiques du commerce international de l'Union et de ses États membres, par Anne Macey, dans *L'Option de Confrontations Europe* n° 30, à paraître à l'automne 2012.

►► Les phénomènes de polarisation et désindustrialisation intracommunautaires liés à l'inégale appropriation des effets d'échelle sur le grand marché, et renforcés par les effets d'agglomération dans l'économie de la connaissance, menacent l'Union de désintégration et minent sa compétitivité globale⁽³⁾. L'industrie « européenne » n'existe pas en tant que telle : c'est un agglomérat d'industries nationales. Dans les années 2000, la polarisation s'est creusée entre les pays membres, et un axe « central » s'est créé : l'Allemagne est une grande puissance industrielle qui en 2010 fait 143 milliards d'€ d'excédents sur les biens manufacturés sur le total de 174 pour l'UE à 27. Autour d'elle les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, l'Autriche... ont gardé ou pris des positions compétitives sur plusieurs créneaux.

L'Allemagne est le leader mondial pour les biens d'équipement, pour lesquels la demande est générale, une place qu'aucun autre pays européen ne peut lui contester. L'Italie garde encore des spécialisations fortes dans la mécanique et l'équipement notamment. La France voit les siennes s'éroder (avec de grandes incertitudes dans l'automobile) sauf dans le domaine aéronautique. L'industrie allemande a maintenant un poids double de celle de la France. Les pays d'Europe de l'Est ont su bénéficier de délocalisations de l'Allemagne (formant ainsi une zone low cost pour des productions de biens intermédiaires), mais ils ont de gros soucis pour l'avenir ; ils s'efforcent de développer leurs capacités d'innovation. Les pays d'Europe du Sud comme l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont d'énormes déficits en raison de leurs carences de compétitivité industrielle. Quant au Royaume-Uni, il tire d'énormes avantages du marché intérieur et de l'euro : il polarise la moitié des activités de services financiers et aux entreprises dans l'UE à 27. Mais il se préoccupe actuellement des effets négatifs de sa désindustrialisation relative.

Tous ces pays se sont montrés inégalement capables de se saisir des opportunités du marché intérieur et de l'euro. Or au sein du grand marché, la concurrence est violente : contrairement aux attentes, les spécialisations des pays membres par branches d'activité ne se sont pas consolidées, sauf dans le bloc central pour l'industrie et au Royaume-Uni pour les services ; et la concurrence frappe à l'intérieur de chaque gamme de produit. La polarisation de la puissance industrielle dans l'axe central a des impacts négatifs ailleurs en Europe, qui



Les phénomènes de polarisation et désindustrialisation intracommunautaires menacent l'Union de désintégration et minent sa compétitivité globale. Il faudra gérer en commun l'hétérogénéité industrielle de la zone.

s'accroissent aujourd'hui, quand la demande stagne et que de nombreux pays ne sont pas capables d'exporter plus. Seule l'Allemagne est à même de développer une stratégie de consolidation de sa puissance industrielle hors de l'UE, en particulier en Russie et en Asie. L'euro a permis aux pays déficitaires de financer leur dette à bas coût. Les problèmes étant masqués, les bulles immobilières et touristiques ont gonflé alors que les écarts de compétitivité industrielle se sont fortement accrus. Les divergences se sont encore accentuées depuis l'éclatement de la crise financière parce que les créanciers ont pris peur. Plusieurs pays sont en récession et ils ne sont pas en mesure de redresser rapidement leur compétitivité. Ils sont pris entre le marteau de la dette à réduire et l'enclume de la fuite des investisseurs.

L'euro ne pourra plus protéger des conséquences de la désindustrialisation ; nous sommes face à un problème systémique. Sachant les effets externes et asymétriques de la concurrence des pays les plus compétitifs sur les autres, il faudra gérer en commun l'hétérogénéité industrielle de la zone. Soit on crée une solidarité, une convergence, pour que les pays faibles trouvent une place avec leurs spécialisations dans des filières industrielles européennes intégrées ; soit l'UEM se désintègre.

DES STRATÉGIES DE COOPÉRATION NÉCESSAIRES

Les pays européens font face à la mondialisation et aux mutations technologiques séparément, sans aucune coordination européenne en matière de compétitivité industrielle. Chacun prend appui sur une longue histoire, des structures et des modèles anciens, pour tenter de rénover son système industriel. Jean-Louis Beffa offre une conceptualisation et une riche expérience pour saisir la nature des choix

(3) Cf. « Finances publiques : l'épreuve de vérité pour la zone euro », rapport du groupe de travail composé de Michel Aglietta, Nil Bayik, Thomas Brand, Benjamin Carton, Dramane Coulibaly, Claire Loupias, septembre 2011. Lire les comptes rendus du groupe Crise de Confrontations Europe par Alain Turc sur www.confrontations.org ; et Michel Aglietta, *Zone euro, éclatement ou fédération*, Michalon, 2012.

effectués, à méditer pour pouvoir concevoir une « stratégie ». Il explore l'architecture des modèles et catégorise les pays selon leurs choix⁽⁴⁾.

Un système industriel est structuré par les rôles respectifs de l'État et des acteurs économiques et financiers, et par leurs relations. Trois structures clés sont à distinguer. Le rôle des actionnaires dans la gouvernance des entreprises : primauté des actionnaires financiers ou intérêts partagés entre partenaires. Le système d'innovation : piloté par le marché ou par l'État, avec toujours un enjeu de rapports de complémentarité public-privé. Les relations sociales : coopératives ou non, avec un socle de marché du travail flexible, ou à dominante professionnelle, ou encadré et cogéré.

Les nations peuvent être classées en quatre catégories selon leurs choix de modèle : un capitalisme libéral-financier où les marchés financiers sont pleinement libéraux, la stratégie de l'entreprise aux ordres de l'actionnaire, l'innovation portée par les petites entreprises, et le marché du travail flexible (USA mais hybride puisqu'avec un complexe militaro-industriel ; Royaume-Uni). Un capitalisme commercial-industriel, axé sur l'exportation, une gouvernance d'entreprise orientée vers le long terme, un marché du travail institutionnalisé (Allemagne, Japon) ou organisé de façon plus autoritaire (Chine). Un modèle autocentré sur la demande intérieure (Inde, Brésil) ; et un modèle rentier (pays richement dotés en ressources naturelles – Arabie Saoudite, Russie)... Chacun doit choisir, écrit J.-L. Beffa, et cette injonction s'adresse particulièrement à la France. Après des modèles efficaces – autocentré de reconstruction après la guerre, puis commercial-industriel fondé sur une impulsion de l'État – la France a basculé après l'adoption d'une politique libérale financière au milieu des années 1980. L'expertise publique industrielle a été largement détruite ; la formation professionnelle et continue est tombée en déshérence ; la nation ne s'est pas approprié les opportunités du grand marché européen et du commerce international. Les soutiens financiers publics à l'industrie n'ont pas visé la construction d'une offre productive durable. L'expertise sectorielle reste un tabou, et ceci en son cœur : le ministère de l'Économie et des Finances. Il n'agrège pas les informations et les projets, il cultive l'approche étroite du contrôle financier. Cette situation a évolué dans les années 2000, avec des créations comme les pôles de compétitivité, le Fonds d'investissement stratégique, le Grenelle de l'Environnement et le « Grand emprunt ». Mais nous restons aujourd'hui dans un modèle

(4) Cf. Jean-Louis Beffa, *La France doit choisir*, Seuil, 2012. Ce livre s'adresse aux Français mais aussi à tous les Européens : il fait appel à la coopération dans la zone euro. On pourra comparer avec Philippe Maystadt, *Europe : le continent perdu ?* Avant-Propos, 2011. Il esquisse une stratégie pour l'UE « ou du moins la zone euro ».

*Chaque État
membre a conduit
ou non
des politiques
industrielles et
d'emploi-formation
à sa façon, et tous
sont rivaux sur
le grand marché.
Jusqu'il y a peu,
les institutions
communautaires
ont refusé de
traiter l'industrie
comme une
question d'intérêt
commun.*

hybride étatiste et libéral. Il faut créer une nouvelle architecture d'action publique en visant un partenariat avec le secteur privé, un nouveau modèle que J.-L. Beffa souhaite « commercial-industriel ».

Le contraste est saisissant avec l'Allemagne, qui s'est dotée dès l'après-guerre d'un système institutionnel « ordo-libéral » très résilient, fondé sur une codétermination dévouée à la défense et à la promotion de l'industrie, et sur des coopérations décentralisées entreprises-banques-institutions, pour aller aux marchés extérieurs en synergie. Contraste aussi avec les pays nordiques qui, pour sortir de la crise du début des années 1990, ont révolutionné leur marché du travail en sécurisant les parcours professionnels et fait de la redéfinition de leur stratégie industrielle un impératif collectif.

Au niveau communautaire, l'industrie n'est plus l'objet de politique commune depuis la CECA. La création du marché unique aurait pu changer la donne, ça n'a pas été le cas et la politique de concurrence intracommunautaire a régné sans partage. Après la création de l'euro, quand les dévaluations nationales n'ont plus été possibles, l'industrie est néanmoins restée affaire nationale.

La Communauté européenne a mis en place les politiques de libéralisation nécessaires pour ouvrir les marchés nationaux et les a concentrées sur la circulation des capitaux et des biens, des services financiers et des télécommunications, inscrivant les pays européens dans la globalisation commerciale et financière. Chaque État membre a conduit ou non des politiques industrielles et d'emploi-formation à sa façon, et tous sont rivaux sur le grand marché. Jusqu'il y a peu, les institutions communautaires ont refusé de traiter l'industrie comme une question d'intérêt commun. Le Conseil de compétitivité est un fantôme. La politique de concurrence, où la Commission a pouvoir de décision et non pas seulement de réglementation, n'est assujettie à aucune stratégie de croissance ; elle dissuade l'intervention et le financement publics dans la structuration et le développement industriels. Prônant le seul intérêt du consommateur, elle s'est attachée à fragmenter tous les segments de la chaîne de création de valeur. Elle a voulu aussi imposer la dé-intégration des industries de réseaux ; c'était ignorer délibérément les enseignements historiques et théoriques établissant que ces industries, à rendements croissants, doivent être placées sous contrôle public pour permettre un accès universel. Certes, l'UE a lancé des programmes et voulu créer un espace commun de recherche et innovation, mais la fragmentation demeure et les fruits des recherches ne vont pas à la production et au marché. Quant aux politiques de cohésion, bien que pouvant servir d'outils de solidarité pour aider les faibles à monter en compétitivité, elles ont été privées de force dès lors que les ressources reviennent aux États, l'Union n'assumant pas de devoirs pour la coopération sur des projets industriels d'intérêt commun. ►►

►►► L'UE met en place actuellement une coordination centralisée des politiques budgétaires nationales. C'est indispensable pour la viabilité de l'UEM. Mais la méthode choisie dans les années 2000 pour la coordination des politiques économiques nationales (la « méthode ouverte de coordination » de la « Stratégie » de croissance, d'emploi et de compétitivité dite « Stratégie de Lisbonne »), non encore dépassée dans « UE2020 », est un échec criant. Et s'agissant de combattre les divergences croissantes en matière de compétitivité industrielle, il n'est pas sérieux de croire qu'un suivi des performances des pays membres va suffire, avec des indicateurs macroéconomiques de compétitivité axés pour l'essentiel sur la surveillance des dérives nationales en matière de rapport salaires + charges sociales/ productivité : l'Union ne se soucie ni des effets « externes » de la stratégie de puissance de l'Allemagne au sein de l'Eurozone, ni du besoin de forger une offre compétitive à l'échelle de l'Europe. Il est vrai que les États revendiquent leur « souveraineté ». Bien entendu, chaque pays doit assumer sa propre responsabilité et conduire son « home work », mais **une politique industrielle nationale qui ne sera pas appuyée par une solidarité européenne d'intérêt mutuel ne pourra pas aboutir**. Tous les pays européens sont concernés puisqu'ils partagent l'espace du grand marché, et pour beaucoup, une monnaie. Depuis peu, l'UE parle à nouveau de politique industrielle⁽⁵⁾. Nous allons prendre en compte et évaluer plus loin les efforts entrepris. Pour l'essentiel le souci demeure : **l'UE n'a pas établi de coordination des politiques industrielles, elle continue de demander aux États des « réformes de structures », essentiellement pour libéraliser les marchés des services et du travail, sur le même moule partout. Or elle devrait se pencher sur l'hétérogénéité des industries nationales et leurs spécificités historiques, examiner les effets externes des choix des uns sur les autres, chercher les voies des complémentarités et des synergies**. L'idée est maintenant émise d'un plan européen (mal désigné par « plan Marshall ») pour que les investisseurs se réinvestissent en Grèce. Mais le problème à résoudre pour viabiliser l'Union monétaire et dynamiser le potentiel de croissance de toute l'Union dépasse de très loin le cas grec.

Une stratégie d'innovation et de développement industriel à l'échelle de l'Europe exige une transformation profonde du grand marché et de ses disciplines. Dès janvier 2007 nous appelions à lancer un nouvel Acte Unique pour en faire un espace de coopérations et de synergies pour une nouvelle croissance. L'opportunité est venue en 2010 à l'initiative de Michel

Unicité au niveau de l'UE ou différenciation des coopérations en plusieurs espaces : il faut choisir. Deux modèles de capitalisme nationaux s'opposent en Europe. Et pas de compromis en vue !

Barnier et Mario Monti⁽⁶⁾. Mais le président J.-M. Barroso et le collège des commissaires n'ont pas saisi toute l'ambition de ce projet, et n'ont pas soutenu l'option politique d'un compromis historique que proposait Mario Monti : négocier un « équilibre » entre les politiques de libéralisation et la mise en place de dimensions sociales, fiscales et industrielles sur le grand marché. Michel Barnier a néanmoins obtenu qu'un « Single Market Act » (SMA) soit conçu comme une entreprise de rénovation visant deux objectifs : l'appropriation du grand marché par les citoyens et les acteurs sociaux et économiques, et la fabrication d'un socle pour une nouvelle croissance. Il faut souligner qu'il s'agit de s'approprier des opportunités et non pas seulement des droits, lesquels peuvent être jugés soit utiles soit handicapants en matière de développement durable. On ne saurait minimiser les premières réalisations, ni les obstacles dressés par les États membres divisés. Quand une consultation est lancée pour rénover les règles en matière de marchés publics, seuls deux États sur vingt-sept se disent intéressés à ce que cela serve pour une stratégie d'innovation industrielle. Mais, comme nous le verrons, la messe n'est pas dite, et une vigoureuse deuxième étape peut être envisagée.

Unicité au niveau de l'UE ou différenciation des coopérations en plusieurs espaces : il faut choisir

Des réalités se dégagent des évidences : deux modèles de capitalisme nationaux s'opposent en Europe – pour simplifier, car bien sûr des variétés et des mixages existent : le libéral-financier et le commercial-industriel. Le Royaume-Uni et quelques autres pays veulent garder toute l'indépendance de leurs choix nationaux mais ils se battent pour que le modèle de fabrication et de fonctionnement du grand marché continue d'être libéral-financier. **Pas de compromis en vue !**

Comme beaucoup de dirigeants d'entreprises européens continentaux, Jean-Louis Beffa ne croit pas que les institutions de l'UE à 27 vont résoudre la difficulté et établir un logiciel axé sur la compétitivité industrielle. Il mise par conséquent sur des stratégies coopératives plurinationales et propose que la France et l'Allemagne nouent un accord équilibré, ouvert aux autres pays. Ils accepteront « un secours aux ambitions financières internationales de la City, à condition qu'elles n'agissent pas à l'encontre des intérêts franco-allemands ». Ceci soulève beaucoup de questions : comment équilibrer le lien franco-allemand quand le rapport des forces industrielles entre France et Allemagne est si déséquilibré ? Comment faire bouger le primat de la politique communautaire de concurrence si l'Allemagne ne le remet pas en cause ? Un développe-

(5) Cf. Dossier de *Confrontations Europe La Revue* n° 93, Compétitivité et solidarité : comment l'Europe va-t-elle construire sa croissance ? Janvier-mars 2011.

(6) Cf. Rapport de Mario Monti pour la Commission européenne « Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes », mai 2010.

ment industriel continental est-il compatible avec une City en position de monopole financier ? Et comment éviter qu'un accord franco-allemand ne soit pas perçu comme la formation d'un bloc dont d'autres pays continentaux ne bénéficieraient pas ; comment les détacher aussi du modèle libéral-financier ?

On peut imaginer des réponses. D'abord rien n'est possible si la France ne sait pas elle-même choisir son nouveau modèle industriel et si à défaut elle fait appel à la protection ! Ensuite il faut une doctrine claire pour une stratégie de coopération. Enfin le dialogue doit viser d'emblée une masse critique : non pas réserver un accord préalable à l'Allemagne et la France, mais élargir la recherche d'accords d'emblée à l'Italie, l'Espagne et la Pologne notamment.

Cela étant, nous allons proposer une stratégie mobilisée sur deux fronts : bâtir une alliance plurinationale de coopération industrielle, refonder le socle communautaire de règles et de marchés.

PROPOSITION 1 Réunir les États volontaires de la zone Euro et au-delà dans un Pacte plurinational de coopération et de développement industriels

Alors que la compétition pure et simple entre nations conduit à des gâchis de ressources et d'investissements et à des destructions de capital social et industriel, la coopération vise à mutualiser des ressources pour des projets communs afin de diminuer les coûts qui pèsent sur chacun ; elle permet de partager, diffuser, démultiplier l'innovation ; et aussi de bâtir les alliances nécessaires pour faire front uni dans la compétition mondiale. À l'initiative de la France et de l'Allemagne, un « Pacte Euro-plus » a été lancé en 2011, mais sous la pression générale, il a été vite réduit à la consolidation de la discipline des finances publiques et amputé de ses objectifs de compétitivité. Depuis, un Traité visant à obtenir une discipline budgétaire plus stricte a été signé mais non encore ratifié. Le besoin d'une stratégie ambitieuse de coopération industrielle demeure entier. Pour J.-L. Beffa elle doit viser un « modèle commercial-industriel », et disposer d'outils de marché et de ressources partagées sans lesquels la coopération ne peut pas fonctionner. Or c'est l'UE à 27 qui détermine le cadre du grand marché et le budget européen. De sorte que la tension est inévitable : les membres du Pacte devront agir groupés pour que ce cadre et ce budget soient mieux appropriés à leurs besoins, plutôt que rompre et recomposer tout l'espace européen – hypothèse politique peu probable, ni souhaitable. Une voie intermédiaire est possible : prendre acte de la différenciation de l'espace, muscler le Pacte, mais aussi agir pour rénover la « méthode communautaire » et ses modèles de marché

autant que possible, au nom d'intérêts communs de toute l'Union répondant à des besoins et choix de société cruciaux. C'est l'option que prend Confrontations Europe depuis plusieurs années.

PROPOSITION 2 Focaliser l'agenda politique communautaire sur la deuxième étape de la rénovation du grand marché et la réforme du budget européen afin de créer un socle solide de nouvelle croissance

Cet agenda doit veiller à articuler « relance » à court terme et consolidation du potentiel pour le moyen et long termes. Avançons quelques indications sur l'action conjoncturelle. L'emploi est la priorité ; il faut préserver les amortisseurs sociaux mais les activer : former les chômeurs, donner une formation professionnelle aux jeunes, favoriser l'embauche et les transitions vers l'innovation dans l'industrie. Les entreprises doivent être sollicitées afin d'assumer des responsabilités nouvelles pour la formation et la qualification des emplois. Des investissements dans les infrastructures économiques et sociales sont proposés par l'UE, mais ils exigent des concertations avec tous les acteurs concernés pour planifier et sélectionner les projets, mobiliser des ressources d'épargne et d'emprunt. Le financement public sera nécessaire, et les « règles d'or » pour les finances publiques doivent être contracycliques. Mais l'UE doit mutualiser plus de garanties et de ressources pour la formation et l'investissement et faire appel à la BEI. Elle propose des « project bonds » pour les investisseurs privés... mais le marché de la « finance de projet » se contracte ! Il faut expérimenter des « eurobonds » pour la relance dans les pays en difficulté, axée sur les projets qui concourront à les faire monter en compétitivité. Enfin, et surtout à ne pas ignorer, une action communautaire ou plurinationale (car le Royaume-Uni n'y souscrit pas) est indispensable pour une politique bancaire commune, afin de sauvegarder sa mission de crédit. La BCE doit pouvoir assumer sa fonction de stabilité financière tout en soutenant ces initiatives.

⑥ LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EST UN CONCEPT FÉDÉRATEUR MAIS QU'IL FAUT TRADUIRE DANS DE NOUVEAUX MODÈLES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET DE GESTION

L'esprit sous-jacent à « EU2020 », c'est le développement durable, un concept qui est déjà fédérateur à l'ONU. Mais il est encore loin de forger une conscience collective et une capacité d'action en Europe. **Le concept a été étroitement lié à l'impératif écologique**, et centré sur le combat contre le changement climatique et ses effets. **Mais les travaux sous l'égide de l'ONU lui donnent un champ plus large** : le développement des capacités ►►►

►►► humaines et de l'emploi, la réduction de la pauvreté ; la cohésion sociale, l'équité intergénérationnelle et la solidarité⁽⁷⁾... **Il s'agit en fait d'un développement humain et écologique durable à portée universelle.** Les contradictions entre les différents objectifs ne doivent pas être ignorées, il faut les surmonter. Car si les populations ont à choisir entre l'emploi et le pouvoir d'achat d'une part, l'écologie d'autre part, on connaît leur préférence !

Une préoccupation première est l'emploi, mais dès qu'il faut l'accorder avec le choix de l'ouverture et l'impératif de compétitivité, les réactions sont vives. L'Allemagne y parvient, d'où l'intérêt de son « modèle », non pas à copier mais à adapter évidemment en fonction des spécificités nationales. Ainsi l'Allemagne n'a pas peur de délocaliser des productions si en retour cela permet d'orienter les profits et les ressources qu'elle en tire vers la consolidation de sa base industrielle : formation, investissements, spécialisations à forte valeur ajoutée. Cela étant le modèle allemand ne va pas sans biais : les bas salaires et la précarité sévissent dans les activités de services, et le modèle n'est pas coopératif. Ceci doit être traité dans un pacte de solidarité. Mais côté français, il n'y a pas de modèle construit et la société procède par incantations : « produire et acheter français » ; « protection communautaire ». « Produire en France » est nécessaire... mais compte tenu des limites de la demande, produire à l'étranger est une question de survie pour de nombreuses entreprises, par exemple dans le secteur automobile. Et produire chez soi de même que répondre aux besoins nécessite des importations multiples venues d'ailleurs. **L'objectif est donc de bâtir une offre compétitive susceptible de dégager plus de valeur ajoutée nationale.** En ce sens, qu'avons-nous fait pour développer la chaîne de création de cette valeur ajoutée en forgeant notre cohésion ? Quand les gains de productivité auraient dû être consacrés à un effort massif de formation et d'investissement pour l'innovation, on a préféré accroître les loisirs. Quand la consommation intérieure est voulue moteur de la croissance tandis que la rénovation des biens publics et des filières industrielles est défaillante, on a de même tourné le dos à l'avenir. **La compétitivité conçue comme une capacité durable de produire en fonction des besoins sans accumuler des déficits extérieurs a été négligée. Il en découle une dette croissante envers les financiers extérieurs. Il faut être capable de créer plus de valeur ajoutée, de**

(7) Cf. Compte rendu par Anne Macey de la réunion du 25 janvier 2012 du groupe de travail Europe-Monde « Les enjeux des négociations internationales sur le changement climatique après Durban et dans la perspective de Rio +20 », avec les interventions de Connie Hedegaard, commissaire européenne Action Climat et de Thomas Spencer, Research Fellow Climate and Energy Efficiency, IDDRI. Cf. Hervé Fischer, Copenhague : franchir l'étape et accélérer, *Chronique Énergie* n° 1, janvier 2010.



© DR

Il s'agit en fait d'un développement humain et écologique durable à portée universelle. Les contradictions entre les différents objectifs ne doivent pas être ignorées, il faut les surmonter. Car si les populations ont à choisir entre l'emploi et le pouvoir d'achat d'une part, l'écologie d'autre part, on connaît leur préférence !

l'utiliser pour investir, et d'entretenir une capacité d'exportation durable. Quant à la protection, si elle signifie rupture des chaînes internationalisées de création de la valeur économique, c'est une catastrophe pour l'emploi. La meilleure protection réside dans la capacité de bâtir en coopération au niveau national et au niveau européen des systèmes industriels innovants, complémentaires et intégrés, accompagnés d'une politique extérieure capable d'obtenir une réciprocité d'intérêt mutuel. Ces systèmes doivent s'approprier les grandes mutations technologiques, créer les infrastructures et modèles d'innovation que cela suppose en réinventant des liens socio-industriels, nouer des engagements durables pour l'investissement : décarboner l'énergie et économiser les matières premières, partager des réseaux de services « intelligents », rénover les sols, assimiler la révolution numérique dans toutes les activités... Ceux qui trouvent « les bonnes réponses » ont une longueur d'avance dans la compétition mondiale.

Après avoir cultivé les thèmes de la « décroissance », notion floue dont on ne voit pas la cohérence avec le combat contre le chômage, l'écologie politique préconise maintenant « l'industrie verte ». Les études montrent que les créations d'emplois verts ne compensent pas les destructions d'emplois industriels. Le « vert » ne doit pas – et ne peut pas – venir en substitution des industries traditionnelles qui répondent à des besoins sociaux fondamentaux. Il ne s'agit pas simplement de créer un nouveau secteur mais de transformer tous les modes de production pour économiser et recycler les ressources naturelles. Et il ne s'agit pas d'un îlot protégé : l'industrie verte est victime de la crise financière⁽⁸⁾ et d'ores

(8) Patricia Crifo, Ivan Faucheux, André-Jean Guérin, Richard Laverne « L'économie verte dans les turbulences financières, Les Rendez-vous des Annales des Mines », séance du 8 décembre 2011.

et déjà objet d'une vive compétition internationale. Si les emplois verts s'inscrivent bien sur les territoires, à proximité, leurs équipements relèvent de l'industrie lourde. Même les éoliennes terrestres sont déjà très largement l'affaire des grands groupes multinationaux ; demain avec l'off shore, on n'est plus du tout dans le local. L'éolien en mer devrait faire l'objet d'un projet européen plurinational, d'autant plus que les interconnexions devront être intégrées dans le réseau européen. **L'Europe verte doit se construire au niveau de la « grande industrie » comme au niveau décentralisé, et veiller à ne pas écraser les industries de base, par exemple les industries énergivores.** Les normes écologiques entraînent des charges supplémentaires sur les industries « traditionnelles », alors qu'elles aussi doivent pouvoir innover et investir si l'on ne veut pas aggraver le chômage. Et choisir telle ou telle technologie à l'exclusion d'autres, pose problème en raison de l'ignorance des coûts et aussi parce que les spécialisations historiques et géographiques des pays européens et des autres régions du monde sont radicalement différentes (par exemple de nombreux pays sont encore massivement dépendants des énergies fossiles). Les coûts du développement durable doivent être partagés, la solidarité construite, les transitions humaines d'un mode de production vers un autre organisées, les spécialisations nationales renouvelées, sinon les populations et pays les plus faibles seront durement frappés. Comment atteindre simultanément les objectifs du développement durable ? C'est d'abord un formidable enjeu démocratique : partager de nouveaux choix collectifs et les responsabilités qui en découlent. C'est dans le même mouvement changer nos logiciels mentaux et pratiques en matière de politique économique et de gestion des entreprises et des administrations.

Le mode de croissance nécessaire ne se désigne pas simplement par la notion de « qualité », d'ailleurs celle-ci nécessite de nouvelles mesures quantitatives ! Il faut choisir : le moteur ne sera plus la consommation (dopée à crédit), mais l'investissement pour renouveler les biens publics, c'est-à-dire le capital humain, sociétal, et naturel. L'investissement en infrastructures d'industries/services sera pour cela essentiel. Dieter Helm⁽⁹⁾ a clairement souligné ce point, que nous partageons. Les modèles de politique macroéconomique, budgétaires et financiers devront être repensés dans cet esprit, comme Michel Aglietta l'a bien montré. Les modèles régissant les choix structurels et les critères de gestion devront tout autant bouger : créer une valeur ajoutée réelle disponible et non plus une valeur financière actionnariale ; partager coûts et projets en coopération et non plus se livrer à une compétition à couteaux tirés. La pensée libérale dogmatique pour qui le marché va déclen-

(9) Cf. Dieter Helm "The sustainable borders of the State", *Oxford Review of Economic Policy* Volume 27 issue 4, 2011.

*Le moteur
de la croissance
ne sera plus
la consommation
(dopée à crédit),
mais
l'investissement
pour renouveler
les biens publics,
c'est-à-dire
le capital humain,
sociétal, et naturel.*

cher les investissements massifs dont nous avons besoin nous mène à l'impasse. La finance sélectionne des projets susceptibles de rapporter gros aux actionnaires : elle fait des bulles sans mesurer les coûts et les avantages réels pour les populations. **L'objectif central inscrit dans le Traité de Lisbonne – « une économie sociale de marché hautement compétitive » –, inspiré du modèle allemand, n'est pas élaboré alors qu'il nécessiterait une redéfinition sérieuse⁽¹⁰⁾.**

L'UE ne s'est pas soucieuse d'élaborer l'économie politique des mutations des modèles de gestions et des structures. De nombreux travaux s'y consacrent pourtant⁽¹¹⁾, ils soulignent le besoin d'ajuster le système des prix et de repenser les critères d'investissements : ceci exige un renouveau de la pensée et de l'action publiques. Par exemple, quand le prix du CO₂ n'est que de 6 €/tonne sur le marché des échanges, comme aujourd'hui en Europe, et quand on utilise des taux d'actualisation élevés dans les calculs coûts/avantages, inutile d'imaginer que les investissements nécessaires pour atteindre des objectifs de développement durable à long terme auront lieu. Les initiatives de responsabilité sociale et environnementale du côté des entreprises, très contraintes par les exigences du système financier, la corporate governance et la compétition globale, ne peuvent évidemment résoudre par elles-mêmes les enjeux relatifs aux biens publics. Les critères d'efficacité des gestions devront être ajustés tout comme les modes de formation des prix et de valorisation des investissements, et les responsabilités des collectivités publiques.

L'Europe aura aussi besoin d'une stratégie extérieure pour faire face au nouvel impératif industriel. Elle a choisi l'ouverture, et la négociation pour que le marché mondial soit soumis à des règles communes. Mais c'est une tâche de très longue haleine. Et il ne s'agit pas seulement de partager des règles, il faut aussi que les États et les firmes coopèrent pour bâtir les biens publics régionaux et mondiaux dont l'humanité a besoin. Aujourd'hui l'Europe n'a pas de stratégie face à la puissance des grands pays émergents, et face à celle des États-Unis et du Japon. Ceci est destructeur pour son industrie. Les appels à la protection sont vains ; l'action contre la concurrence déloyale ne peut aboutir que si elle est conçue en fonction du choix de l'ouverture, de la recherche d'une confiance partagée pour le bon fonctionnement du marché mondial. Ceci n'est pas possible dans le « libre-échange », cela le sera dans une perspective de régulation pour un développement durable à portée universelle. ■

(10) Cf. Philippe Herzog « Nouvelles de l'économie sociale de marché à Mönchengladbach », *Confrontations Europe La Revue* n° 95, juillet-septembre. 2011.

(11) Après Nicholas Stern, citons particulièrement en France les travaux de Christian Gaullier, Olivier Godard, Roger Guesnerie...

Architecture et piliers d'une stratégie européenne

Le développement industriel exige une vision et une responsabilité collectives du temps long, or il y a longtemps que l'État n'est plus « maître des horloges ». Recréer une vision du long terme est une tâche fondamentale des plus complexes, spirituelle et sociétale autant qu'économique et financière, souligne Augustin de Romanet dans son livre *Non aux Trente douloureuses*⁽¹⁾.

Le nouvel impératif industriel soulève d'énormes enjeux démocratiques. Chaque pays doit repenser ses choix et son administration. On ne peut réussir sans des mutations de la culture et de la structure de l'appareil d'État ; les partis et dirigeants politiques doivent avertir la société des responsabilités que suppose une ré-industrialisation, avec les risques électoraux que cela implique.

Ce travail s'engage en France, pays qui connaît mal la réalité européenne et dont la stratégie d'influence doit être repensée. Les experts français s'adressent le plus souvent à l'UE en projetant leurs vues nationales et comme si elle était un État supranational : or les vues des autres pays membres diffèrent, ont des valeurs qu'il faut savoir entendre⁽²⁾, et l'UE n'est pas un État. Faire appel à une « coordination » des politiques nationales sans en mesurer les conditions plus en profondeur est donc vain. **L'UE n'est pas actuellement un Sujet politique responsable des fonctions collectives de la croissance.** Il faut construire le Sujet, la vision, le système opérationnel en quittant les lunettes de l'État nation souverain, maître du temps et du territoire. **Et en cessant de projeter au niveau européen ce qu'on pense chez soi et en croyant que le projet européen sera celui de la France.**

PROPOSITION 3 Fédérer les sociétés et acteurs nationaux et créer un ministère de l'Économie et des Finances pour la mise en œuvre du Pacte plurinational de coopération et de développement industriels

Des propositions précises ont été avancées dans le cadre d'une mission confiée à Jean Arthuis⁽³⁾. Le ministère à créer devra être un outil de formation d'une

(1) Augustin de Romanet, *Non aux Trente douloureuses*, Plon, 2012.

(2) Signalons le livre de Patrizio Bianchi et Sandrine Labory, *Industrial policy after the crisis, Seizing the future*, Edward Elgar, 2011.

(3) Jean Arthuis, Rapport au Premier ministre français, *Avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos*, mars 2012.

Le nouvel impératif industriel soulève d'énormes enjeux démocratiques.

Chaque pays doit repenser ses choix et son administration.

Il faut fédérer les sociétés et acteurs nationaux, créer

un ministère européen de l'Économie et des Finances, former une capacité européenne de dialogue et de stratégie.

pensée collective autant que de choix politiques concertés. Aucune approche centralisée ne sera efficace si elle ne se fonde pas sur la motivation et l'adhésion des sociétés concernées, la mobilisation de leurs acteurs économiques, sociaux et territoriaux, de leurs élus, nouant des modes de coopérations décentralisées et créant des réseaux horizontaux transfrontières. Les membres du pacte devront entreprendre en commun la tâche de transformation de systèmes capitalistes hybrides et rivaux, rongés par le système financier prédominant, et en échec profond en regard des fonctions collectives à assumer.

PROPOSITION 4 Créer un réseau et former une capacité européenne de prospective, de dialogue et de stratégie industriels

Une capacité de prospective et d'action exige la création d'un réseau d'organes indépendants par les acteurs économiques, sociaux et civils organisés. Elle nécessite aussi une réforme de la Commission, qui s'est depuis longtemps exonérée de forger une telle capacité. Elle devra repenser ses structures et sa collégialité en conséquence. Et ses propositions d'agenda politique devront reposer sur un dialogue industriel préalable effectif, rompant avec une culture étroitement juridique et administrative et avec la soustraction de la réflexion économique aux consultants sur le marché.

1 UN SYSTÈME EUROPÉEN DE PROMOTION DES CAPACITÉS HUMAINES ET DE RELATIONS INDUSTRIELLES BÂTI SUR UN MARCHÉ EUROPÉEN DU TRAVAIL ET DE LA FORMATION

L'industrie, c'est une culture, une fierté, un lien social. L'industrie de l'innovation technologique et du développement durable appelle une réforme de la culture de l'éducation. Ne nous cachons pas les réalités : l'intérêt des jeunes pour les études scientifiques et technologiques est en chute grave, et la carence du système éducatif – qui ne prépare à l'innovation industrielle qu'une petite « élite » –, n'y est pas pour rien. L'innovation appelle une nouvelle culture du travail reposant plus sur la participation que sur la subordination. L'humiliation des ouvriers laissés sur le carreau, la négligence face à la désindustrialisation, la démotivation dans les relations de travail sont des dimensions majeures de la crise actuelle. L'atout majeur allemand est le lien social fort qui a été créé entre formation, emploi et production, un lien

certes affecté par la violence du capitalisme actuel, mais qui se renouvelle en co-détermination. En France, la division règne. L'Union européenne commence à s'activer⁽⁴⁾.

PROPOSITION 5 Promouvoir la formation professionnelle et continue pour un développement général des qualifications, des compétences et des métiers

Bien que les Traités ne lui en donnent pas mandat, l'UE cherche à agir dans la bonne direction pour articuler formation et emploi. Elle s'est d'abord intéressée au niveau universitaire (processus de Bologne, incitation pour organiser les rapports Recherche-Enseignement supérieur-entreprises ; ainsi que l'autonomie et l'évaluation des Universités). Aujourd'hui la Commission constate – mais qui écoute ? – que la base des jeunes qui arrivent à l'Université est trop étroite. Elle suggère de reconsidérer dès l'école les fondements d'une motivation et d'une formation professionnelles.

Elle observe que les rapports éducation-entreprises sont bien trop faibles, et qu'il faut promouvoir beaucoup plus les compétences en termes d'aptitudes à innover et à entreprendre au travail. En ce sens elle souhaiterait coordonner les politiques nationales, elle offre des outils comme la classification européenne multilingue des qualifications, des compétences et des métiers (ESCO) ; elle essaie d'établir un référencement européen des certifications nationales, un passeport européen pour les compétences, un système de contrôle de la qualité. Elle conduit un effort d'anticipation des besoins dans les secteurs et les régions.

Le sens de ces efforts gagnerait à être affirmé : c'est un défi culturel, qui pourrait renouer avec l'esprit des origines de l'éducation qui rappelons-le a été européenne bien avant d'être nationale.

Bernard Decomps⁽⁵⁾ offre une réflexion extrêmement stimulante qui vise précisément à retrouver la valeur de la formation technologique en la repensant. L'objet

(4) Communication du Paquet Emploi 2012 COM(2012)173 final intitulée « Vers une reprise génératrice d'emplois », Commission européenne, 2012. Cf. Le compte rendu par Hélène Syed-Zwick de la réunion du groupe InduServices du 25 avril 2012, Présentation et réactions au paquet Emploi, avec les interventions de Philippe Pochet, directeur général de l'Institut syndical européen (ETUI), Jean-Pascal Arnaud, secrétaire général de l'European Club of Human Resources, et Hélène Syed-Zwick, chargée de recherche à Confrontations Europe.

(5) Bernard Decomps est membre de l'Académie des Technologies.



© istockphoto.fr / Barr Coenders

La diversité des besoins de formation d'ingénieurs et de techniciens pour le redéploiement industriel est considérable. Restructurations, infrastructures, clusters, filières, numérisation : au secours, ouvrez l'école et l'Université !

technique ne descend pas simplement du ciel du Savoir, il baigne dans un milieu où il puise des finalités et s'incarne dans des réseaux. C'est encore plus vrai à l'heure des technologies génériques qui doivent impulser des novations radicales. La technologie doit redevenir une composante à part entière de la culture générale, depuis les enseignements de base jusqu'aux niveaux supérieurs. L'Europe a vocation à catalyser cette révolution de la formation, où l'entreprise devra jouer un rôle majeur, aidant à mettre « la main à la pâte » dès l'école, mettant en œuvre l'alternance/apprentissage généralisés. Des associations se sont créées pour servir d'interfaces entre Universités et entreprises (un modèle est Almalaurea en Italie⁽⁶⁾) ; des réseaux européens d'échanges de pratiques se créent. EFEED⁽⁷⁾, à laquelle je participe, propose des labels d'ingénieurs européens fondés sur des profils pour le développement durable, la responsabilité socio-industrielle, les technologies génériques... La diversité des besoins de formation d'ingénieurs et de techniciens pour le redéploiement industriel est considérable. Restructurations, infrastructures, clusters, filières, numérisation : au secours, ouvrez l'école et l'Université !

Les personnes impliquées sur le terrain partagent ce constat : l'Université ne peut plus rester seule au ►►

(6) Un ponte fra Università e mondo del lavoro e della professioni, www.almalaurea.it. Partenaire des EEE de Bologne, 30-31 octobre 2012, voir en p. 34.

(7) European Fund for Engineering Education Development. Ce réseau est promoteur du label QUESTE. Cf. René-François Bernard et André Staropoli, Pour sortir de la crise, un nouvel ingénieur à naître ; Catherine Véglio, Le défi de l'illettrisme scientifique, Confrontations Europe La Revue n° 98, avril-juin 2012.

►►► centre. Elle doit reconsidérer ses devoirs de professionnalisation envers les étudiants et leur proposer des services pour les accompagner dans la vie. Il n'y aura plus de carrière unique à vie ; les jeunes eux-mêmes doivent et veulent expérimenter des carrières successives. **Pour ces raisons, la coopération entre les entreprises et les Universités sera déterminante.**

Dans les relations industrielles le syndicalisme européen est aujourd'hui en grande difficulté. L'élan créé à l'époque de Jacques Delors est retombé. La Commission ne soutient pas le dialogue social et les divisions nationales sont évidentes. La demande syndicale est maintenant sur la défensive. Les syndicats font état d'une crise structurelle du droit du travail. Ils veulent faire prévaloir les droits sociaux sur les libertés économiques. Mais d'une part il y a besoin d'une réforme de ces droits face aux mutations à promouvoir ; d'autre part les libertés économiques conditionnent la création d'emplois souhaitée. **Il faut donc réarticuler le social et l'économique, les mutations des cycles de vie et celles de l'industrie, en visant les nouvelles conventions et les compromis nécessaires.** Le politique doit susciter le mouvement, au lieu de se défaire de ses responsabilités. Une demande syndicale justifiée, traduisant les préoccupations des travailleurs, concerne le traitement du dumping social et fiscal : ainsi les très bas salaires et la précarité dans les activités de services en Allemagne et dans d'autres lieux, de même que la fiscalité nulle sur les sociétés dans certains pays sont inacceptables. Certains syndicalistes vont plus loin et appellent au « pilotage de la convergence des modèles sociaux » par l'Union (selon les mots de Marcel Grignard⁽⁸⁾) : ceci doit trouver place dans une stratégie industrielle.

PROPOSITION 6 Former un marché européen du travail pour promouvoir la mobilité et la sécurité des transitions professionnelles

L'UE sait que l'organisation du marché du travail est une question clé, mais elle a misé unilatéralement sur la flexibilité, et la notion de flexisécurité ne réunit pas le monde du travail. L'UE souhaite une mobilité transfrontières intracommunautaire des travailleurs : celle-ci n'a intéressé qu'une petite minorité. Les migrants extracommunautaires sont les plus demandeurs, mais on sait

(8) Cf. Marcel Grignard, Dialogue social et relations industrielles pour la compétitivité et la solidarité en Europe ; Bernadette Ségol, Pour un nouveau pacte social entre les citoyens et l'Europe, dans le livre collectif *Pour une Europe compétitive et solidaire*, Collection L'Europe après l'Europe aux éditions Le Manuscrit, 2012.

Toute insertion sur le marché du travail et toute transition professionnelle doivent être accompagnées et sécurisées.

Tout jeune entrant, tout chômeur, tout travailleur face à une restructuration doit se voir proposer une formation ou/et un emploi.

les problèmes que cela soulève. Une demande massive des travailleurs reste sans réponse : que fait l'Europe face aux restructurations incessantes ? Le Fonds d'ajustement à la mondialisation est une réponse presque dérisoire en l'état, et la politique de concurrence ne conçoit les aides que pour fermer. Il faut prendre le taureau par les cornes, et changer d'ère.

Gérer les transitions professionnelles et promouvoir les capacités humaines doit être un des sujets principaux de la deuxième étape du nouvel Acte unique pour la rénovation du marché intérieur⁽⁹⁾. Principe : toute insertion sur le marché du travail et toute transition professionnelle doivent être accompagnées et sécurisées. Tout jeune entrant, tout chômeur, tout travailleur face à une restructuration doit se voir proposer une formation ou/et un emploi. Beaucoup de difficultés sont à résoudre. Ainsi la formation-reconversion vers de nouveaux métiers et l'appropriation des technologies numériques n'ont rien d'évident pour les chômeurs et la plupart des travailleurs. Dans l'espace transfrontières, il faudra coordonner les politiques nationales, organiser les coopérations et créer les infrastructures d'un marché transeuropéen. À cet effet, nous proposons d'agir sur plusieurs axes⁽¹⁰⁾ :

- mobiliser EURES pour en faire un service public européen de l'information et de la sécurisation des transitions pour la formation et l'emploi. Ce réseau européen doit devenir l'interface d'une intense coopération entre les services nationaux. Formation des conseillers, interface pour la rencontre entre offre et demande de compétences, offre de services pour l'accès aux langues étrangères et aux compétences numériques, bascule des fonds structurels en soutien : tout ceci doit faire système, on crée un bien public européen ;
- homogénéiser le facteur travail, non seulement par la reconnaissance des qualifications des professions entre États membres, mais aussi par l'émergence de labels européens, de programmes et de cursus européens de formation, en particulier pour les ingénieurs et techniciens : c'est une clé de l'impulsion d'une relance industrielle par l'innovation ;
- renouveler le droit des contrats de travail, en les faisant évoluer de la subordination envers les employeurs vers les responsabilités qu'appellent les progrès des compétences, la sécurisation des parcours, la participation à l'innovation dans toutes ses dimensions ;

(9) Cf. Rogowski R., Salais R., and Whiteside N. *Employment and the Social Dimension of Europe: What Constitutive Conventions of the Market?* eds. ; *Transforming European Employment Policy: Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*, forthcoming, Aldershot, Edward Elgar, 2011

(10) Cf. Hélène Syed-Zwick, *Entre réformes nationales des marchés du travail et attentes du Paquet Emploi : la compétitivité sociale à l'ordre du jour*, chronique d'actualité emploi n° 2, mars 2012.

- traiter le dumping salarial et fiscal : établir un salaire minimum dans chaque pays, une exigence qui progresse, et inciter au contrôle du rapport salaire/productivité. Il y a besoin d'une harmonisation fiscale, élargie à celle des régimes des aides publiques, concernant le coût du travail et de l'emploi. Ceci nécessitera un cadre supranational, non pas uniforme mais prenant bien en compte la différence des situations nationales (les niveaux de productivité notamment) et visant une convergence économique et sociale.

PROPOSITION 7 Anticiper les restructurations et nouer des conventions pour construire les relations formation-emploi-production

D'un côté l'inadéquation entre formations et emplois est considérable ; de l'autre la conception du travail et des relations dans l'entreprise ne prépare pas à l'innovation, aux restructurations et aux redéploiements d'activités, sauf dans certains grands groupes où des conventions sont passées à cet effet, les comités d'entreprise européens étant impliqués. Il faut bâtir les chaînes formation-emploi-production, tant pour les individus que pour les activités et sur les territoires.

Principe : toute restructuration, tout projet de développement doit pouvoir être anticipé et orienté vers une reconversion/redéploiement d'activité, avec préparation et (re)qualification des travailleurs. C'est dans les entreprises et les secteurs, et sur les territoires, que réside cette dynamique : donc un renouveau du dialogue social est impératif, de nouvelles relations industrielles ainsi que la coordination des politiques nationales. L'UE a su donner aux partenaires sociaux une fonction de négociation mais l'élan est brisé ; après dix ans de travail des acteurs sociaux pour anticiper les restructurations, la Commission n'en tient pas compte. Il est pourtant urgent de susciter des conventions d'entreprises et de secteurs, de bâtir des partenariats opérationnels, et de proposer une cogestion des programmes et des ressources, de créer des observatoires des mutations sur les territoires.

La réévaluation de la formation doit s'inscrire dans la relation de travail pour une adaptation et requalification permanentes des travailleurs ; les capacités de formation créées dans les grandes entreprises ne doivent pas rester confinées à l'intérieur, mais être mises à disposition pour la formation dans les filières de production et sur les bassins d'emplois.

Sur les territoires, les liens formation-emploi-production doivent prendre appui sur un cadre et des partenariats : organisation du réseau des parties prenantes (PME, établissements des grandes firmes, partenaires sociaux, CCI, services de l'emploi et institutions publiques, EURES,

institutions financières), partage des responsabilités et des financements. Le dialogue social sectoriel doit être mobilisé et impliqué dans ces partenariats visant à construire les relations intersectorielles et les filières industrielles, à anticiper les restructurations et les transitions. L'attractivité de l'UE pour les jeunes des pays tiers doit être stimulée et coordonnée, sachant l'ampleur de la compétition mondiale pour accaparer les talents. L'intégration des migrants sur les marchés du travail doit être articulée aux politiques d'immigration sous la responsabilité de l'UE (mobilité des titulaires de la blue card, services communs de formation, gestion mutualisée des compétences).

LA PROMOTION D'ENTREPRISES EUROPÉENNES ET DE PARTENARIATS PORTEURS DE PROJETS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA COMPÉTITIVITÉ INDUSTRIELLE

Rétablir la grande entreprise en communauté de personnes créant des biens consommables ou durables, une valeur ajoutée et des bénéfices disponibles pour elle-même et pour la société, nécessite de rompre avec la dictature de l'actionariat financier. Mais ce n'est pas tout !

Qu'il s'agisse de la formation des capacités humaines et de la santé, des villes propres ou de la régénération des sols, de l'énergie décarbonée ou des infrastructures « intelligentes »... tout démontre que les entreprises devront apparaître comme porteuses de choix de société et promouvoir l'innovation dans l'intérêt général... Les collectivités et services publics ne pourront plus assumer seuls en charge les « fonctions collectives » ; ils partageront les responsabilités en partenariat avec les entreprises. Comment assumer à la fois des intérêts commerciaux et prendre part aux biens publics : voilà le défi.

PROPOSITION 8 Fonder les identités d'entreprises européennes⁽¹¹⁾ sur une gouvernance partenariale et avec un développement des partenariats d'intérêt public

Les entreprises seront hybrides pour assumer ces deux fonctions. En ce sens la diversité et l'expérimentation font la force, et la Communauté doit les promouvoir, au lieu d'imposer la conception unique du modèle patrimonial. En même temps, elle doit inciter à faire évoluer les modèles et les critères de gestion, forger de nouveaux critères d'efficacité sociale : création de valeur ajoutée disponible, partage des ►►►

(11) Cf. Les responsabilités des entreprises en Europe – dialogue social pour la promotion des relations industrielles, *L'Option de Confrontations Europe* n° 23, juillet 2008.

►► innovations, nouveau type de productivité (très économe en usage de ressources naturelles et les régénérant, grande efficacité du capital notamment dans une logique de réseaux).

Ces entreprises auront une identité européenne : bénéficiant de l'appui du grand marché, de l'euro et des ressources des collectivités publiques, elles devront concourir à l'intégration et à la solidarité dans l'espace. Ceci désigne le besoin d'un cadre de partage des responsabilités, établi avec les collectivités publiques et la société civile et conduisant au développement de partenariats public-privé, en particulier dans les industries de réseaux et pour les infrastructures de services. Ce cadre doit susciter la transition des logiques d'entreprises vers des schémas coopératifs. Et il doit être européen.

Actuellement les grandes entreprises rivales dans la compétition intra- et extra-communautaire continuent de prendre appui sur leurs racines nationales pour doper leur compétitivité. Et les États confondent leur politique industrielle nationale avec la défense des « champions nationaux ». Évidemment démanteler ces atouts n'est pas acceptable, mais ces stratégies et politiques de champions compliquent singulièrement l'émergence d'une dynamique de partage des responsabilités pour coopérer à une stratégie industrielle européenne et développer les biens publics. « Champions européens » est une notion ambiguë quand on ne dit pas pour quel projet. Il faut distinguer entre les grands groupes ayant vocation de champions globaux (de nouveaux Airbus sont nécessaires), et ceux dont les métiers sont principalement ancrés sur les territoires européens, mais peuvent promouvoir des technologies et commercialiser ailleurs.

Nous insistons tout particulièrement sur trois priorités :

- **pour que l'entreprise puisse s'orienter vers une gestion d'efficacité sociale, il faut réformer sa gouvernance :** briser l'alignement des intérêts des managers avec ceux des actionnaires financiers ; réunir et stabiliser un actionariat coopératif, faire participer des représentants des travailleurs à la décision et au contrôle ; évoluer vers de nouveaux modèles d'évaluation des risques pour le développement. ;

- **un cadre européen pour les partenariats public-privé (et public-public !)**⁽¹²⁾ offrira un appui majeur pour partager les responsabilités d'investissement et de gestion avec les collectivités publiques. Ceci se heurte à de multiples obstacles. Les cadres réglementaires sont tous nationaux. La réglementation comptable est

(12) Cf. Marie-France Baud, Un levier de croissance pour les projets d'intérêt général, *Confrontations Europe La Revue* n° 74, avril-juin 2006 ; Nicolas Galudec, L'enjeu des marchés publics, *Confrontations Europe La Revue* n° 93, janv.-mars 2011 ; Jean-Claude Banon, Partenariat public-privé et croissance en Europe, *Confrontations Europe La Revue* n° 95, juil.-sept. 2011.



© EESA / 2004 / P. Carril

Les entreprises auront une identité européenne : bénéficiant de l'appui du grand marché, de l'euro et des ressources des collectivités publiques, elles devront concourir à l'intégration et à la solidarité dans l'espace.

marquée par un vide historique (pas d'image du patrimoine et de la valeur). L'assimilation aux marchés publics fait souvent l'objet d'un dogme pour les juristes. Aujourd'hui la directive concessions ouvre une fenêtre, mais elle reste marquée par les problèmes afférant à la défense de structures locales et nationales fermées de type « in house ». Les contrats globaux de PPP, si importants pour des investissements transfrontières en coopération, restent en incertitude juridique ;

- **il est indispensable de restructurer le système financier et d'incitations publiques européen** pour favoriser la création et le développement des entreprises et les engagements coopératifs durables (voir pilier 6).

PROPOSITION 9 **Élaborer un cadre européen pour le développement des PME dans les chaînes de création de valeur ajoutée**

La question des PME n'est pas seulement spécifique, mais d'ordre systémique et implique la coopération des grandes entreprises comme des collectivités publiques. L'appel aux start-up pour l'innovation, avec la mise en place d'outils de marché, et la réforme de la commande publique et des aides ne suffisent pas. Il faut aussi des partenaires offrant des appuis durables pour promouvoir le passage de la petite à la moyenne entreprise. Les liens des PME aux grands groupes, ou leur entrée dans ceux-ci, doivent leur permettre de poursuivre l'innovation et le développement dans des conditions favorables (alors que trop souvent on détruit leur potentiel).

Un acte européen pour le développement des petites et moyennes entreprises est nécessaire :

- incitation des grands groupes à fidéliser des partenaires amont/aval de façon durable, avec des objectifs concertés de filières et régions, et des cofinancements pour les compétences et l'innovation ;
- organisation du marché avec une commande publique de soutien à l'innovation en dérogation des règles de concurrence ; création de marchés pour la diffusion des brevets et pour les garanties ; orientation des aides financières vers l'aval (exemple : crédit impôt-innovation) et en offrant l'accès à des infrastructures de services ;
- renforcement des fonds propres des PME et des capacités de prêt des banques publiques régionales ;
- infrastructures d'appui pour l'adaptation des clusters face aux mutations et aux chocs économiques et financiers, avec le soutien d'associations et d'agences qui offrent des services de stratégie opérationnelle...

⑥ LE DÉVELOPPEMENT D'INDUSTRIES DE RÉSEAUX DE BIENS PUBLICS EUROPÉENS, Foyers DU DÉPLOIEMENT DE L'INNOVATION

Dans UE 2020, la Commission souhaite engager l'Europe dans la voie d'une Union pour l'innovation ; et d'autre part elle veut développer les infrastructures dans les industries de réseaux (énergie, transports, communication). Ce sont des objectifs clés pour une nouvelle croissance, mais ils nécessitent des réformes de structures de longue durée. Les entreprendre est urgent, mais il ne faut pas imaginer un gros impact immédiat en termes de relance économique. On n'est plus à l'époque où Jacques Delors pouvait préconiser de grands travaux. Il y a besoin d'infrastructures du développement durable qui vont dynamiser les régions et les industries. Les études sur les effets structurants des infrastructures et leurs impacts en termes d'emplois montrent la complexité. La Commission constate elle-même par exemple pour les installations portuaires que seuls onze des vingt-sept projets qu'elle a financés ont prouvé leur efficacité. Ces chantiers gagneront à s'intégrer et s'articuler pour créer un fort potentiel de croissance, et ce n'est possible que si on vise la formation de biens publics européens, au lieu de reposer essentiellement sur les mécanismes de marché dont les limites sont bien connues dans ces domaines.

PROPOSITION 10 Bâtir les structures de la diffusion et de la valorisation économique des nouvelles technologies

L'économie de la connaissance, cet objectif majeur de la Stratégie de Lisbonne des années 2000, devait reposer sur des liens étroits entre la recherche, l'enseignement supérieur, et les entreprises. La Commission a reconnu

Un souci apparaît d'emblée : les modèles de marché qui guident l'action sont toujours inspirés de l'étape de libéralisation qui a visé à ouvrir les espaces nationaux. En outre, l'innovation n'est pas la conséquence directe de la « connaissance », c'est un milieu socio-économique qui a ses propres structures et constitue une interface entre société et savoir.

elle-même de gros échecs. La fragmentation nationale demeure, et quand des réseaux transfrontières se créent, c'est au niveau de l'« excellence », avec des effets visibles d'agglomération au bénéfice des plus forts et d'exclusion des faibles. Les fonds structurels, captés à 90 % par les grands États membres, ne sont pas tournés vers l'innovation et la compétitivité ; le souci d'une territorialisation équilibrée n'est pas assumé, par exemple pour la recherche industrielle. La création des Communautés de la Connaissance et de l'Innovation a elle-même contribué à la polarisation.

L'objectif d'une « Union intégrée pour l'innovation » dans EU 2020 (Stratégie des années 2010)⁽¹³⁾ déplace le cursus. En outre, l'innovation n'est pas la conséquence directe de la « connaissance », c'est un milieu socio-économique qui a ses propres structures et constitue une interface entre société et savoir. Le renouvellement et le développement des « compétences », comme nous l'avons vu, en est une dimension majeure. **L'UE devrait bâtir un réseau d'universités technologiques, aider massivement les pays en difficulté à créer et valoriser leurs compétences, et définir un cadre pour que les entreprises aient une forte responsabilité dans la formation permanente.** D'autre part, la Commission souligne à juste titre les gaps majeurs existant entre la recherche et l'innovation de production pour les marchés. Les enjeux des brevets et de la normalisation sont aujourd'hui mieux pris en compte. Mais **la diffusion de l'innovation reste très en retard. Elle appelle la création de marchés spécifiques, de consortiums et de structures de financement pour l'accès aux démonstrateurs et pour l'expérimentation du développement.** Ces infrastructures et ces modes de financement sont nécessaires pour que les petites et moyennes entreprises puissent innover et aller jusqu'aux débouchés, en évitant que leurs créations ne soient captées ou détruites prématurément.

Soulignons le besoin d'étendre l'Union pour l'innovation à l'extérieur pour accompagner les entreprises et leurs projets d'investissement à l'étranger. L'Allemagne organise cette présence pour elle-même, en Chine et en Russie notamment, mais les autres pays européens ne le font pas. Au Moyen-Orient, c'est autour des universités américaines que se constituent les réseaux d'investisseurs et des porteurs de projets. Où est la présence de l'UE ? Comment imaginer pouvoir développer l'intégration industrielle en Europe (notamment à l'Est) et entre elle et la Méditerranée sans construire des réseaux communs ? **Dans les industries de réseaux, le cœur de l'innovation se situe au niveau des infrastructures, et la qualité des choix sociétaux et de la « demande » d'intérêt** ▶▶▶

(13) Communication Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Commission européenne, mars 2010.

►►► **public, est ici déterminante** (« intelligence » des réseaux, économie d'énergie, sécurité, adaptabilité...). Les besoins d'investissements sont chiffrés en trillions d'€, mais leur réalisation apparaît aussi coûteuse qu'incertaine. **Un souci apparaît d'emblée : les modèles de marché qui guident l'action sont toujours inspirés de l'étape de libéralisation qui a visé à ouvrir les espaces nationaux et à soumettre les opérateurs historiques à la concurrence.** Ces modèles sont inadéquats dans ces industries à coûts fixes élevés et rendements croissants. Les marchés ne fournissent pas les signaux nécessaires pour les investissements requis. Ceux qui sont réalisés contribuent plus à polariser l'espace européen qu'à réaliser la cohésion. La coordination par des règles et des normes tentée au nom de l'objectif écologique n'a en rien réduit la dépendance en énergies fossiles, ni permis les coopérations nécessaires pour réduire les coûts. Un progrès récent est associé à l'effort de planification, de programmation et de financement des infrastructures d'intérêt public européen, mais malheureusement le choix (centralisé) des investissements prioritaires vise d'abord à achever le grand marché et accessoirement à sélectionner des investissements jugés « politiques ».

La deuxième étape de l'Acte pour la rénovation du marché unique doit être l'occasion d'inflexions de doctrine et d'action sous l'impulsion des DG Marché intérieur et Industrie.

PROPOSITION 11 Réviser le modèle de marché pour l'énergie et bâtir un pacte européen de solidarité énergétique⁽¹⁴⁾

Une Communauté européenne de l'énergie devrait répondre à plusieurs objectifs : abaisser drastiquement les émissions de CO₂ ; accroître la compétitivité des nations et de l'Europe ainsi que leur sécurité d'approvisionnement ; et établir une solidarité entre ses membres. Aujourd'hui l'UE ne vise que le premier objectif et ne pense même pas à la solidarité. Est-ce que les nations vont accepter cela ?

Chaque pays a mis en place dans le passé un système national bien coordonné à des prix abordables. Puis l'UE a décidé la mise en concurrence et voulu établir un marché européen unique, en laissant aux États toute responsabilité sur le choix des sources d'énergie. Ça ne marche pas. La concurrence était supposée faire baisser les prix, ce qui évidemment est démenti par les faits ; avec la demande mondiale croissante et l'impératif de lutte contre le changement climatique, le prix de l'énergie

(14) Cf. Philippe Herzog, André Ferron, avec la participation de Michel Cruciani, Claude Fischer et Hervé Fischer, Pour un Pacte européen de solidarité énergétique, *Confrontations Europe La Revue* n° 97, janv.-mars 2012.

augmentera durablement et si les politiques sont incohérentes, les coûts seront inacceptables. Or les énergies renouvelables privilégiées sont placées hors concurrence : massivement subventionnées, elles ont accès prioritaire aux réseaux sans harmonisation entre les États. Ainsi l'Europe atteint aisément plus de 25 % de renouvelables dans le bilan... mais avec plus de charbon et de gaz compte tenu du quasi tabou nucléaire. Au total, on ne décarbonise pas l'énergie (et sachant le très bas prix du carbone sur le marché, ça n'incite pas à investir en ce sens) et on pénalise les industries consommatrices. De plus l'Allemagne avance dans une stratégie unilatérale de sortie du nucléaire et d'accélération des énergies renouvelables subventionnées, espérant limiter les hausses excessives de prix chez elle avec gaz, charbon et importation de l'électricité sur le marché intérieur. La Grande-Bretagne de son côté révisé sa stratégie nationale en toute indépendance avec une gestion centralisée et un prix de carbone spécifique. La France devra réfléchir à proposer une stratégie européenne cohérente !

La critique du « modèle de marché » européen doit s'amplifier⁽¹⁵⁾, d'autant que la Commission persévère dans son schéma d'intégration de marché avec l'objectif surréaliste d'un prix unique de l'électricité pour 2014 : celui que les Bourses dicteront ! Pour accélérer la réalisation du marché unique, elle veut réaliser un programme ambitieux d'investissements en infrastructures d'interconnexion. Ceci peut avoir des effets négatifs si une solidarité n'est pas pensée : l'architecture de ce programme n'est pas indépendante de la location des sources ! Ainsi par exemple faut-il prioriser le raccordement de l'électricité intermittente d'éoliennes au réseau sans qu'elles ne paient leur part du coût ? Faut-il laisser la Roumanie et la Bulgarie à côté du programme d'infrastructures ? On risque de renforcer les effets d'agglomération au bénéfice de l'Allemagne, avec des coûts transférés à la Communauté.

La Commission consulte actuellement en vue d'une « Roadmap 2050 ». C'est le moment de poser ces problèmes : cohérence dans le choix des sources si l'on veut vraiment décarboner et maintenir des choix abordables ; architecture solidaire des infrastructures ; modèle de marché avec des prix de référence (prix élevé du CO₂) qui fourniraient des signaux de valorisation d'investissements convenables... **Toute prolongation pure et simple de la Stratégie UE 2020 nous paraît inacceptable.**

*Toute
prolongation
pure et simple
de la Stratégie
UE 2020
pour l'énergie
nous paraît
inacceptable.
Il faut réviser
le modèle
de marché et
bâtir un pacte
européen
de solidarité
énergétique.*

(15) Cf. le compte rendu par Hervé Fischer du déjeuner-débat du 26 avril 2012, « La feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050 et le débat sur la stratégie post 2020 : comment trouver un accord européen sur le mix énergétique avec 27 politiques nationales ? ». Avec Helen Donoghue, DG Énergie, Edit Herczog, MEP, Hongrie, Hans Ten Berge, secrétaire général d'Eurelectric, Dr. Georg Zachmann, chercheur à Bruegel. Voir aussi la note sur l'Allemagne de Michel Cruciani sur notre site : www.confrontations.org

Nous proposons de négocier un pacte de solidarité énergétique entre les États européens afin d'établir la complémentarité des choix des sources et leur cohérence avec le développement des infrastructures. Chaque État continuera de choisir ses sources mais en respectant des principes communs : énergies renouvelables prenant leur part des coûts de l'intermittence et du transport ; gaz et charbon avec capture et stockage du carbone ; nucléaire avec sûreté élevée et contrôle commun... Les réseaux de transit seront mis en cohérence avec un parc européen mieux optimisé et conçu de façon à désenclaver les pays en périphérie. Un système de prix efficace impliquera une taxe carbone, une définition du service universel, un marché des capacités, des contrats de long terme... Des ressources seront mutualisées pour financer les investissements et avec un taux d'actualisation permettant de valoriser le long terme. Et l'Europe définira sa géopolitique de l'énergie et singulièrement celle du pétrole.

PROPOSITION 12 Organiser des planifications concertées et mutualiser des ressources pour le développement des infrastructures de transport visant à rendre la mobilité durable

La Commission agit pour renforcer et financer les infrastructures de transport en Europe. En conformité avec ses objectifs de lutte contre le changement climatique, dans son Livre Blanc et le projet Connecting Europe Facility elle met l'accent sur le rail et le fluvial, notamment pour le transport de fret. Offrir des services concrets sur des réseaux innovants et « intelligents » de transport et logistique rail/route et ferroutage, de mobilité dans les villes durables et pour les échanges ruraux et transfrontières, accessibles partout en Europe ; savoir exporter le savoir-faire et les techniques qui intéressent de multiples pays en développement et émergés, et qui offrent des opportunités de débouchés à nos industries d'équipements et de services : cela pourrait renforcer la compétitivité du territoire, avoir des « effets externes » majeurs pour l'emploi, et donnerait mieux à voir l'image de l'Europe pour tous ses habitants⁽¹⁶⁾.

Mais pour que les effets structurants des investissements en infrastructures de transports soient positifs,

(16) Cf. le compte rendu par Carole Ulmer et Camille Alléguede du séminaire du 10 mai 2012, « *Infrastructures de transport : quel impact en termes de compétitivité et d'emploi ?* », avec les interventions de Dominique Riquet, député européen, Leonardo Dongiovanni, responsable des affaires publiques à ENIFE, Eva Romer, DG Ecfm, Commission européenne, et Olivier Klein, enseignant-chercheur à l'ENTPE.

il faut créer une relation effective entre l'infrastructure et le développement local, régional et interrégional, avec l'adhésion et la participation des acteurs économiques – qui le plus souvent préfèrent la souplesse de la route –, créer des services d'accompagnement et repenser les bassins d'emplois. **Et l'inégalité est grande entre les régions quand à l'aptitude à inscrire leurs tronçons dans les réseaux transfrontières.** La polarisation/désindustrialisation dans l'espace européen peut être aggravée. On constate ainsi qu'ouvrir le marché du fret ferroviaire européen, créer des corridors dédiés au fret et lutter contre la congestion demeurent des défis non résolus en Europe.

Les problèmes de gouvernance des projets et de pilotage des financements sont donc majeurs.

La gestion centralisée des projets transfrontières prioritaires devra reposer sur une stratégie d'aménagement du territoire prenant en compte les nouvelles dynamiques d'industrialisation et de services des régions – là où vivent les gens. Cela nécessite des concertations planifiées interrégionales. Les obstacles liés à la gestion des fonds au niveau national, qui favorise la route et va à l'encontre de la recherche de construction d'un réseau européen connecté, devront être levés. Il faudra mutualiser des fonds provenant de différentes sources. Dans le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, la Commission propose un renforcement des fonds communautaires pour ces infrastructures, mais ils doivent être complétés par des fonds structurels et de cohésion – or les États veulent décider seuls de l'usage de ceux-ci. De plus les fonds publics ne suffisent pas : il faut obtenir un effet de levier (espéré considérable, multiplié par 10 souvent) en attirant des investisseurs privés. Pour cela il est indispensable de créer un cadre harmonisé pour les partenariats public-privé ; quant au financement de marché pour les groupes industriels, il suppose une tarification adéquate. Sachant que les péages restent nationaux, ils devront être européens sur les axes transfrontières prioritaires⁽¹⁷⁾.

PROPOSITION 13 Bâtir des infrastructures de services pour l'appropriation de la révolution numérique dans toutes les activités

La Stratégie de Lisbonne faisait du développement du secteur des technologies de l'information et de la communication le moteur de la croissance. On n'en est ►►►

(17) Cf. Benoît Le Bret, Développer les infrastructures d'intérêt général : une nécessité pour l'Union, dans le livre collectif *A la recherche de l'intérêt européen*, Collection L'Europe après l'Europe aux éditions Le Manuscrit, 2008.

►►► plus là : il s'agit de développer l'économie numérique dans toutes les activités. Les États et les grandes firmes renouvellent leurs modèles industriels et se livrent à une compétition mondiale acharnée. Les gagnants raflent la mise (winner takes all). Se donner une autonomie de choix collectifs et bâtir des coopérations est indispensable, alors que les conflits et les enjeux de sécurité sont lourds de menaces.

L'agenda numérique est au cœur d'UE 2020⁽¹⁸⁾ mais il mise encore unilatéralement sur le marché, tout en voulant en dépasser les « défaillances » tant au niveau de la production des infrastructures que de la fourniture des services. **La structuration de la demande devrait reposer sur des choix sociocollectifs d'intérêt commun pour les grandes fonctions d'information et de communication**, conduisant à créer les infrastructures de services nécessaires tant pour la vie sur les territoires que pour l'innovation dans les entreprises...

Le secteur de l'industrie européenne des équipements ne représente que 23 % de la production mondiale, pour un marché intérieur de 34 %. Les PME sont très rares. L'investissement américain est le double pour une taille de marché domestique comparable, avec une composante publique plus forte que la nôtre. Les rentes sur le cuivre auraient pu servir au financement de la fibre, mais la compétition sans coopération entre les groupes industriels entraîne duplication de réseaux et retard de l'aménagement des régions rurales et pauvres.

Côté services, la Commission travaille au développement du commerce électronique, et singulièrement transfrontières⁽¹⁹⁾. Ceci intéresse massivement les consommateurs et appelle des mutations des modèles de distribution, de logistique et de paiement. Encore faut-il que les sources et infrastructures de services soient bien disponibles pour les entreprises. Les citoyens consomment beaucoup d'Internet, mais les sociétés et les PME beaucoup moins ; un retard qui est très sensible dans les pays d'Europe du Sud et en France. Avec la révolution numérique, le cœur du savoir-faire des travailleurs et des régions est directe-

(18) Le compte rendu par Mathieu Moreau du déjeuner-débat « La promotion et l'utilisation du numérique : pour un marché transfrontières », avec les interventions de Francesca Maria Cannata, www.quadranteuropa.it, Emmanuel Forest, Bouygues, Aleksander Lazarevic, Commission européenne, René Lüddecke, EWE, Martine Lemalet, Le Manuscrit, Philippe Stiel, représentation de l'État libre de Bavière à Bruxelles. Cf. Carole Ulmer, « Les défis du haut et très haut débit », *Confrontations Europe La Revue* n° 95, juil.-sept. 2011.

(19) Cf. Le compte rendu par Dasha Bespyatova de la réunion du 7 mars 2012, *E-commerce : enjeux de croissance dans l'UE et paiements en ligne*, avec les interventions de Harrie Temmink, DG MARKT, Commission Européenne, Ruth Milligan, EuroCommerce, Anne Filly, BEUC, et Cédric Sarazin, Groupement Cartes Bancaires CB, European Payments Council pour le SEPA.



© DR

Le numérique rend obligatoire la construction d'un marché européen des services pour développer les échanges nécessaires à la croissance, mais la structuration de la demande devrait reposer sur des choix sociocollectifs d'intérêt commun pour les grandes fonctions d'information et de communication

ment touché, il devra être renouvelé, aussi faut-il aider tous les acteurs concernés à en saisir les opportunités. Soucieuse de l'essor des « Knowledge Intensive Business Services », la Commission ne devra pas oublier les conditions de leur appropriation par les travailleurs et les PME, et de la mutation des comportements des administrations qui est nécessaire pour les promouvoir. **L'efficacité des échanges par Internet et le commerce électronique requiert des réseaux de communication adaptés en permanence à l'évolution des trafics et des technologies**, pour les échanges à l'intérieur de l'Europe comme avec le reste du monde.

Le numérique rend obligatoire la construction d'un marché européen des services pour développer les échanges humains et productifs nécessaires à la croissance, mais les dimensions non marchandes doivent être assumées. On est surpris de constater l'ampleur des résistances nationales tant envers le marché qu'envers la redéfinition des SIG. On peut les comprendre s'agissant de défendre des services publics face aux excès de règles de concurrence qui veulent à tout prix distinguer et opposer le service commercial et le service public, alors que la mixité est souhaitable. Mais ceci ne résout en rien le problème des incitations pour le renouvellement des fonctions. Les administrations publiques et les corporatismes conjugués opposent une résistance farouche à la modernisation des services publics ; les professionnels de services privés réglementés résistent également. Néanmoins des administrations expérimentent l'open data et la coopération numérique ; et la création des « guichets uniques » pour la circulation transfrontières est engagée. C'est une tâche considérable qui doit aboutir à offrir des

structures d'accueil fournissant aux entreprises de services les informations de base nécessaires pour aller prestere dans d'autres pays européens.

PROPOSITION 14 Promouvoir le développement d'infrastructures sociales de services d'intérêt général

Un des objectifs du SMA pour la Commission est la promotion des entreprises sociales. Cet objectif doit se concrétiser et se prolonger de plusieurs façons⁽²⁰⁾.

Il faut reconnaître et favoriser la diversité des « entreprises sociales ». L'économie sociale, les mutuelles, coopératives et associations apportent des réponses innovantes dans de multiples domaines : santé, dépendance, protection sociale ; éducation, formation, information ; logement... Il ne s'agit pas de les cantonner à des missions de substitution quand les services administrés et marchands sont défaillants. Loin d'y voir un tiers-secteur, engoncé, il y a besoin de promouvoir ces familles d'entreprises dans un capitalisme dont les biens publics seront un moteur. Ceci nécessite des mutations des modèles de gestion de l'économie sociale, mais aussi – ce que l'UE n'a pas encore compris – un cadre adapté de régulation du capitalisme financier. De même, les entreprises publiques immergées dans la concurrence devront pouvoir renouveler leurs fonctions et devenir hybrides sans pour autant subir les règles générales des entreprises commerciales. Ainsi La Poste, entreprise dont les coûts fixes sont ses personnels, pourrait redéployer ses potentiels pour devenir une infrastructure de services faisant appel aux technologies numériques, polyvalente, en milieu urbain et rural⁽²¹⁾. De nouvelles entreprises de services pourraient gérer des parcs automobiles urbains répondant aux besoins individuels et collectifs de façon beaucoup plus économe et écologique, etc.

Nous proposons l'élaboration d'un cadre pour le développement des infrastructures sociales de services. Cela implique des changements des règles de la concurrence pour faire place aux coopérations et créer des Fonds de financement

(20) Cf. Nicole Alix, « Économie sociale, entreprises sociales : des générateurs de solutions à investir ! », *Confrontations Europe La Revue* n° 95, juil.-sept. 2011, et Un droit positif pour les services d'intérêt général, pour un investissement social européen puissant et solidaire, Juris Association, mai 2012.

(21) Cf. Jean-Paul Bailly, « La place des services publics innovants et compétitifs dans la nouvelle croissance en Europe », dans le livre collectif *Pour une Europe compétitive et solidaire*, Collection L'Europe après l'Europe aux éditions Le Manuscrit, 2012. Cf. Pour une énergie et une mobilité durables, *La Lettre des Entretiens Européens* n° 10, 2010.

Une stratégie industrielle européenne nécessite la transformation des capitalismes nationaux en systèmes industriels compétitifs, mais aussi coopératifs et porteurs de développement durable.

spécialisés. Il est symptomatique que dans la discussion de la nouvelle directive sur les marchés publics, des collectivités publiques et des acteurs de l'économie sociale se plaignent de biais à l'encontre des coopérations public-public et public-privé. **Soulignons un problème majeur pour la promotion de services transfrontières : les contenus linguistiques. La démission des institutions politiques consiste à laisser l'intérêt privé tenter d'y répondre ; les administrations nationales cultivent le quant à soi, alors que des coopérations transfrontières d'intérêt public seraient nécessaires.**

4 UN CAMP DE BASE POUR L'EUROPE⁽²²⁾ DANS LA MONDIALISATION, AVEC UN SOCLE DE MARCHÉ RÉNOVÉ ET DES POLITIQUES COMMUNES TECHNOLOGIQUES, SECTORIELLES ET TERRITORIALES

Une stratégie industrielle européenne nécessite la transformation des capitalismes nationaux en systèmes industriels compétitifs, mais en même temps porteurs de développement durable. Les différenciations se renouvelleront en fonction des cultures et des potentiels historiques. Dans son « Paquet Emploi » d'avril 2012, la Commission s'intéresse au développement de certains secteurs – vert, numérique, santé... – mais ignore la masse des autres secteurs où de grandes restructurations auront lieu. Ce n'est pas acceptable. Nous préconisons des politiques industrielles organisées en trois dimensions : la promotion des technologies génériques, la réorganisation des secteurs en filières, le développement des territoires. Et la rénovation du marché unique doit être conçue en fonction de l'objectif de construction d'un camp de base dans la mondialisation.

PROPOSITION 15 Concevoir des politiques industrielles pour la promotion des technologies génériques

Dans les années 2004-2009, le commissaire Verheugen a réuni des groupes de haut niveau pour envisager des initiatives axées sur les « marchés porteurs ». Des appels d'offres pour des projets européens ont été suggérés, mais les recommandations n'ont pas été suivies d'effets significatifs.

Aujourd'hui le commissaire Tajani travaille à des initiatives sur les technologies génériques (« Key enabling technologies » : nanotechnologies, matériaux et systèmes avancés, etc.) visant la création et production ►►►

(22) Cf. Jean Gandois, « Le camp de base est toujours nécessaire » ; Francis Mer, « Variations autour de la compétitivité », *Confrontations Europe La Revue* n° 98, avril-juin 2012.

►►► de produits et procédés radicalement nouveaux dans tous les domaines d'industrie et d'activité. Une étude commandée par la Commission dénonce une triste réalité⁽²³⁾ : l'Europe est riche en brevets, très faible en production. La défaillance de la gouvernance est soulignée : les DG travaillent séparément alors qu'un travail systémique transversal est nécessaire ; **c'est « la vallée de la mort entre savoir et marché »** (pas de plateformes pilotes précompétitives) ; **l'échec du financement est « abject »** (alors qu'il faut pouvoir combiner des fonds rapidement et localement, c'est impossible). **Les propositions visent à bâtir une masse critique** (comme l'ont fait les Américains) : infrastructures partagées, plateformes prototypes, consortia, facilités pour la compétitivité des industries manufacturières, développement du financement public vers l'aval alors qu'il est actuellement hyperconcentré sur la recherche amont (contraste criant avec la Chine et les États-Unis qui misent sur le développement) ; combinaison rapide de fonds publics et privés pour le développement des industries locales en aidant les régions à s'impliquer (« Social challenges should not be so vague ! »). La Commission cherche à donner suite à ce rapport mais avec combien de freins ! Elle n'aime pas aller vers des dispositifs sectoriels qui nécessitent un soutien ciblé, alors que pourtant les problèmes de diffusion et d'usage sont différents d'un secteur à l'autre ; elle ne veut pas remettre en cause la politique de concurrence ; elle fait appel à des « choix technologiques » de la part des Régions alors que rares sont celles qui sont en capacité de le faire ; elle ne sait pas combiner des fonds vite et bien (bureaucraties nationales, pas de sécurité des couplages public-privé)... Autant d'indications des réformes à opérer.

PROPOSITION 16 Promouvoir des politiques sectorielles pour bâtir des filières et des coopérations intersectorielles, et définir les secteurs d'intérêt stratégique européen

(23) Cf. « Propositions pour une stratégie européenne sur les technologies clés génériques », rapport final du groupe d'experts de haut-niveau présidé par Jean Thérme, Commission européenne, juin 2011. Cf. le compte rendu par Mathieu Moreau de la réunion InduServices du 8 mars 2012, « Les applications des techniques clés génériques pour développer la compétitivité industrielle européenne », avec Gabriel Crean, directeur scientifique au CEA (Présentation du Rapport final – juin 2011 – du Groupe d'experts de haut niveau sur les TCG), Michel Catinat, chef d'unité TIC pour la Compétitivité et l'Innovation industrielle, à la DG Industrie de la Commission européenne, Gernot Klotz, directeur pour la Recherche et l'Innovation au CEFIC (European Chemical Industry Council).

La construction européenne a commencé par une Communauté européenne du charbon et de l'acier, depuis lors Euratom et l'Espace sont les seules politiques industrielles communes.

L'industrie spatiale européenne est en fait une micro-industrie, gérée non sans tensions entre une Agence intergouvernementale et la Commission⁽²⁴⁾. Ses applications ne font pas l'objet d'une politique industrielle multisectorielle. Aussi cette politique spatiale reste cantonnée à la commande publique de lanceurs et satellites. La création d'interfaces et la formation des utilisateurs de l'industrie spatiale (par exemple pour les services que les infrastructures de Galileo rendent possibles) intéresseraient toutes les activités économiques. Plus généralement la création d'agences spécialisées pour la diffusion des innovations offrirait une prévisibilité longue pour les investisseurs, et aiderait à réunir des ressources de financement pluriannuelles.

L'UE a prôné jusqu'il y a peu une approche exclusivement « horizontale » : pour elle l'industrie n'avait besoin que d'un cadre réglementaire et d'un environnement favorables à l'initiative privée avec le seul stimulant de la concurrence. Elle a ensuite reconnu des « défaillances de marché » et souhaité ajuster l'approche horizontale aux spécificités sectorielles (tailoring). Ainsi dans certains secteurs, un travail collectif réunissant les représentants des entreprises et des syndicats a mis à jour des solutions innovantes – par exemple dans le textile-habillement –, visant à coordonner les restructurations pour les orienter vers un redéploiement et un développement (formation des compétences et des filières, règles de concurrence adaptées et incitations appropriées). En vain.

L'action pour répondre à l'impératif industriel doit partir du terrain. Régions, États, groupements doivent pouvoir nouer des coopérations. Et les États intéressés devraient coordonner leurs politiques sectorielles nationales. Une méthodologie commune sera nécessaire alors que chacun tente d'articuler les maillons de ses mesures trop souvent segmentées – innovation, soutien de la demande, construction de l'offre, accès aux marchés. Il s'agit de traiter en cohérence les chaînes de création de valeur ajoutée. Ensemble ces États pourraient communiquer leur expérience et examiner la compatibilité des objec-

(24) Cf. le compte rendu par Edouard Simon et Thomas Platt de la réunion du groupe InduServices du 16 juin 2011, « *La politique spatiale européenne : un enjeu d'intervention publique* », avec Jacques Cipriano, directeur des affaires européennes chez Safran, Jean-Jacques Dechezelles, président du Groupe Régional Cannes-Côte d'Azur de l'Association Aéronautique et Astronautique de France (AAAF) et auteur d'un rapport intitulé « Europe – Compétitivité du secteur spatial ».

tifs nationaux, en faisant appel à des feuilles de route à durée assez longue pour intéresser les entreprises et en se dotant de tableaux de bord. **Des consortia d'acteurs économiques porteurs de projets communs pourraient être organisés et le dialogue sectoriel relancé.** Leur coopération visera à détecter les excès destructeurs de la compétition, et à l'inverse réaliser les potentiels de réduction des coûts en les partageant. **Au niveau communautaire, les politiques sectorielles se focaliseront sur les secteurs « stratégiques »** tant pour leur place dans les sociétés que pour leur rôle dans la compétition mondiale. L'UE devra susciter la coopération pour réussir des reconversions, offrir des dispositifs de stimulation des innovations et des plans de formation, établir la mutualisation de ressources sur les projets d'intérêt commun...

L'automobile est un cas urgent. François Michaux⁽²⁵⁾ souligne la confrontation entre une industrie mature (Europe, USA, Japon) et une industrie jeune en phase de construction rapide dans les zones émergentes. Les constructeurs occidentaux sont présents dans les deux zones et l'on voit bien que pour eux le nouveau monde compte plus que l'ancien. Actuellement les États subventionnent la survie d'outils industriels surdimensionnés ; c'est de chacun pour soi alors que la fermeture de sites est inéluctable. Les normes écologiques créent des surcoûts tandis que les investissements de redéploiement souhaitables ne sont pas rentabilisés faute de demande, alors que les défaillances des infrastructures de transports en commun en zones urbaines sont évidentes, et la mise en place d'une stratégie de mobilité durable trop lente. Aucune action à court terme de l'UE n'est en vue alors que les risques de crise violente sont majeurs. Des réponses partielles à la crise visent à retarder la chute : contraction des coûts de production, poursuite des délocalisations, groupements et alliances. Mais une stratégie appellerait beaucoup plus : des choix de société partagés pour redéfinir la place de la voiture en Europe, en l'inscrivant dans une perspective de mobilité durable. La « voiture verte » n'est pas une solution-miracle, elle fait partie d'un nouveau système de mobilité, avec de nouvelles infrastructures urbaines, la création de sociétés de services, des modèles de marchés différents...

Chaque « secteur » de production devra être resitué dans des écosystèmes socio-industriels et dans un espace de coopération européen. Restructurations et redéploiements s'inscriront dans des filières liant les entreprises, leurs fournisseurs et leurs utilisateurs. Ils feront appel à des coopérations intersectorielles, et prendront appui sur un capital social et humain dûment organisé et sur des sources de financement adaptées.

(25) Cf. François Michaux, « L'avenir incertain de l'automobile européenne », *L'Option de Confrontations Europe* n° 30, à paraître à l'automne 2012.

Chaque secteur-filière appelle des coopérations spécifiques, qu'il s'agisse des industries énergivores et dépendantes en matières premières, ou des industries agroalimentaires liées à l'agriculture dans une perspective de durabilité écologique.

PROPOSITION 17 **Faire appel à des politiques industrielles territoriales décentralisées et concertées pour un développement dynamique durable des régions d'Europe**

L'automobile est un cas urgent. Actuellement les États subventionnent la survie d'outils industriels surdimensionnés. Aucune action à court terme de l'UE n'est en vue alors que les risques de crise violente sont majeurs. Des réponses partielles visent à retarder la chute. Il est urgent de redéfinir la place de la voiture en Europe, en l'inscrivant dans une perspective de mobilité durable.

L'option du développement durable est une opportunité majeure pour la reterritorialisation d'industries à proximité (habitats rénovés, villes propres, nouvelles filières agricoles⁽²⁶⁾...). Il faut imaginer dans cet esprit un grand retour de la politique de cohésion territoriale. Elle devra accorder les choix collectifs de solidarité-compétitivité et les projets d'investissements. La bataille des principes de sélectivité n'est pas encore gagnée : rappelons-nous les débats entre les partisans du financement de projets « space blind » et ceux qui préfèrent le « place based » ; et ne soyons pas en retard sur la Banque mondiale qui plaide aujourd'hui pour le « people based »⁽²⁷⁾. Malgré les efforts de réforme du début des années 2000, la politique régionale reste excessivement marquée par le retour des fonds structurels aux États. Les régions sont absentes de la sélection des projets. Les fonds interrégionaux, qui pourraient concerner plusieurs régions autour de projets structurants (par exemple l'aménagement de l'espace du Danube) ne représentent que 2 % du total. Selon certains dirigeants, les fonds structurels devraient même être réservés aux populations pauvres !

Les inégalités entre les régions d'Europe étant très profondes, une stratégie européenne de déclinaison spatiale du développement durable est indispensable. Elle doit procéder par des concertations planifiées, définir les territoires pertinents, viser leur accès aux grands réseaux transfrontières structurants, créer des agences de grandes régions organisant la mise en relation des acteurs territoriaux et des financements. ►►

(26) Cf. Philippe Tillous-Borde, « Le rôle de la filière oléagineuse dans le soutien d'une croissance verte : l'exemple de Sofiprotéol », dans le livre collectif *Pour une Europe compétitive et solidaire*, Collection L'Europe après l'Europe aux éditions Le Manuscrit, 2012, et la synthèse du cycle de quatre déjeuners-débats 2011 de Confrontations Europe réalisée par Hervé Fischer sur le thème Agriculture durable et croissance verte : quelle PAC(te) pour demain ?

(27) Cf. Jean Peyrony, « L'avenir de la politique de cohésion », *La Revue en ligne* n° 2 – Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires, Datar, 2010.

►►► Une telle stratégie d'intégration industrielle décentralisée marquerait une grande rupture avec la méthode ouverte de coordination dont la réalité pour l'industrie a été nulle. **À partir d'objectifs élaborés en commun, les concertations planifiées entre les entreprises et les institutions feraient appel au développement d'un dialogue social organisé sectoriel et territorial.** Les projets d'intérêt européen sélectionnés pourront être financés par des ressources publiques et d'emprunts mutualisées au niveau communautaire, sans pour autant nuire à la concurrence ; les appels d'offres ne devront plus ignorer les nécessités de cette mutualisation pour les projets innovants d'intérêt public. C'est aussi sur les territoires qu'il faut penser les reconversions.

Des agences publiques plurirégionales ou communautaires devront être créées dans les secteurs d'intérêt commun et sur les territoires pertinents. Elles ne seront pas les décideurs, les sélecteurs des projets, mais des médiateurs et des catalyseurs permettant aux porteurs de ceux-ci de disposer des informations et des soutiens adéquats pour mieux élaborer l'innovation et le développement. Il faut souligner à quel point la masse des entreprises européennes est inorganisée pour l'accès aux marchés européen et international. Et les entrepreneurs ne sont pas spontanément volontaires pour partager des informations et coopérer. Il est crucial de construire des lieux de dialogues et de relations industrielles public/privé adéquats.

PROPOSITION 18 Réviser la politique de la concurrence pour permettre le déploiement des coopérations industrielles

Tel qu'il a été réglementé et organisé, le marché intérieur n'offre pas un socle adéquat pour ces nouvelles dynamiques. Une raison essentielle est que la politique de concurrence est fondée sur le dogme selon lequel l'innovation résulte spontanément des logiques de marché. Or les modèles de marché et de concurrence, avec des prix de marché qui valorisent très mal le capital naturel et immatériel, n'ont nullement réussi à déclencher les investissements nécessaires, dont la conception et le financement ne peuvent être le privilège absolu des traders et des investisseurs financiers privés. Aussi la volonté des autorités européennes de s'aligner partout sur les prix de marché, spot, à terme, ou même virtuels, et d'appuyer les exigences de liquidité des investisseurs financiers pour tout investissement réel, est très grave. Insistons : les investissements pour le développement durable, dont les coûts fixes immédiats sont élevés et la rentabilité faible et différée, sont très mal valorisés. Et la politique de concurrence fait obstacle à la coopération qui permettrait de réduire les coûts en les partageant : pour reprendre un

exemple-clé, sans taxe carbone ni optimisation des parcs de capacités et des réseaux européens, une Communauté d'énergie décarbonée n'est pas possible.

La politique de concurrence n'est reine que par carence de politique industrielle⁽²⁸⁾. Elle a priorisé l'intérêt à court terme du consommateur et négligé le surplus du producteur, dont dépend pourtant la capacité d'innover et la valeur ajoutée réelle. Voulant à juste titre réduire les rentes et les monopoles abusifs, elle a pourtant très peu agi face aux excès de la finance ou encore de la grande distribution. La révision des règles est une affaire politique majeure. Il est inadmissible que la DG Concurrence puisse de son propre chef piloter la définition des règlements essentiels. La coordination intra-Commission n'est qu'un exercice « inter-services » ex post, faute de recherche de stratégie intégrée ex ante. La réforme de la politique de concurrence doit faire l'objet d'une coordination politique pour le développement industriel et social.

La question des aides publiques est essentielle. L'UE est la seule zone du monde qui a érigé un principe selon lequel ces aides sont prohibées pour les entreprises et les secteurs... mais les aides « horizontales » (jugées « neutres ») sont tolérées. C'est une invention juridique assez ridicule. De fait les aides nationales sont multiples et incohérentes. Et le « droit » communautaire n'y est pas pour rien. Les aides à la restructuration sont refusées... sauf pour cesser de produire et offrir des plans sociaux ou en dérogation en cas de crise. Des aides régionales bénéficiant à certaines entreprises (Ryanair...) sont permises ; les aides nationales non. Les aides profitent aux équipementiers chinois pour l'installation des énergies renouvelables. Les aides déguisées en niches fiscales ne sont pas traitées. La mutualisation d'aides publiques au niveau communautaire pour promouvoir des projets industriels d'intérêt européen n'existe pas...

La Commission a lâché du lest en matière d'aides publiques pour les services sociaux, mais non sans causer de nouvelles incertitudes. Ainsi la combinaison des règles sur les marchés publics et sur les aides peut faire encore obstacle à la définition des missions d'intérêt général et à l'organisation des coopérations entre entités publiques et privées. Et ce parce que la mise en place d'un cadre positif pour les SIEG visant à leur modernisation et à promouvoir leur rôle pour les coopérations transfrontières et la cohésion territoriale est encore écartée.

La politique de concurrence n'est reine que par carence de politique industrielle. Elle fait obstacle à la coopération qui permettrait de réduire les coûts en les partageant. La question des aides publiques est essentielle.

(28) Roger Guesnerie et David Encaoua traitent de l'historique des rapports entre ces deux politiques dans leur rapport au Conseil d'analyse économique, Politiques de la concurrence, Rapport du CAE n° 60, 2006. Olivier Guersent évoque ce débat dans sa contribution Politique de concurrence et compétitivité, modèle de marché intérieur et dimension externe, dans le livre collectif A la recherche de l'intérêt européen, Collection L'Europe après l'Europe aux éditions Le Manuscrit, 2008.

Les principes régissant les fusions-concentrations devront être également revus en fonction des territoires pertinents et de l'intérêt de systèmes intégrés afin de créer de la valeur ajoutée. Il conviendra de renoncer au concept de « marché du contrôle » qui vise à donner tout pouvoir à l'actionnaire financier dans la gouvernance...

Les principes régissant les ententes devront reconnaître la pertinence de contrats à long terme entre producteurs et acheteurs lorsque des investissements lourds sont nécessaires. Les règles concernant les secteurs à caractère oligopolistique (quand la taille est facteur de rendements d'échelle) ne doivent pas être celles qui régissent la concurrence atomistique...

De façon générale, la gouvernance des politiques de marché ne doit plus reposer sur les dogmes des marchés efficients. Elle devra mettre en cohérence les choix publics et les règles de la compétition, et ceci nécessitera une coopération collégiale au sein de la Commission et au-delà.

PROPOSITION 19 Mettre en cohérence la cohésion sociale et la compétitivité en conjuguant les coordinations des politiques économiques, la rénovation des règles et structures de marchés, la formation de marchés de la propriété intellectuelle

On distingue traditionnellement compétitivité-prix et compétitivité-innovation. **La compétitivité-prix ne devrait pas être confondue avec le seul rapport salaires plus charges sociales/productivité, mais être explorée aussi sous l'angle des prix des inputs et du coût du capital.** Elle soulève bien des enjeux sociaux dont le niveau européen doit se soucier pour prendre sa part des responsabilités. Citons les principaux : une règle d'or pour le rapport salaires + charges/productivité (avec des différenciations possibles selon les réalités nationales et avec des dimensions contra-cycliques) ; des salaires nationaux minima ; un financement de la protection sociale qui ne pèse pas sur l'emploi mais relève de l'impôt ; une taxe carbone (base indispensable de la décarbonisation, les marchés d'émissions devenant un complément) ; la taxation des transactions financières et l'harmonisation de l'impôt des sociétés... tout ceci relève soit de coopérations renforcées soit de la responsabilité communautaire.

Concernant la compétitivité-innovation, l'impératif est la valorisation du capital technologique, immatériel et sociétal des nations et de l'Union.

Comme nous le verrons plus loin, des enjeux majeurs de mesure de la valeur économique/sociétale de ce capital sont posés. Il est de type public et non plus seulement privé. De même les calculs et critères d'investissement et de financement doivent être revus : ceci ne saurait être laissé aux seuls marchés qui procèdent par bulles spéculatives pour valoriser certaines innovations.

Concernant la compétitivité-innovation, l'impératif est la valorisation du capital technologique, immatériel et sociétal des nations et de l'Union. Elle appelle la création d'infrastructures de services d'intérêt général dans la formation des marchés.



Cela étant, l'introduction de dimensions non marchandes dans la formation des marchés, amorcée dans le SMA, doit être développée. Il en est ainsi des transactions concernant la diffusion des connaissances et des inventions. Un groupe d'institutions publiques de long terme a présenté aux institutions communautaires des propositions concernant les brevets et licences. Il constate qu'un marché des transactions se développe aux États-Unis et en Asie, à l'initiative de professionnels de la propriété intellectuelle ; alors que l'Europe, très fragmentée, est très en retard. Les PME, les acteurs de l'économie sociale, les groupements professionnels sont particulièrement pénalisés. **L'objectif est de mettre en place un marché européen de la propriété intellectuelle intégré, accessible et transparent, avec la mise en place d'opérateurs – infrastructures de marché qui faciliteraient l'échange et la licence de brevets⁽²⁹⁾.** Interfaces de rencontre entre l'offre et la demande, ils acquerraient des brevets et les offriraient ensuite aux entreprises – en particulier les PME - sous forme de licences en grappes technologiques. Ceci est typique de la nouvelle économie dont nous avons besoin : création d'infrastructures pour une intermédiation sur des marchés régulés. **Comme nous l'avons vu, la création d'infrastructures de services d'intérêt général dans des domaines comme la formation et l'emploi, l'open source pour l'information, la rénovation des espaces publics ►►►**

(29) Cf. *Proposal to establish a European Market Operator for Patent Exchange and Licensing*, CDC Propriété intellectuelle, 23 janv. 2012. Cf. le compte rendu par Dasha Bespyatova de la réunion du groupe Marché intérieur et Services du 3 mai 2012, « Propriété intellectuelle et propriété industrielle : booster la croissance économique européenne », avec les interventions de Kerstin Jorna, DG Market, Commission européenne, Jean-Luc Gal, Office européen des Brevets, Philippe Hardouin, CSPH International.

►►► **territoriaux, la santé...** aurait un rôle majeur pour le renouvellement du capital humain, sociétal et naturel. Ces champs d'élection sont encore largement en friches, faute d'innovation pour l'organisation publique/marchande. En faisant appel à l'initiative d'économie sociale, on pourrait différencier le traitement des risques courts et longs, financer des investissements à haute intensité capitalistique mais à très forte efficacité sociale, établir la mixité des financements et promouvoir des fonds de garantie. L'UE gagnerait à situer ces travaux dans le cadre de principes législatifs positifs et non dérogoratoires en matière de SIG sur la base de l'article 14 du Traité de Lisbonne⁽³⁰⁾.

⑥ UNE REFONDATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET D'INVESTISSEMENT INTERNATIONAL DE L'EUROPE CONJUGUANT RÉCIPROCITÉ ET INTÉRÊT MUTUEL

En 2008 la Commission s'est interrogée sur la cohérence à établir entre les politiques du marché intérieur, qui s'est dilué dans le marché mondial, et son action extérieure. La page a été vite refermée, alors qu'au-delà même de la « dimension externe » des politiques de marché, il y a besoin impérativement d'une stratégie économique extérieure de l'Union. C'est un objectif politique central, un monde à défricher, des responsabilités à découvrir. Ici nous fournirons seulement quelques arguments, fondés sur une longue expérience des questions commerciales⁽³¹⁾.

La doctrine de l'UE date du milieu des années 1990 ; certains principes sont toujours bons mais le manque de renouvellement est effrayant alors que le monde a changé.

Un bon principe, à défendre avec acharnement : l'ouverture ! Outre ses dimensions spirituelles et éthiques, il répond à l'intérêt des Européens. Le commerce international est une priorité, sans lui pas de croissance. Il doit être encadré par des règles de bonne conduite qui créent la confiance et réduisent l'incertitude, et ceci autant que possible à l'échelle multilatérale globale. So far, so good.

L'Union a été leader pour la promotion de ces règles et souhaite le rester. Elle se veut une « soft power », et a obtenu des résultats. Grâce à elle un esprit nouveau a pu souffler dans les échanges internationaux. Mais ce leadership s'essouffle. Comme l'a bien démontré le « think tank » Bruegel, la puissance est fragmentée⁽³²⁾ et sa division interne se traduit par un

plus petit commun dénominateur en matière d'action commerciale lorsqu'il s'agit de défendre ses intérêts économiques propres. Ainsi son industrie a été particulièrement victime des concessions négociées au niveau de l'OMC, de même que sa « préférence communautaire » dans le domaine agricole. D'autre part, les efforts de Pascal Lamy pour introduire dans le champ des négociations multilatérales des règles sociales et environnementales, et les « sujets de Singapour » (en particulier la politique de concurrence et l'investissement qui sont des enjeux fondamentaux) ont échoué (sauf en partie pour l'environnement, où l'UE a commencé à faire bouger les lignes mais achoppe sur les dimensions économiques). La reprise de ces objectifs dans des accords bilatéraux n'est pas nulle, mais limitée. Significatif est le refus actuel de la Commission de négocier des accords d'investissements « purs », c'est-à-dire allant au-delà du droit d'établissement des entreprises à l'étranger, pour obtenir un « traitement national » (c'est-à-dire la non-discrimination entre firmes locales et firmes étrangères) et réguler les contrats. La Commission laisse aux États membres le soin de se débrouiller séparément avec des accords d'État à État.

Pascal Lamy souligne deux raisons majeures de ces échecs : les différences entre les choix collectifs des nations (évidentes pour l'industrie et l'agriculture, mais non moins pour les services), et les différences entre leurs niveaux de développement. L'OMC a accepté des discriminations en faveur des pays en développement (PED), dont bénéficient la Chine et d'autres puissances émergées ! Une grande œillère de l'UE a été de ne pas voir la montée de ces puissances. Mais il y a une troisième raison : dans les fonctions collectives de la croissance, et en particulier les politiques industrielles, le rôle de l'État et des domaines publics est incontournable. On ne saurait le faire plier sous la règle juridique commerciale : c'est évident pour la politique de concurrence et l'investissement... où les autres pays auraient eu tort d'adopter nos propres règles dont le bien fondé n'est pas toujours évident !

De plus, l'UE n'a pas voulu voir venir la crise financière, et le manque de régulation et de surveillance financières a eu des impacts majeurs sur la pertinence et la solidité des règles commerciales antérieures. Tout ceci a déstabilisé l'OMC, en quête de redéfinition, et l'on devine que devant accorder commerce et régulation économique, elle devrait assumer une mission nouvelle d'interface, comme Yvon Jacob et Serge Guillou l'ont suggéré⁽³³⁾.

(30) Cf. note de Philippe Herzog et Laurent Ghékière, « Biens publics et adhésion citoyenne au marché intérieur », juin 2010.

(31) Cf. « Pour un contrôle social du cycle du millénaire à l'OMC », *L'Option de Confrontations Europe* n° 11, 1999. Président de la Commission des relations économiques extérieures du Parlement européen puis vice-président de la Commission économique et monétaire, j'ai pu suivre après l'échec de Seattle toutes les péripéties du cycle de Doha. Cf. « Définir l'intérêt européen pour l'industrie européenne et le promouvoir dans la compétition mondiale », Emmanuelle Butaud-Stubbs, dans le livre collectif *A la recherche de l'intérêt européen*, Collection L'Europe après l'Europe, aux éditions Le Manuscrit, 2008.

PROPOSITION 20 Établir un principe de réciprocité, l'étendre et l'articuler avec la formation d'un camp de base européen dans la mondialisation

(32) Cf. *Fragmented Power: Europe and the global economy*, edited by André Sapir, Bruegel, 2007.

(33) Cf. Yvon Jacob et Serge Guillou, *En finir avec la mondialisation déloyale ! Rapport de mission pour le gouvernement français*, janv. 2012.

Michel Barnier est à l'origine d'une novation dans le domaine de la politique commerciale : établir un principe de réciprocité. La Commission l'a accepté non sans réticences, mais quand même. Il n'est pas sûr que le Conseil sera suffisamment uni pour suivre.

Il faut être clair : l'objectif de base de la réciprocité est l'ouverture, non le « protectionnisme ». L'ouverture est source d'opportunités majeures de développement. L'UE a depuis 1994 ouvert et libéralisé sans relâche son marché intérieur, mais ouverture n'est pas synonyme de libre-échange : sans règles adéquates l'incertitude juridique et la corruption font obstacle. S'agissant des marchés publics singulièrement, qui font toujours l'objet de décisions publiques et mobilisent des fonds publics, il ne peut être question de libre-échange⁽³⁴⁾. Les marchés publics européens sont beaucoup plus ouverts que ceux des émergents, des USA et du Japon. La proposition de la Commission vise à la fois à permettre à des entreprises de déclencher une procédure contre une concurrence déloyale, et à doter l'Union d'un Instrument de défense commerciale⁽³⁵⁾.

Mais la doctrine UE antérieure fait obstacle au renouveau puisqu'elle prêche la neutralité en matière d'appui aux entreprises ou secteurs particuliers. Elle se targue de règles qui ont facilité le développement des entreprises... pour les grandes multinationales certes, et à quel prix, mais pour les autres ? D'autre part, il faudrait élargir la question de la réciprocité aux aides publiques et à l'investissement. Ainsi les aides nationales, les aides de l'UE pour la R-D, bénéficient aux entreprises étrangères, sans réciprocité évidemment. Mais il n'est pas encore question de traiter ces problèmes aujourd'hui !

Un problème méconnu, mais de grande importance, est celui des « offsets »⁽³⁶⁾, ces contrats non standards par lesquels un pays acheteur exige des « compensations » à un pays vendeur, dans le but d'imposer un niveau élevé de valeur ajoutée locale et surtout le transfert des technologies des pays avancés. C'est ainsi que la Chine, après avoir ouvert son marché pour acquérir les technologies d'équipements d'éoliennes tout en demandant 40 % de valeur ajoutée locale, a carrément fermé son marché intérieur dix ans après et pilonne à l'exportation.

(34) Cf. Alain Berger, « Pour des règles de concurrence loyale au sein du marché intérieur », *Confrontations Europe La Revue* n° 93, janv.-mars 2011 ; Viviane De Beaufort, « Ouverture des marchés publics ? Réciprocité et ses déclinaisons en droit », *Interface* n° 67, mai 2011.

(35) Comme annoncé dans l'Acte pour le Marché Unique ainsi que dans la Communication sur l'avenir de la politique commerciale, la Commission a adopté le 21 mars 2012 sa proposition pour un règlement concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union, sur http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/international_access/COM2012_124_fr.pdf

(36) Cf. Christian Sylvain, « Les offsets et les compensations internationales ». La note n° 6 de *Conventions, Réguler la mondialisation*, 2011.

L'objectif de base de la réciprocité est l'ouverture, non le « protectionnisme » mais ouverture n'est pas synonyme de libre-échange. Sans règles adéquates pour créer la confiance, l'incertitude juridique et la corruption font obstacle.

Le défi de la régulation des transferts de technologie est stratégique. Soit l'UE s'autorise aussi de telles « compensations », soit elle démontre une volonté de négocier des règles qui établiront les conditions du partage (les technologies ayant évidemment vocation à être transférées).

PROPOSITION 21 Établir une capacité stratégique en matière de politique commerciale et d'investissement international

Une forme primitive de retour du politique a consisté à réagir face à la « menace » des fonds souverains et des entreprises multinationales émergentes en évoquant la nécessité du contrôle. Ayant besoin de ces fonds et de ces nouveaux actionnaires, cette volonté s'est réduite à une demande de transparence.

La priorité pour bien accueillir les investisseurs étrangers est de nous montrer capables de solidarités et de choix collectifs à l'intérieur de l'Europe. Définissant nos intérêts économiques stratégiques, en particulier pour l'énergie et l'accès aux matières premières, nous saurions mieux gérer les financements croisés et les transferts de technologies souhaitables. Le Club des investisseurs européens de long terme, dont nous parlerons plus loin, a su faire participer les fonds souverains dans l'industrie des fonds européens qu'il souhaite créer. Loin d'une approche défensive, l'Union doit se soucier de susciter ces croisements qui traduiront et financeront des coopérations d'intérêt mutuel. Mais l'incertitude du cadre juridique et politique européen est un gros obstacle. D'autre part, les pays occidentaux surendettés et vieillissent et les pays émergents de moyenne dimension ne disposent pas de la culture et de l'organisation nécessaires pour multiplier ces leviers d'investissement. Par exemple les IDE entrants dans l'espace méditerranéen souffrent d'une carence de coopération et de modernisation en matière de décision publique d'investissement.

L'UE devra définir ses intérêts stratégiques, mais aussi compléter ses normes par une fiscalité adéquate (par exemple taxe carbone plutôt que mécanismes de compensation aux frontières), abaisser le coût du capital pour des engagements et partenariats durables, et élaborer une politique de zonage. Ses rapports de voisinage sont faibles et la défiance règne ; on se précipite en Asie, qui s'organise en zone intégrée ; on n'a pas de relation organisée avec les BRICS. Olivier Freget plaide pour une bilatéralisation de notre système institutionnel avec le système chinois et ceux des pays émergents⁽³⁷⁾. ▶▶

(37) Cf. Olivier Freget, « Réflexions sur la réciprocité États émergents – Europe à la lumière de l'expérience et de l'histoire communautaire de la régulation économique », dans le livre collectif *Pour une Europe compétitive et solidaire*, Collection L'Europe après l'Europe aux éditions Le Manuscrit, 2012.

►►► Aujourd'hui la Commission n'a aucune capacité centrale de prospective et de stratégie, pire elle ne voit pas la nécessité de s'en doter. C'est un problème politique à soulever, d'autant plus que seule l'Allemagne se donne cette capacité mais pour elle-même. Soulignons que la connaissance des impacts du commerce et des IDE est très faible. L'appareil statistique, fait de bric et de broc, est en cours de formation du côté des Instituts spécialisés et des consultants. Enfin, en termes de capacité géostratégique, les Américains conjuguent en une force cohérente leur politique extérieure, leur politique de sécurité et leur politique commerciale. Absolument rien de tel n'existe ici. Une matière à réflexion quand les unités de la Commission et la diplomatie extérieure commune en gestation travaillent en silos séparés !

⑥ LA VALORISATION ET LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES INVESTISSEMENTS DE LONG TERME EN RUPTURE AVEC LES DOGMES DE LA VALEUR ACTIONNAIRALE

Le plus gros « échec de marché » n'est autre que la crise systémique. La détermination du commissaire Michel Barnier à réguler le secteur financier ne fait aucun doute et les résultats sont importants⁽³⁸⁾. Mais la régulation et la surveillance prudentielles ne règlent pas le problème du financement de l'économie, et si l'articulation entre ces deux chantiers n'est pas assumée, des contradictions sérieuses peuvent s'ensuivre. Le commissaire prépare une deuxième étape du SMA consacrée au financement (à commencer par un livre vert ouvert à la consultation). Alors que le système financier va être plus encadré et se dirige vers des restructurations, rien ne prouve que les fondements de la financiarisation – le pouvoir des actionnaires, la liquidité des investissements – soient déjà remis en cause. Il n'y a jamais eu autant de capitaux et de liquidités disponibles, mais la préférence pour le présent, qui est à la racine même de la crise, s'est encore accentuée avec celle-ci. Tandis que les finances publiques sont contraintes, les investisseurs privés font preuve d'une grande aversion au risque et la liquidité dort. De sorte que l'on doit se poser la question : pour les investissements à réaliser faut-il encore compter sur des bulles de valorisation des actifs financiers pour certaines technologies, pour les matières premières, et autres domaines jugés attractifs par la haute finance mimétique ? Ou faut-il plutôt que les collectivités publiques, en partenariat avec les managers et entrepreneurs non directement assujettis par cette finance, valorisent elles-mêmes des projets d'investissement d'intérêt public, en

(38) Cf. Michel Barnier, « Relancer le marché intérieur pour maîtriser et humaniser la mondialisation », dans le livre collectif *Pour une Europe compétitive et solidaire*, Collection L'Europe après l'Europe aux éditions Le Manuscrit, 2012.



© istockphoto.fr / Gphotography

L'adoption générale de la « valeur de marché » comme référence ne fait pas problème seulement pour les normes comptables, mais aussi pour les normes prudentielles, et elle contamine toute la valorisation des engagements réels et financiers.

ajustant la formation des prix de marché et en mobilisant les ressources d'épargne – considérables mais mal utilisées – par le canal d'investisseurs de long terme et en créant de nouveaux outils d'intermédiation ?

Loin de diaboliser la finance dont on a tant besoin, il faut la réformer pour qu'elle retrouve ses fonctions d'intérêt public en rompant avec des décennies de culture de la finance de marché.

PROPOSITION 22 Définir les responsabilités publiques pour la mesure de la valeur et la valorisation économique des projets

Il y a près de dix ans, Michel Pébereau⁽³⁹⁾ et d'autres dirigeants financiers français ont exprimé une critique sévère à l'encontre des normes comptables que l'UE s'appropriait à adopter en matière financière. Pour leur élaboration la Commission avait donné tout pouvoir à une association privée de grands « experts » entièrement acquis aux dogmes des marchés efficients. L'action entreprise depuis 2010 pour reprendre la main s'avère excessivement difficile.

L'adoption générale de la « valeur de marché » comme référence ne fait pas problème seulement pour les normes comptables, mais aussi pour les normes prudentielles, et elle contamine toute la valorisation des engagements réels et financiers⁽⁴⁰⁾. Tandis que la comptabilité

(39) Cf. Michel Pébereau, « Sortir de la tyrannie de la valeur instantanée du marché », *Confrontations Europe La Revue* n° 97, janv.-mars 2012.

(40) Cf. le compte rendu par Marie-France Baud de la réunion du groupe Banque et investisseurs institutionnels du 17 février 2010, « Comment évaluer le long terme ? », avec l'intervention de Jérôme Haas, président de l'Autorité des normes comptables.

est devenue une branche du droit, la valorisation des projets d'investissement concerne toute l'évaluation de l'avenir : anticipation des coûts et des recettes, choix d'un taux d'actualisation, bref un calcul économique au cœur des modèles de gestion. La « valeur de marché » rehausse toutes les exigences de rentabilité et de liquidité simultanément.

Ainsi dans de nombreux pays européens, la puissance publique ne sait plus, ne sait pas ou a le plus grand mal à évaluer les projets économiques. La comptabilité nationale et le calcul économique pollué par la « fair value » n'ont de surcroît pas intégré des mesures du capital ni renouvelé de façon opérationnelle celles de la valeur ajoutée réelle disponible, de la productivité totale réelle et des « effets externes ». L'État investit beaucoup moins et n'a pas saisi la nécessité d'une gouvernance multi-partenaire de l'investissement public. Il dépend des experts comptables et financiers d'administrations segmentées qui n'ont pas la capacité de saisir les coûts et les avantages des actifs réels ; ils s'intéressent surtout à la possibilité ou non d'aides publiques. Le marché ne sait pas calculer le risque économique d'un crédit ou d'un financement, il le confond avec le risque de liquidité ; et quand des actifs ne sont pas dans les comptes d'aujourd'hui alors qu'ils présentent de fortes externalités, il ne sait pas les valoriser, sauf à faire des paris guidés par l'appât du gain.

Une valorisation d'investissements durables d'intérêt public ne peut sortir des chapeaux des experts et des agences de marché dont dépendent les administrations nationales et communautaires. Elle nécessite de réunir un ensemble de conditions dont le politique est responsable :

- mise en place de modèles de comptabilité des acteurs et porteurs de projet distinguant la valorisation économique des mesures financières de marché ; choix des taux d'actualisation ;
- organisation des structures de marché, conception des taxes, méthodes de tarification nécessaires pour une bonne définition des prix ;
- coordination du rapport entre l'offre et la demande de capitaux pour les projets d'intérêt public (rôle d'agences publiques-interfaces) ;

- stratégie incitative pour former l'épargne à long terme et pour que les institutions financières assument les fonctions de transformation et/ou d'intermédiation de marché. Faute de quoi, la démission publique face au règne de la valeur de marché n'est pas sans affecter les entreprises et leurs projets de long terme. Par exemple la chute structurelle du prix de marché des entreprises françaises cotées (et même allemandes) affecte directement leur capacité d'investir ; or elle ne correspond en rien à leur valeur effective, de sorte qu'on se demande à quoi sert la Bourse. Et au lieu de la transparence promise, c'est l'opacité totale ; on ne sait même plus quels sont les actionnaires de contrôle.

Les dirigeants des grandes entreprises multinationales devraient s'unir pour contribuer au ressaisis-

sement de l'action publique. Quand ils ne le font pas, c'est qu'ils s'accrochent au système. Nombre de ces groupes ont peu de dettes, beaucoup de fonds propres, et trouvent à se financer partout, mais ils accumulent actuellement des masses de cash. Eux aussi subissent la pression financière du court terme et la préférence pour la liquidité.

PROPOSITION 23 Évaluer la régulation prudentielle en cours et forger une politique bancaire européenne pour répondre aux besoins de financement de l'économie

Dès 2008 les dirigeants politiques réunis dans le cadre du G20 ont voulu rétablir « la stabilité financière » et imposer de nouvelles règles prudentielles aux établissements comme aux marchés. L'UE a été alors le champion d'une harmonisation globale et d'une application loyales – des règles que les comités de Bâle sont chargés d'élaborer pour les banques et les autres établissements financiers. Mais l'expérience de la crise aidant, l'UE s'interroge sur le contenu de ces règles⁽⁴¹⁾.

Dans une lettre commune à l'Autorité Bancaire Européenne, les commissaires Barnier et Tajani expriment leur préoccupation quant à l'impact global des nouvelles règles sur le crédit aux PME. De leur côté, les États-Unis ont annoncé que pour l'essentiel ils n'appliqueront pas Bâle III. À notre avis, le principe de Bâle III – rehausser les exigences réglementaires en capitaux propres des banques – est justifié puisqu'il s'agit d'une crise de surendettement. Mais Bâle III ne sait pas différencier selon la qualité des modèles de gestion bancaire, et ►►►

(41) Cf. les comptes rendus des réunions du groupe Banque et investisseurs institutionnels par Marie-France Baud : 24 nov. 2009, « Quels rôles et quelles spécificités des investisseurs publics en tant qu'investisseurs de long terme ? », avec Philippe Aurain, directeur financier adjoint du Fonds de réserve des retraites (FRR), Nada Villermain-Lecolier, responsable de la Stratégie Investissements Responsables du FRR ; 22 oct. 2010, « Réformes financières aux États-Unis et en Europe, portée et enjeux », avec Martin Merlin, chef de l'unité Politique des Services financier à la DG Marché intérieur et Nicolas Véron, économiste au centre européen Bruegel ; 21 sept. 2011, « Le financement des entreprises dans le cadre du Single Market Act après la directive CRD 4 », avec Nicolas de Lorange, conseiller du président d'OSEO, Michel Dietsch, professeur des universités, IEP Strasbourg, Gonzalo Gazoz, de la Fédération bancaire européenne, Thierry Giami, conseiller de la direction générale pour le financement des PME à la CDC, représentant au Comité d'Orientation Stratégique du FSI et président de l'Observatoire du financement des entreprises par les marchés financiers et Nathalie Masset, European Debt Markets, NYSE Euronext. Cf. Nicolas Véron, *Why the world should care about the European debate on Bank capital requirements*, blog Bruegel. May 2012.

►►► veut durcir à l'excès des exigences de réserves de liquidités. Le risque est d'étouffer le crédit nécessaire à l'économie, il faut donc trouver un meilleur équilibre. Ceci conduit à s'intéresser de beaucoup plus près aux modèles de gouvernance bancaire et d'appréciation des risques de crédit. **Bâle III semble ignorer la spécificité des passifs des institutions financières.** Ce n'est pas étonnant puisque la plupart des banquiers centraux qui travaillent au Comité ont renoncé au contrôle du crédit (en France depuis les réformes de 1984-1986 !). Ainsi Bâle III demande la même quantité de capital pour des activités à moyen terme très innovantes que pour du crédit hypothécaire ! Une bataille particulièrement difficile est engagée pour prendre en considération la spécificité des risques afférant aux PME, à l'économie sociale, aux différences sectorielles.

Une deuxième préoccupation concerne la division entre les États européens et surtout le fait que le Royaume-Uni ignore complètement le fait que les banques continentales financent plus l'économie par l'intermédiation que par les marchés. **Et l'une des causes majeures de pourrissement de la crise en Europe, dénoncée par Nicolas Véron et l'Institut Bruegel, est la carence de politique bancaire commune⁽⁴²⁾.** Il aurait fallu restructurer les banques très tôt de façon centralisée pour prévenir les risques majeurs de contagion qui se sont réalisés. Quatre ans après, le projet de résolution harmonisée des crises bancaires est encore en discussion. Il implique d'harmoniser les règles concernant les garanties publiques pour les dépôts, le droit des faillites et la contribution des investisseurs financiers en cas de crise bancaire (par exemple en transformant des créances en actions, **bail in** alors que le **bail out** renvoie les charges de sauvetage aux contribuables).

Un des défis majeur pour toute « harmonisation » réside dans le traitement des responsabilités propres aux grandes banques universelles et leurs rapports à la finance de marché. La séparation complète des activités de dépôts/crédits et de celles de transactions de marchés n'est pas une panacée. Car l'enjeu principal est la réglementation de ces transactions, une revendication française et continentale qui se heurte systématiquement aux Britanniques, lesquels font des profits colossaux dans le « trading » et ont intérêt à son enflure. Le commissaire Barnier s'attaque à la réglementation

(42) Cf. Nicolas Véron, *Banking Union or Financial Repression? Europe has not chosen yet*, Bruegel, avril 2012 ; Un système bancaire intégré doit occuper une place centrale dans tout plan crédible de résolution de la crise, *Confrontations Europe La Revue* n° 97, janv.-mars 2012 (cet article a été publié initialement dans *Emerging Markets* du 3 nov. 2011). Cf. l'intervention d'Édouard de Lencquesaing, Paris Europlace, dans le compte rendu de la réunion du groupe Banque et Investisseurs institutionnels du 17 février 2010 « Comment évaluer le long terme ».

des marchés, ainsi que des parlementaires comme Jean-Paul Gauzès. Ainsi des efforts notoires sont entrepris pour bannir des activités spéculatives à haute fréquence et à découvert, établir des chambres de compensation pour recréer la transparence, etc.

Les banques françaises et continentales se voient actuellement poussées à développer plus d'activités de marché (paradoxe s'agissant d'activités au cœur de la crise financière !), mais cela ne veut pas dire que le combat est perdu. Les marchés financiers seront très différents à l'avenir, il faut l'anticiper et l'organiser, d'une part en encadrant le « shadow banking » (un véhicule par lequel les grandes banques se débarrassent de paquets de crédits), d'autre part en mettant à la disposition des entreprises de nouveaux outils pour répondre à leurs besoins de financement. Il faudra faire jouer aux banques un rôle accru dans l'intermédiation de marché (de façon complémentaire au crédit bien sûr, et encadrer les modèles bancaires). **La fonction d'intermédiation ne doit pas être sacrifiée, elle doit être repensée.**

La fonction d'intermédiation ne doit pas être sacrifiée, elle doit être repensée, pour financer les investissements de long terme, qui seront les moteurs d'une croissance durable, l'UE doit prendre appui sur les investisseurs institutionnels.

PROPOSITION 24 Créer un cadre d'action pour concrétiser le rôle potentiel des investisseurs institutionnels gestionnaires d'épargne

Pour financer les investissements de long terme⁽⁴³⁾, qui seront les moteurs d'une croissance durable, l'UE devrait s'interroger sur le rôle potentiel des investisseurs institutionnels. **Mieux que les banques, ils sont à même de prendre des engagements financiers de long terme dans leur gestion d'actifs parce que leurs structures de passifs ne présentent pas un risque élevé d'exigibilité à court terme.** Ils peuvent notamment stabiliser l'actionnariat des entreprises, en position passive ou active, en appui du management. Actuellement ce potentiel est sous-employé : on estime à 10 % en moyenne la proportion des engagements à long terme de ces investisseurs. Les banques parapubliques et les fonds souverains, les fondations et les family offices, sont les plus disponibles ; tandis qu'en raison de la crise, les fonds de pension doivent combler un trou entre la valeur de leurs actifs et leurs passifs exigibles à court-moyen terme ; quant aux sociétés d'assurances, elles se sont désengagées massivement des actions (celles-ci recueillaient 20 % de leurs engagements en France en 2000, 3 % en 2010)⁽⁴⁴⁾. **Les propositions du Club des investisseurs de long terme qui s'est constitué en Europe avec quatorze membres à ce jour, dont la moitié non-Européens,**

(43) Cf. Les chroniques régulières de Jean-Robert Leonhard sur www.confrontations.org

(44) Cf. *The future of long term investment*, Caisse des Dépôts, Forum de Davos, janvier 2011.

mériteraient d'être prises en compte dans une deuxième phase du « Single Market Act »⁽⁴⁵⁾. Ceux-ci sont divers : ainsi la BEI est une banque publique des banques et a commencé à se doter d'outils de financement de l'investissement. La CDC française et la Cassa italienne transforment les dépôts des épargnants en engagements longs (la Cassa faisant aussi une place importante aux investisseurs sociaux). En Allemagne, la KfW pratique l'intermédiation de marchés (sur lesquels elle se finance exclusivement) et finance les projets régionaux en coopération étroite avec les banques commerciales... La Green Bank anglaise n'est pas encore dans le Club, mais dialogue avec lui, mobilise l'expérience des partenariats public-privé et fournit à ceux-ci une plateforme commune pour la transformation de leur modèle afin d'assumer l'investissement d'intérêt public. **Tous ces investisseurs institutionnels, de modèles différents, s'accordent à dégager une vision commune de long terme. Ils proposent de créer des instruments financiers de dettes et surtout de fonds propres dont l'économie européenne a besoin.** Avec Franco Bassanini⁽⁴⁶⁾ et ses partenaires, Confrontations Europe participe à ce mouvement.

En lien avec les banques, ces investisseurs proposent d'étudier l'emploi de project bonds et d'autres instruments de garanties publiques de dettes. Ils peuvent acheter des titres de dette bancaire si la titrisation est adaptée au financement d'infrastructures à revenu stable. Surtout, ils veulent créer une industrie européenne de fonds d'investissement multiples, capable de mobiliser l'épargne du public et les ressources des fonds souverains. Mais pour déployer leur potentiel, les investisseurs institutionnels ont besoin d'un cadre de régulation européenne leur permettant d'assumer les fonctions de transformation de l'épargne en investissement de long terme. Or les réglementations prudentielles de Bâle III et Solvency II ont ignoré leur spécificité en les assimilant à des banques et en leur imposant une contrainte de liquidité à court terme. Ceci ne peut que conduire à accélérer la liquidation des engagements longs. Des assouplissements sont en vue pour corriger un peu le tir afin d'établir un caractère contracyclique de la réglementation et – espérons-le –, diminuer la charge en capital pour les contrats de passifs de très long terme, comme les retraites. Mais le biais subsiste.

Un problème épineux concerne le capital-risque. L'industrie financière européenne dans ce secteur connaît une crise existentielle. Les investissements réalisés par le private equity durant les années 2006-2010 ont totalisé

(45) Cf. Dossier de *Confrontations Europe La Revue* n° 95, « Un plan d'action pour les investissements de long terme », juil.-sept. 2011.

(46) Cf. Franco Bassanini, « Le financement à long terme : un défi pour l'Europe », dans le livre collectif *Pour une Europe compétitive et solidaire*, Collection L'Europe après l'Europe aux éditions Le Manuscrit, 2012.

264 milliards d'€ ; en 2011, 4 milliards seulement. Les critiques qui ont été formulées à l'encontre des agissements de certains acteurs sont justifiées, mais elles ne doivent pas masquer l'intérêt fonctionnel de cette industrie. La réglementation assimile le private equity aux hedge funds alors que son rôle économique est foncièrement distinct : il s'agit du développement des PME. La progression d'agences gouvernementales comme Oseo est utile, mais ne doit pas dispenser de définir un cadre adapté à l'activité des investisseurs en capital.

Plus généralement, le déploiement d'une industrie européenne de fonds d'investissement appelle la création d'un vaste marché européen des obligations. Des classes d'obligations de long terme standardisées pourraient être émises pour les investissements d'intérêt public. L'émission d'eurobonds à titre expérimental, visant en priorité des investissements dans les pays en difficulté afin qu'ils se dotent d'industries compétitives, pourrait s'inscrire dans cette perspective.

Des réformes convergentes de la fiscalité de l'épargne sont nécessaires pour orienter celle-ci vers l'investissement : aujourd'hui en Europe l'impôt favorise le plus souvent la dette au détriment des fonds propres. Il faudra inverser cela, et harmoniser les incitations visant à structurer des engagements durables.

*Aujourd'hui
en Europe
l'impôt favorise
le plus souvent
la dette
au détriment
des fonds propres.
Il faudra inverser
cela, et harmoniser
les incitations
visant à structurer
des engagements
durables.*

PROPOSITION 25 Réaliser une réforme intégrée des financements publics et de leur gouvernance pour recréer un multiplicateur d'investissement d'intérêt public

Le problème de l'efficacité réelle du financement en Europe ne se pose pas seulement au niveau des règles régissant les banques et les autres institutions financières mobilisant l'épargne, mais bien sûr aussi au niveau des financements et incitations publiques.

On se plaint du manque de fonds publics en raison des dettes, mais on fait très peu pour s'attaquer à leurs immenses gâchis. Qu'il s'agisse des aides publiques nationales (y compris les « aides fiscales »), ou des fonds européens de recherche, innovation, cohésion, qui concernent l'industrie, ou des conditions d'accueil des investissements étrangers, la duplication des dépenses, la fragmentation et les rivalités interinstitutionnelles, ou encore l'incapacité publique de bien utiliser les fonds sur des projets utiles et viables est notoire.

Ce qui désigne la nécessité de réformes majeures, dont celle du budget européen, devrait être le catalyseur et la clé de voûte⁽⁴⁷⁾ : une stratégie intégrée du ►►►

(47) Cf. Carole Ulmer, « Un vent nouveau souffle sur le budget européen, mais la bataille s'annonce difficile », *Chronique d'actualité* n° 15, nov. 2010.

►►► budget européen et des budgets nationaux comme le propose Alain Lamassoure – pas seulement la surveillance de ceux-ci – ; une réforme systémique et harmonisée des fiscalités et des aides publiques – et non pas de nouveaux règlements pour ces aides sous le chapeau de la politique de la concurrence – ; un système d'évaluation de l'efficacité de ces incitations...

À défaut, la Commission propose aujourd'hui des « nouveaux » instruments financiers pour tenter de réduire l'aversion au risque des investisseurs privés. Nous regrettons qu'elle n'ait pas préalablement proposé un cadre d'action publique susceptible de valoriser et sélectionner les projets prioritaires d'investissements réels, et ensuite de mieux cerner les modes de financement appropriés. Sinon il ne sert à rien de lancer des chiffres de centaines de milliards ou trillions pour les besoins de financement d'investissements : ils resteront en jachère. La plupart de ceux qui sont nécessaires pour une nouvelle croissance durable sont, répétons-le, à coûts fixes élevés et à profits différés et impliquent des engagements accrus en fonds propres.

L'Union européenne propose des « project bonds »⁽⁴⁸⁾, ce sont des instruments de rehaussement de crédit garantis par les autorités publiques pour des projets d'investissement concernant surtout le champ des infrastructures de transport et de gaz. Ils sont bâtis par des sociétés de projets en partenariat public-privé dont le champ est restreint, car considérés par les investisseurs beaucoup plus risqués qu'un financement direct des grandes sociétés. La Commission souhaiterait en faire un levier de relance économique, mais actuellement ils ne mobiliseraient que quelques milliards d'€ d'investissement. Il ne faut pas confondre project bonds et eurobonds : ceux-ci serviraient à mutualiser des dettes nationales et à financer des programmes de développement dans les pays en difficulté.

Soulignons-le encore, un problème majeur de gouvernance se situe au niveau de la préparation et du choix des projets ; c'est là qu'on mesure le manque d'une culture publique au sein des institutions européennes.

La Commission réserve à ses départements le rôle de sélection et elle se tourne vers la BEI et vers des banques parapubliques nationales, pour qu'elles réunissent un portefeuille de projets dans lequel puiser. La BEI est une institution remarquable dont les États doivent accroître les fonds propres pour lui permettre de s'engager largement au niveau des fonds d'investissement. Mais elle ne reçoit pas directement les industriels porteurs des projets. Quand ceux-ci font appel à des fonds publics et pas seulement privés, cela implique des autorités publiques responsables

(48) Cf. la consultation de la Commission européenne sur les project bonds sur http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/pdf/bonds_consultation_en.pdf. Cf. Jean-Robert Leonhard, Bonds, leur nom est « project bonds », *Confrontations Europe La Revue* n° 95, juil.-sept. 2011.

La Commission propose aujourd'hui des « nouveaux » instruments financiers pour tenter de réduire l'aversion au risque des investisseurs privés. Nous regrettons qu'elle n'ait pas préalablement proposé un cadre d'action publique susceptible de valoriser et sélectionner les projets prioritaires d'investissements.

et un cadre public de partenariats. La BEI reconnaît qu'elle n'a pas encore d'expertise pour les projets industriels : **il faut qu'elle puisse l'acquérir et que les États reconnaissent que l'investissement d'intérêt public implique la coresponsabilité de plusieurs institutions publiques en lien avec des acteurs privés.**

La Commission a pris conscience que le budget communautaire doit disposer de ressources accrues pour servir de levier au financement de l'investissement, et ceci dans un cadre pluriannuel. Pour les années 2014-2020, elle propose de consacrer plus de fonds à l'éducation et aux objectifs de « Connecting Europe ». Mais faute d'une coopération véritable entre les institutions nationales et européennes, les duplications et le gaspillage des fonds publics, la sous-utilisation des fonds européens notamment dans les régions pauvres, resteront massifs ; et les choix des infrastructures risquent d'accroître la polarisation ici et la désindustrialisation ailleurs.

Un cadre démocratique transparent de gouvernance communautaire en matière de choix d'investissement d'intérêt public européen est donc indispensable. Il précisera comment l'on passe de la définition des objectifs politiques aux conditions d'appel de projets et de partenariats ; comment construire la valorisation économique des investissements avec des modèles de marché adéquats aux domaines et secteurs concernés ; quel cadre de financement mixte sera susceptible de réduire les incertitudes et approprié à la diversité des acteurs publics et privés. Un chapitre annexé au budget communautaire réunira les informations sur les garanties et opérations d'investissement. Une structure de type Trésor européen sera créée sous la responsabilité des institutions politiques.

L'UE pourrait s'inspirer des systèmes établis par différents États⁽⁴⁹⁾. Ainsi en Allemagne l'échelon fédéral définit les orientations stratégiques, coordonne les acteurs, et vote les lois de programmation ; les Länder choisissent des projets évalués par des comités spécialisés. Aux États-Unis, le cadre fédéral décide de grands programmes ; il a créé des agences thématiques pour l'innovation industrielle et technologique ; les financements publics procèdent par incitations pour les initiatives de terrain, tandis que l'on constate le déclin de la finance de projet et le faible recours aux PPP. Colbert était en son temps un homme d'exception à qui la France doit beaucoup, aujourd'hui le contexte est très différent mais ce n'est pas faire preuve de colbertisme que s'interroger sur la carence d'agences publiques communautaires susceptibles de définir et valoriser des projets d'intérêt général (calcul, certification, évaluation) et de servir d'intermédiaire entre les institutions et les porteurs de projets. Elles existent dans les domaines de l'énergie, des transports et de l'espace, avec néanmoins les préoccupations que nous avons soulignées quant à leur gouvernance. ■

(49) Cf. Laurent Zibell, « L'exemple de l'Allemagne et des États-Unis », *Confrontations Europe La Revue* n° 95, juil.-sept. 2011.

Partager les responsabilités pour sauvegarder et réinventer l'industrie

Les divergences radicales d'intérêts et de modèles entre les États membres et le refus par l'Union européenne d'accepter cette responsabilité, font obstacle aujourd'hui à la formation d'une stratégie industrielle intégrée. Loin de dissuader la volonté de ceux qui ont conscience de cette nécessité, il faut fédérer nos efforts pour en faire une priorité. Mais pour avancer il est nécessaire d'agir dans deux et plusieurs espaces différents. D'abord réunir ceux des pays dont la base ou la perspective est la zone euro, et qui ont compris la nécessité d'une coopération industrielle très renforcée, sinon à défaut l'UEM se disloquera. Ceci doit faire l'objet d'un pacte de coopération plurinationale pour la convergence et la solidarité industrielles. Et agir aussi au niveau communautaire, à qui les Traités confient les politiques de marché, le Budget, et certaines prérogatives de politiques communes, qu'il faut réformer et approfondir. Le pacte plurinational est une dimension d'une recomposition de l'Union, d'autres concernent la formation de marchés régionaux, comme c'est déjà le cas au Nord de l'Europe, comme c'est très souhaitable dans les Balkans et en Europe du Sud-Est. Certaines politiques communes engagées, comme l'énergie, devraient associer déjà des voisins comme la Turquie et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. La coexistence de ces ensembles ne va pas sans tensions et rivalités, mais c'est inévitable. L'enjeu est que les choix effectués se soucient de l'intérêt commun de toute l'Europe, au lieu d'antagoniser les positions, et consolidant ainsi l'Union.

Les acteurs économiques et sociaux qui y aspirent doivent se regrouper, prendre la parole publiquement, créer une masse critique solidaire dans plusieurs pays européens. Aujourd'hui les enjeux macroéconomiques de stabilité et de croissance prédominent massivement et l'action pour consolider les fondations structurelles et les modèles économiques est laissée aux experts et aux juristes. Nombre de dirigeants politiques répètent « croissance ! croissance ! », mais ils font si peu pour la construire ! L'industrie est le défi central pour une nouvelle croissance.

La relance du dialogue social qui doit devenir tout autant économique est indispensable : il n'y aura pas de nouvelle industrie sans construire de nouvelles relations industrielles. Aujourd'hui les dirigeants politiques ont peur que les sociétés n'acceptent pas « la rigueur » et certains veulent réduire les inégalités sociales. Le problème est bien plus profond : il faut parler à la jeunesse, à toute la population pour fonder une société responsable et solidaire autour d'une nouvelle perspective de développement. L'inclusion des exclus, la préparation des jeunes à l'activité, la montée des travailleurs en compétences et en participation, le partage des prérogatives des « élites » en matière de savoir, de gestion et de gouvernement : c'est tout cela qui motive le nouvel impératif industriel.

N'oublions jamais que la financiarisation des entreprises et de l'économie et la dégradation bureaucratique de l'administration publique sont deux problèmes majeurs étroitement liés, qu'il faut résoudre ensemble.

Et voilà qui dicte le sens de sa « gouvernance », un bien faible mot quand il s'agit de fédérer des groupements d'acteurs privés et publics ; des entreprises, des salariés, des étudiants pour élaborer des projets communs ; des collectivités publiques capables de concertations planifiées ; des gouvernements et des institutions à même de mettre en cohérence les cadres de marché et de financement avec la réalisation des projets au lieu d'y faire obstacle.

Les institutions européennes devront coûte que coûte accepter de faire bouger leur logiciel, ce qui est difficile quand il est trop souvent devenu un dogme. Elles devront accepter de bâtir des biens publics européens ; aucun marché n'est viable et efficace sans des dimensions non marchandes. Les ressources dont dispose l'UE pour la promotion et la diffusion des technologies, la cohésion territoriale, la restructuration des secteurs d'activité, ne devront plus être livrées aux tractations entre États et administrations de la Commission, mais mutualisées et mises au service de projets effectifs de coopération et de développement industriels. On ne saurait sous-estimer les énormes enjeux de formation et de méthode que nécessite une stratégie multi-niveaux et multi-acteurs. Il y a besoin de générer une pensée collective, une capacité de prospective et d'action systémique pour l'industrie du développement durable. Le bricolage national et communautaire en matière d'expertise industrielle est criant : n'oublions jamais que la financiarisation des entreprises et de l'économie et la dégradation bureaucratique de l'administration publique sont deux problèmes majeurs étroitement liés. Faire appel à des expertises extérieures sans un effort d'analyse et de synthèse politiques reposant sur un dialogue industriel et social préalable approfondi, n'est plus acceptable. La connaissance de la compétition internationale est souvent bien meilleure au sein de grands cabinets et groupes privés. Des réseaux d'analyse et de prospective industrielle gouvernés de façon autonome et à caractère mixte – réunissant des compétences publiques, privées et sociales – devront être créés à côté des institutions nationales et communautaires, pour fournir les matériaux nécessaires à la réflexion et à la préparation des choix politiques. Sur le terrain, les États en coopération renforcée et l'Union devront mettre en place un réseau d'agences publiques fédérant des porteurs de projets et des investisseurs, pour leur porter appui et susciter des convergences et des synergies sectorielles et territoriales. On peut espérer que la multitude d'efforts pour penser et réaliser les moteurs du développement durable conduira à la mutation des entreprises et des institutions ; elle est nécessaire pour bâtir une architecture et un logiciel d'économie mixte de coopération à même de saisir l'immense défi industriel contemporain. ■

Philippe Herzog, 10 mai 2012

Entretiens Economiques Européens 2012



Université de Bologne Alma Mater Studiorum
30 et 31 octobre

Relance du dialogue social et économique pour l'emploi et la formation, l'impératif industriel et la compétitivité

MARDI 30 OCTOBRE

Accueil par **Carla Salvaterra**, vice-recteur de l'Université Alma Mater Studiorum

Audition de **Romano Prodi**, ancien président du Conseil italien, ancien commissaire européen

1^{ère} table ronde

EXAMEN DE LA STRATEGIE EUROPEENNE DE CROISSANCE, DE COMPETITIVITE ET D'EMPLOI

Présidée par **Franco Bassanini**, président de la Fondation ASTRID
Avec : **Lazslo Andor**, commissaire européen ; **Philippe Herzog**, président fondateur de Confrontations Europe, conseiller spécial de Michel Barnier ; **Malgorzata Kaluzynska**, directrice du département de politique économique, ministère des Affaires étrangères de Pologne ; **Inigo Méndez de Vigo**, ministre des Affaires européennes espagnol ; **Henrik Uterwedde**, directeur adjoint de l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg

Audition d'**Elsa Fornero**, ministre du Travail, des politiques sociales et de l'égalité des chances

2^e table ronde

LA PROMOTION DES COMPETENCES ET L'ARTICULATION ENTRE FORMATION ET EMPLOI

Présidée par **Andrea Cammelli**, président du réseau ALMA LAUREA
Avec : **Jean-Louis de Brouwer**, directeur de la direction « Europe 2020 : politiques de l'emploi » à la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne ; **Pierre Ferracci**, président du groupe ALPHA ; **Ennio Lucarelli**, directeur de l'Innovation et des Technologies, Confindustria ; **Bernadette Segol**, secrétaire générale de la CES ; **Thomas Shleicher**, vice-président de la FIEC ; **Christopher A. Viehbacher**, directeur général, SANOFI ; **Hélène Zwick**, chercheur à Confrontations Europe, coprésidente de YES EU !

MERCREDI 31 OCTOBRE

3^e table ronde

L'ANTICIPATION DES RESTRUCTURATIONS ET LA PREPARATION DU REDEPLOIEMENT INDUSTRIEL

Présidée par **Claude Fischer**, présidente de Confrontations Europe
Avec : **Suzanna Camusso**, secrétaire générale de la CGIL ; **Piotr Duda**, président de Solidarnosc ; **Mariane Laigneau**, directrice des Ressources humaines à EDF, membre du Club des DRH européen ; **Sergio Marchionne**, président de l'ACEA, directeur général de FIAT ; **Jean Therme**, directeur de la Recherche technologique au CEA ; **Jürgen Thumann**, président de BUSINESSEUROPE ; un représentant du CEFIC

Débat sur le financement de l'économie réelle avec : **Andrea Benassi**, secrétaire général d'UEAPME ; **Federico Ghizzoni**, PDG, UniCredit ; **Werner Hoyer**, président de la BEI ; **Gérard Mestrallet**, PDG, GDFSUEZ et ParisEuroplace ; **Philippe Tillous-Borde**, directeur général, Sofiprotéol

Audition de **Fabrizio Barca**, ministre de la Cohésion territoriale en Italie

4^e table ronde

LA FORMATION DES PROJETS SUR LES TERRITOIRES ET LEUR ARTICULATION A UNE DYNAMIQUE EUROPEENNE DE COHESION ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Présidée par **Patrizio Bianchi**, en charge du développement économique de la Région Emilie Romagne
Avec : **Tamás Fleischer**, chercheur, Académie des Sciences de Budapest, Hongrie ; **Danuta Hübner**, députée européenne, Pologne ; **Jean Lapeyre**, directeur du bureau de Bruxelles de SYNDEX ; **Roberto Romero**, vice-président de la Région Ile-de-France, chargé des Affaires internationales et européennes ; **Francisco Sessa**, vice-président d'ENEL ; **Martin Zeil**, ministre de la Bavière pour l'Économie, Infrastructures, Transports et Technologies ; un représentant roumain de l'**Eurorégion Danube 21**

Conclusions des EEE

Soirée culturelle le 30 octobre au musée de la ville en présence de **Umberto Eco**

SOUS LE PARRAINAGE DE :



ET AVEC LE PARTENARIAT DE : • CES • BUSINESSEUROPE • UEAPME* • CFDT • MEDEF • CGIL • Confindustria • Solidarnosc • CEFIC • ACEA • FIEC • CESI • ECHR • Club européen des DRH • Le Land de Bavière* • L'Eurorégion du Danube* • CEA-TECH • Allen et Overy • DFI (Deutsch Franzosisches Institut) • Groupe Alpha • Syndex • EDF • ENEL* • FIAT* • SANOFI • Sofiprotéol • Solvay • PARIS EUROPLACE • Société Générale* • UniCredit* • Les Echos* • Del sole24ore* • Liaisons sociales Europe • Euractiv • Fenêtre sur l'Europe •

Programme provisoire au 14 mai 2012 sous réserve de la disponibilité des intervenants.

*Partenaires en cours de sollicitation