

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE A
POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SCIENTIFIQUES



**Affaires économiques
et monétaires**

Emploi et affaires sociales

Environnement, santé publique
et sécurité alimentaire

Industrie, recherche et énergie

Marché intérieur et protection des consommateurs

**Rencontre parlementaire conjointe
8-9 novembre 2010
«Au-delà de la crise - Quels défis
pour l'Europe?»
Recueil de documents de travail**



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE A: POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET
SCIENTIFIQUES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES

Rencontre parlementaire conjointe 8-9 novembre 2010

**«Au-delà de la crise - Quels défis pour
l'Europe?»**

Recueil de documents de travail

Janvier 2011

PE 457.356

FR (Orig. EN)

TABLE DES MATIÈRES

Groupe de travail 1:quelle croissance et quels emplois pour demain?	5
1. «La crise et l'après-crise: une nouvelle stratégie pour l'Union européenne	7
1.1. Perspectives économiques et en matière d'emploi	7
1.2. Europe 2020	8
2. Une «croissance intelligente»: Investir dans la connaissance et l'innovation	10
3. Une «croissance durable»: Une utilisation efficace des ressources dans une économie plus verte	12
4. Une «croissance inclusive»: Soutenir l'emploi et améliorer la cohésion sociale	14
5. L'objectif du «plein emploi»: créer des marchés de l'emploi inclusifs	15
6. la contribution des politiques structurelles et de cohésion à la croissance et à l'emploi dans le contexte de la crise financière et économique et de la stratégie Europe 2020	18
7. Quel rôle pour le Parlement européen et les parlements nationaux dans Europe 2020?	21
8. Aspects extérieurs de la compétitivité de l'UE	22
8.1. Un long déclin à redresser sans attendre	22
8.2. Aspects liés au commerce extérieur de la communication Europe 2020	23
9. Questions à débattre	26
Annexe 1 Liste des résolutions et des études du PE	27
Annexe 2 Rapports du PE traitant de questions de compétitivité extérieure de l'UE	29

Groupe de travail 2: Quelle gouvernance économique?	30
1. Une absence de gouvernance économique?	32
1.1. La zone euro	32
1.2. L'UE27	33
2. Qu'est-ce que la gouvernance économique?	34
2.1. La nécessité d'améliorer la gouvernance	34
2.2. Degrés de coordination stratégique	35
3. Évaluation des propositions de la Commission - Septembre 2010	37
3.1. Réforme du pacte de stabilité et de croissance (PSC) - Politique budgétaire	37
3.2. Nouveau mécanisme de surveillance macroéconomique	38
3.3. La mise en œuvre est déterminante	39
3.4. Développement des cadres budgétaires nationaux	39
4. Aperçu de l'avenir de la gouvernance économique communautaire	40
4.1. Le semestre européen: un espace de discussion pour les parlements dans la gouvernance économique?	41
Annexe I – aperçu schématique des propositions législatives du 29 septembre 2010	43
Annexe II - Questions à débattre	45
Annexe III - Liste des résolutions et des Études du PE en matière de gouvernance Économique	47

Groupe de travail 3: Quels défis pour le marché intérieur?	48
1. Introduction	50
2. Récents rapports du Parlement européen et de la Commission décrivant les options stratégiques	51
2.1. Parlement européen – rapport Grech	51
2.2. Commission européenne: Europe 2020 et rapport Monti	51
3. Obstacles restants et réponses stratégiques possibles	53
3.1. Obstacles restants	53
3.2. Mise en œuvre de la législation sur le marché unique	53
3.3. Règlement informel des différends – SOLVIT	54
3.4. Sécurité des produits, accréditation et surveillance du marché	54
3.5. Législation sur les droits des consommateurs	55
3.6. Marchés publics	55
3.7. Un futur nouvel acte sur le marché unique	55
Questions à débattre	56
Liste des résolutions et des études du PE	57

GROUPE DE TRAVAIL 1: QUELLE CROISSANCE ET QUELS EMPLOIS POUR DEMAIN?

Sommaire

La présente note d'information présente les priorités d'Europe 2020, le nouveau cadre stratégique que s'est fixé l'Union européenne pour les dix prochaines années, et tente de comprendre l'influence de l'actuel contexte économique sur la conception de la stratégie. Nous mettrons ensuite en avant les conséquences de ces choix pour le marché du travail et les politiques de l'emploi. Nous passerons également en revue le rôle joué par les politiques structurelles et de cohésion dans la récession et la reprise en cours. La note souligne qu'une participation active du Parlement européen et des parlements nationaux dans la stratégie Europe 2020 pourrait s'avérer essentielle pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie. Enfin, la réforme n'aboutira que dans la mesure où elle parviendra à stimuler le commerce extérieur de l'UE.

TABLE DES MATIÈRES

1. «La crise et l'après-crise: une nouvelle stratégie pour l'Union européenne	7
1.1. Perspectives économiques et en matière d'emploi	7
1.2. Europe 2020	8
2. Une «croissance intelligente»: Investir dans la connaissance et l'innovation	10
3. Une «croissance durable»: Une utilisation efficace des ressources dans une économie plus verte	12
4. Une «croissance inclusive»: Soutenir l'emploi et améliorer la cohésion sociale	14
5. L'objectif du «plein emploi»: créer des marchés de l'emploi inclusifs	15
6. la contribution des politiques structurelles et de cohésion à la croissance et à l'emploi dans le contexte de la crise financière et économique et de la stratégie Europe 2020	18
7. Quel rôle pour le Parlement européen et les parlements nationaux dans Europe 2020?	21
8. Aspects extérieurs de la compétitivité de l'UE	22
8.1. Un long déclin à redresser sans attendre	22
8.2. Aspects liés au commerce extérieur de la communication Europe 2020	23
9. Questions à débattre	26
Annexe 1 Liste des résolutions et des études du PE	27
Annexe 2 Rapports du PE traitant de questions de compétitivité extérieure de l'UE	29

1. La crise et l'après-crise: une nouvelle stratégie pour l'Union européenne

Tous les efforts déployés par l'Union européenne depuis 2000 pour atteindre les ambitieux objectifs de Lisbonne ont été annihilés en quelques mois par les effets de la crise financière et économique de 2008.

La stratégie de Lisbonne faisait déjà l'objet de nombreux débats et autres critiques, et son échec a été définitivement déclaré dès que les conséquences de la crise se sont fait observer. L'une des conséquences déplorables de cette évolution était l'impossibilité de fonder les discussions sur l'après-Lisbonne sur une évaluation claire des bienfaits et des faiblesses de son prédécesseur.

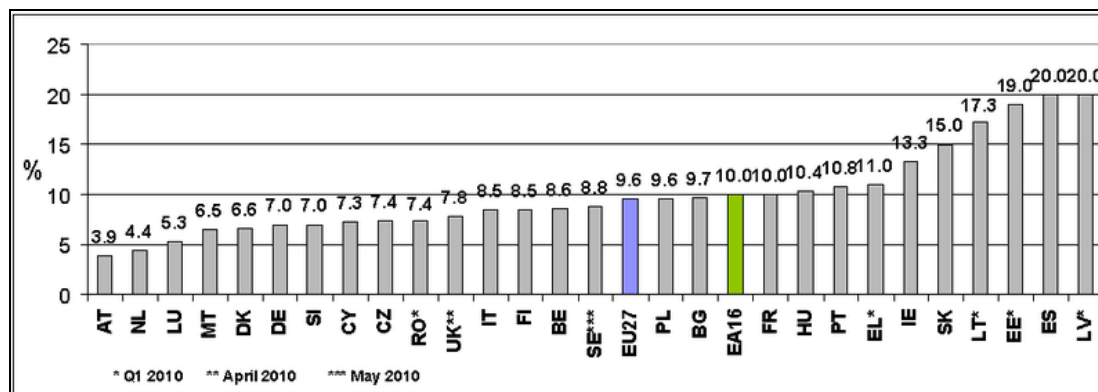
1.1. Perspectives économiques et en matière d'emploi

Après un sérieux ralentissement de l'activité économique en 2008 et plus particulièrement en 2009, il semble que la croissance se rétablisse en Europe. D'après Eurostat, le PIB (produit intérieur brut) de la zone euro (ZE16) et de l'UE27 a connu une hausse de 1,0 % au cours du deuxième trimestre 2010 par rapport au trimestre précédent. Il s'agit d'une hausse considérable par rapport à la situation de 2009, où les taux de croissance étaient négatifs dans tous les États membres de l'UE, à l'exception de la Pologne. Au cours du deuxième trimestre 2010, la **Lituanie** (+3,2 %) a enregistré la plus forte croissance par rapport au trimestre précédent, suivie de l'**Allemagne** (+2,2 %), de l'**Estonie**, de la **Finlande** et de la Suède (+1,9 % dans les trois cas).

La croissance économique moyenne de l'UE est, à ce stade, légèrement supérieure à celle des États-Unis ou du Japon (0,4 % dans les deux cas) pour le deuxième trimestre de 2010. Même si la croissance du PIB est sur la voie de la reprise, l'autosatisfaction n'est pas de mise car la crise n'est pas encore résolue, compte tenu des tensions qui subsistent dans le secteur financier et des déficits publics insoutenables en Grèce et en Irlande, ainsi que, dans une moindre mesure, au Portugal, en Espagne et en Italie.

La production industrielle est l'un des principaux indicateurs de la reprise. Cette production a augmenté dans tous les États membres, à l'exception de la Grèce (-3,0 %) et du Danemark (-0,9 %). Les hausses les plus marquées ont été enregistrées en **Estonie** (+22,9 %), en **Lettonie** (+20,5 %), en **Pologne** (+13,2 %), au **Luxembourg** (+11,8 %), en **Allemagne** et en **Slovénie** (+11,5 % dans ces deux pays).

Compte tenu de la baisse de la croissance du PIB, le taux de chômage est en hausse dans l'ensemble de l'UE depuis le premier trimestre 2008. Cette hausse du chômage est cependant inférieure à celle mesurée aux États-Unis. Selon les dernières données disponibles (qui couvrent la période allant jusqu'en août dernier, voir tableau 1), le marché de l'emploi dans l'UE montre enfin des signes de stabilisation et, dans certains États membres, de légère reprise. La détérioration des chiffres de l'emploi semble avoir pris fin au second trimestre 2010, puisque la situation est restée globalement inchangée pour la première fois en près de deux ans. Eurostat estimait à 23,066 millions le nombre d'hommes et de femmes sans emploi dans l'UE27 en août 2010, soit environ 7 millions de plus que le niveau le plus bas enregistré en 2008.

Tableau 1 – Taux de chômage dans les États membres de l'UE en août 2010

Source: Eurostat

On peut néanmoins supposer que l'emploi ne rebondira pas au même rythme que la croissance du PIB. Selon la théorie économique, la croissance du PIB et l'emploi évoluent différemment, les niveaux d'emploi réagissant à la croissance du PIB avec un certain retard.

Il est par conséquent normal que les taux de chômage restent élevés malgré les taux de croissance du PIB positifs au lendemain de la crise. Les raisons de ce décalage sont multiples, mais la principale explication concerne la sous-utilisation des ressources humaines durant les périodes de récession.

Les employeurs peuvent recourir à différentes stratégies, comme le fait de faire passer leur personnel à 1) des contrats à temps réduit ou 2) de réduire, par d'autres moyens, le nombre d'heures prestées (arrêts de la production, obligation de prendre des congés annuels, rotation des congés, congés sabbatiques) afin d'éviter d'avoir à licencier du personnel et de protéger ainsi leur capital humain.

Dans certains pays, la crise a entraîné une hausse du nombre de licenciements et de pertes d'emplois dans les secteurs à faible niveau de qualification (comme la construction en Espagne) et dans d'autres, des mesures plus flexibles (comme le *Kurzarbeit* en Allemagne) ont été introduites pour réduire le coût de la main-d'œuvre.

Face au resserrement budgétaire attendu, les gouvernements risquent de mettre fin à leur soutien financier sur le marché du travail, ce qui pourrait aggraver le problème du chômage dans les mois à venir, à moins que le rebond économique ne soit suffisamment solide pour contrecarrer ce choc négatif.

On ne peut dès lors raisonnablement tabler sur des améliorations progressives dans les chiffres de l'emploi qu'en 2011-2012, pour autant qu'on retrouve une stabilité économique et financière plus solide.

1.2. Europe 2020

Les discussions sur l'après-Lisbonne étaient inévitablement déterminées par la récession et par la nécessité pour les décideurs de l'UE d'en tenir compte. En développant ses propositions de stratégie post-Lisbonne, la Commission européenne était donc confrontée à un double défi: garder à l'esprit les problèmes actuels, tout en proposant un programme ambitieux censé inspirer les programmes de réforme de l'UE et des États membres pour les dix prochaines années.

Ceux qui affirmaient que le ralentissement de l'économie devrait susciter un changement radical dans les politiques communautaires ont dû revoir leurs attentes à la baisse et accepter une issue nettement moins originale qu'ils ne l'espéraient.

La structure d'Europe 2020, qui se fonde sur trois domaines prioritaires (une croissance «intelligente» (développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation), «durable» (encourager une économie respectueuse de l'environnement et plus compétitive, garante d'une exploitation efficace des ressources) et «inclusive» (qui vise à encourager un taux d'emploi élevé, gage de cohésion sociale et territoriale), rappelle la célèbre formule qui vise à faire de l'Europe «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale, dans le respect de l'environnement».

L'une des principales sources de critiques à propos de la stratégie de Lisbonne, à savoir l'absence d'objectifs clairs pour son pilier «social», semble avoir été prise en considération dans la définition d'Europe 2020, puisque l'objectif consistant à sortir 20 millions de personnes du risque de pauvreté y est déclaré. Globalement, le principal ensemble d'objectifs paraît représentatif des trois domaines prioritaires et témoigne sans doute d'une approche plus équilibrée des trois composantes de la stratégie que ce n'était le cas dans le programme de Lisbonne.

Les sept «initiatives phares» sélectionnées pour stimuler les progrès dans les thèmes prioritaires d'Europe 2020 semblent aussi viser à rendre la stratégie globale plus claire et plus visible; ces initiatives se fondent cependant essentiellement, à l'exception la plus notable de la «plate-forme européenne contre la pauvreté», sur des initiatives déjà en cours, qui sont désormais intégrées dans la stratégie.

2. Une «croissance intelligente»: Investir dans la connaissance et l'innovation

Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne déjà, on avait reconnu que le plus précieux atout sur lequel l'UE et les États membres pouvaient s'appuyer pour faire face à la mondialisation et à l'intensification de la concurrence internationale était leur capital humain, dont il fallait encore améliorer et développer le potentiel grâce à des politiques appropriées et à des investissements en faveur de la compétitivité, de la croissance et de la création d'emplois.

Sur la scène économique internationale, l'Europe possède un avantage comparatif manifeste dans les activités à haute valeur ajoutée grâce à ses produits et ses services à forte intensité de connaissances, et elle devrait parvenir à des résultats optimaux en termes de croissance dans un environnement dynamique, où l'innovation peut stimuler la productivité et l'emploi.

L'Europe semble toutefois globalement moins apte que ses principaux concurrents directs à transformer la connaissance en perspectives commerciales innovantes et en nouveaux emplois: on s'est employé à comprendre les raisons de ce manque d'efficacité, qu'on considère comme la principale cause des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme de Lisbonne, et à identifier les leviers sur lesquels les décideurs devaient agir pour inverser cette tendance.

Dans ce contexte, l'accent doit être mis sur le bon fonctionnement de ce qu'on appelle le «triangle de la connaissance», basé sur l'éducation, la recherche et l'innovation, en tant que vecteur de croissance et d'emploi en Europe. Europe 2020 a le potentiel nécessaire pour souligner ce lien de manière plus systématique en faisant figurer, parmi ses principaux objectifs, les niveaux d'investissement dans la recherche et la nécessité d'améliorer le niveau d'instruction tout en réduisant le décrochage scolaire et en faisant progresser le nombre d'étudiants diplômés de l'enseignement supérieur.

Sur le plan théorique, ce débat se fonde sur le cadre conceptuel dit des *théories de la croissance endogène*, qui soulignent l'influence indirecte de l'acquisition de capital humain sur la croissance du revenu par habitant. Ces théories laissent également entendre que la disponibilité de capital humain favorise la création d'innovation et facilite l'adaptation au changement technologique ainsi que la mise en œuvre d'innovations au travail.

Dans le cadre d'un programme axé sur la connaissance, la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation s'intensifie fortement; les réformes nécessaires pour permettre au secteur de contribuer à la réalisation des principaux objectifs communautaires ont été épinglées dans le programme de travail «Éducation et formation 2010» et mises à jour dans le «cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation» («Éducation et formation 2020»).

D'une part, l'innovation proprement dite étant une activité à forte concentration de qualifications, l'aboutissement des politiques d'innovation peut être déterminé par l'aptitude des politiques d'amélioration des compétences à produire du capital humain suffisamment qualifié; d'autre part, l'innovation peut faire évoluer la trajectoire et la vitesse du progrès technologique, ce qui a des conséquences sur l'évolution de la situation de la demande de main-d'œuvre et exige que le système d'éducation produise des compétences et des qualifications nouvelles ou plus poussées.

Les données disponibles confirment l'idée qu'une formation de qualité permet, dans la plupart des cas, d'accéder facilement à des emplois de qualité, et il apparaît de plus en plus que la demande de compétences et de qualifications soit en hausse dans la plupart des professions. Une économie moderne, fondée sur le développement induit par l'innovation, exige aussi en général des travailleurs qu'ils mettent constamment à jour leurs compétences et/ou qu'ils acquièrent des compétences totalement nouvelles à différents stades de leur vie professionnelle, l'accent étant mis sur l'apprentissage tout au long de la vie.

La croissance basée sur l'innovation et la connaissance exige des compétences spécifiques et peut donner naissance à une demande de compétences nouvelles ou différentes. Cela exige la capacité d'identifier et de développer de nouvelles technologies, de nouvelles applications ou de nouvelles solutions organisationnelles et des compétences en gestion appropriées en vue de la mise en œuvre de nouveaux produits et processus. Lorsque l'innovation est introduite dans un domaine particulier, certaines compétences existantes peuvent devenir obsolètes et des compétences différentes peuvent s'avérer nécessaires.

Les stratégies visant à réorienter l'économie européenne vers de nouvelles activités à plus haute valeur ajoutée et proposant des emplois nouveaux et de meilleure qualité sont vouées à l'échec si l'on ne parvient pas à concilier la demande et l'offre de compétences sur le marché du travail.

Les recherches et les preuves expérimentales indiquent en effet que les investissements dans la recherche, l'innovation et l'éducation donnent de très bons résultats et qu'il ne faut en aucun cas réduire les crédits qui leur sont consacrés par le budget de l'État, même en période de crise économique ou financière.

3. UNE «CROISSANCE DURABLE»: UNE UTILISATION EFFICACE DES RESSOURCES DANS UNE ÉCONOMIE PLUS VERTE

Depuis quelques années, les politiques à l'échelon de l'UE s'accordent pour reconnaître qu'un passage à une économie sobre en carbone s'impose non seulement pour lutter contre le changement climatique, mais aussi pour assurer la compétitivité à long terme des industries européennes. Le défi actuel consiste à maintenir cet objectif à long terme malgré les difficultés à court terme.

Dans le sillage de la crise financière et du ralentissement de l'économie, de nombreux observateurs ont indiqué que la crise risquait de saper les efforts et les ressources consacrés à la lutte contre le changement climatique. Ils craignaient plus particulièrement que l'actuelle situation financière ne ralentisse le développement de nouvelles technologies «propres», considérées comme faisant partie d'un développement plus durable et comme essentielles dans le cadre de la mise en œuvre du paquet «climat et énergie» de l'UE adopté en décembre 2008.

En réalité, la crise peut aussi être considérée comme une occasion sans précédent de relever les deux défis en une fois en axant les investissements et les stimulants financiers sur les infrastructures sobres en carbone. Quoi qu'il en soit, les exigences de «l'économie de l'ère industrielle» sont actuellement en contradiction avec celles de «l'environnement». La politique économique de ces cinq à dix prochaines années n'aura d'autre choix que d'intégrer de manière irréversible les questions relatives à la durabilité environnementale et sociale dans ses objectifs fondamentaux.

De nombreuses d'initiatives visant à stimuler la demande et la croissance en baisse grâce à une gestion de la demande «plus verte» ont été proposées récemment, qui peuvent être considérées comme autant de pas vers un changement de concept s'agissant de ce qui stimule la croissance économique et l'investissement.

En termes de politique concrète, cette stratégie passe par l'adoption d'indicateurs du bien-être «ne s'arrêtant pas au PIB». La croissance du PIB est inscrite dans toutes les politiques économiques et tous les objectifs économiques au niveau de l'UE comme aux niveaux national et régional. Le PIB est cependant un moyen discutable de mesurer notre bien-être pour plusieurs raisons, la principale étant que le PIB ne rend pas suffisamment compte des coûts et des bénéfices sociaux et environnementaux.¹ Mesurer la qualité des résultats économiques et le bien-être au moyen du PIB peut être comparé à une entreprise qui ne tiendrait jamais compte de son actif et de son passif et chercherait uniquement à maximiser son chiffre d'affaires. L'idée n'est cependant pas de se débarrasser du PIB. La croissance du PIB détermine effectivement le niveau de l'emploi, les recettes fiscales et les subventions versées, même aux technologies les plus vertes. Nos économies et nos systèmes de protection sociale sont fortement tributaires de la croissance du PIB.

Celle-ci, au travers de la consommation et des investissements, produit des mécanismes positifs de rétroaction qui la rendent pour l'essentiel toujours indispensable. S'il n'est donc pas souhaitable de s'en débarrasser, il le serait assurément de réduire une partie de notre dépendance à l'égard du PIB et de sa croissance. Le problème avec le contraire de la croissance, la décroissance, est qu'elle est plus que vraisemblablement instable. Une baisse de la consommation entraînerait certainement une hausse du chômage, une baisse de la compétitivité et une spirale de récession. On est confronté à ce qui devient un véritable dilemme: les économies modernes sont poussées vers la croissance parce qu'elle est moins instable, mais elle est par contre de plus en plus insoutenable².

¹ Pour une description des avantages et des inconvénients du PIB, voir, par ex., Parlement européen (2007): [Alternative Progress Indicators to GDP as a Means to Sustainable Development](#), étude.

² Voir Booth, Douglas (2004) *Hooked on Growth - economic addictions and the environment*. New York: Rowman and Littlefield.

Dans sa résolution intitulée «Développer le potentiel d'emplois d'une nouvelle économie durable»³, le Parlement européen attire l'attention sur le potentiel représenté par la création «d'emplois verts»: la crise économique et sociale qui sévit actuellement dans le monde ne devrait pas dissuader les États membres de s'acheminer vers une économie à faible intensité de carbone et économe en ressources qui se voudrait compétitive et plus durable, dans la mesure où cette transition les rend plus résistants, moins dépendants vis-à-vis d'importations dont le coût demeure élevé, et plus concurrentiels.

Estimant que l'économie de l'après-crise offre une excellente possibilité de croissance durable fondée sur la justice sociale et l'éco-efficacité, le Parlement fait observer que la transformation des économies européennes polluantes en économies éco-efficaces induira des changements profonds dans la production, la distribution et la consommation, ce qui devrait être mis à profit pour progresser vers une véritable durabilité, sans remettre en cause la prospérité ou l'emploi. Le Parlement estime que la transition vers une économie basée sur les énergies non polluantes doit être perçue comme une chance d'investir dans le développement durable, et pas seulement comme une charge sur les budgets publics ou privés.

Le Parlement européen est convaincu qu'une politique environnementale fondée sur l'économie de marché est de nature à produire de la croissance et des emplois dans l'ensemble des secteurs d'activité, et souligne que les entreprises innovantes sauront faire le meilleur usage de ces possibilités et œuvrer en faveur de l'environnement et des travailleurs si elles peuvent compter sur des conditions d'ensemble prévisibles et propices aux investissements.

³ Résolution du Parlement européen du 7 septembre 2010: développer le potentiel d'emplois d'une nouvelle économie durable.

4. UNE «CROISSANCE INCLUSIVE»: SOUTENIR L'EMPLOI ET AMELIORER LA COHESION SOCIALE

Le concept de «croissance inclusive», qui est la troisième définition de base de ce qu'Europe 2020 vise à réaliser, a souvent été évoqué dans les publications de sciences économiques et sociales.

La croissance inclusive désigne à la fois un rythme et un mode de croissance, des éléments considérés comme interconnectés et, partant, comme devant être abordés ensemble. L'idée que le rythme et le mode de croissance sont tous deux essentiels pour parvenir à une croissance élevée et durable, ainsi que pour réduire la pauvreté, correspond aux observations figurant dans le *Rapport sur la croissance – Stratégies à l'appui d'une croissance durable et d'un développement solidaire* (Commission on Growth and Development, 2008). Ce rapport fait observer que l'inclusivité – un concept qui englobe l'équité, l'égalité des chances et la protection dans la transition sur le marché et au travail – est un élément essentiel dans toute stratégie de croissance efficace.

Il convient d'insister sur l'idée d'égalité des chances dans l'accès aux marchés, aux ressources et à un environnement réglementaire impartial pour les entreprises et les individus. La Commission sur la croissance et le développement (2008) considère l'inégalité des chances systématique comme «porteuse de dangers» car elle risque de faire avorter le processus de croissance dans le cadre de canaux politiques ou de conflits.

L'approche basée sur la croissance inclusive table davantage sur l'emploi productif que sur la redistribution directe du revenu pour augmenter ceux des groupes exclus. À court terme, les gouvernements peuvent utiliser des systèmes de redistribution du revenu pour atténuer les conséquences négatives pour les pauvres des politiques visant à relancer la croissance, mais les mécanismes de transfert ne sont pas une solution à long terme et peuvent aussi s'avérer problématiques à court terme.

On ne peut cependant parvenir à des taux de croissance élevés et durables et à une réduction de la pauvreté qu'en développant les sources de croissance et en intégrant de manière efficace une proportion croissante de la main-d'œuvre dans le processus de croissance. D'un point de vue statique, associer la croissance à des mécanismes de redistribution progressistes aura plus d'impact sur la réduction de la pauvreté qu'une croissance qui ne change rien à la redistribution. Il apparaît que dans bon nombre de cas (environ un quart), la redistribution est aussi importante que la croissance pour expliquer la progression du revenu des pauvres.

On estime que le principal instrument d'une croissance durable et inclusive est le travail productif. *La croissance de l'emploi produit de nouveaux emplois et de nouveaux revenus pour les individus (grâce aux salaires dans les différents types d'entreprises ou aux salaires du travail indépendant, généralement sous forme de micro-entreprises), tandis que la croissance de la productivité a le potentiel de faire progresser les salaires des travailleurs et les bénéfices des indépendants.* Par conséquent, la croissance inclusive n'est pas seulement une question de croissance de l'emploi, mais aussi une question de croissance de la productivité.

L'approche fondée sur la croissance inclusive adopte une perspective à plus long terme. Une telle perspective s'impose en raison de l'accent mis sur l'amélioration de la capacité productive des individus et sur la création d'un environnement propice à l'emploi, plutôt que sur la redistribution des revenus en vue d'augmenter les revenus des groupes exclus. Compte tenu de cette perspective à plus long terme, le cadre analytique de la croissance inclusive privilégie explicitement la transformation structurelle et la migration interne.

5. L'OBJECTIF DU «PLEIN EMPLOI»: CREER DES MARCHES DE L'EMPLOI INCLUSIFS

Les décideurs européens mentionnaient déjà le «plein emploi» en tant qu'objectif principal de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Le nouveau cadre stratégique prévu par les traités tels que modifiés par le traité de Lisbonne, et notamment le nouvel article 3 du traité sur l'Union européenne, axé sur «le développement durable de l'Europe fondé sur (...) une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social», intègre désormais cet objectif dans le texte fondamental du droit européen.

En effet, face au vieillissement de la population, l'ouverture du marché de l'emploi à tous ceux qui souhaitent et peuvent travailler sera une condition préalable indispensable pour assurer une croissance durable. Cela suppose en substance qu'on facilite l'accès au travail pour l'ensemble des groupes cibles qui sont actuellement sous-représentés sur le marché de l'emploi: l'UE doit augmenter considérablement le niveau d'emploi de groupes actuellement sous-représentés sur le marché du travail, ce qui signifie augmenter le niveau d'emploi des travailleurs âgés et des femmes, ainsi que parvenir à une réduction significative des écarts de chômage des personnes défavorisées, comme les personnes souffrant d'un handicap, les minorités ethniques et les migrants.

Cette approche pourrait cependant prêter à confusion en ce qu'elle suppose une sous-estimation du risque de pauvreté chez les travailleurs et des difficultés rencontrées par les groupes les plus défavorisés, pour lesquels des mesures supplémentaires ciblées s'imposent.

Contrairement à l'idée que le fait d'avoir un emploi est le moyen le plus efficace de se prémunir contre le risque de pauvreté, une minorité non négligeable de la population active occupée de l'UE (environ 8 %) vit dans un ménage dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté national. Le Parlement européen n'a eu de cesse de souligner l'urgence du problème lié au nombre croissant de travailleurs pauvres en encourageant l'intégration du concept de «travail décent» dans les stratégies de croissance et de création d'emplois mises en œuvre aux niveaux communautaire et national.

Dans plusieurs résolutions récentes⁴, le Parlement européen exprime ses inquiétudes au sujet du chômage chez les jeunes. Le Parlement européen a également souligné la nécessité de venir en aide aux personnes ayant besoin d'une assistance particulière afin «d'améliorer l'employabilité des migrants en situation régulière en s'appuyant sur des programmes à cet effet. Il importe aussi de déployer des efforts constants et de mettre en œuvre des programmes innovants pour réinsérer sur le marché du travail les personnes handicapées, notamment au moyen d'emplois subventionnés. Les États membres devraient lever les obstacles à l'entrée des nouveaux arrivants sur le marché du travail, soutenir la création d'emplois, encourager les innovations sociales et améliorer la qualité et l'efficacité des agences pour l'emploi, y compris des services publics de l'emploi. Il importe que les agences pour l'emploi offrent des programmes de formation et d'encadrement, particulièrement dans le domaine des technologies de l'information et des communications, ainsi que des moyens d'accès à l'internet à haut débit afin de permettre aux demandeurs d'emploi, en particulier aux personnes âgées, aux migrants en situation régulière, aux minorités ethniques et aux personnes handicapées, d'effectuer leur recherche dans des conditions optimales»⁵.

⁴ Voir, entre autres, la résolution du Parlement européen du 6 juillet 2010 sur la promotion de l'accès des jeunes au marché du travail, le renforcement du statut des stagiaires, du stage et de l'apprenti et la résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 relative à UE2020.

⁵ Résolution législative du Parlement européen du 8 septembre 2010 sur la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres: partie II des lignes directrices intégrées «Europe 2020»

Les considérations relatives à la qualité des emplois et à la productivité sont évidemment tout à fait pertinentes dans ce contexte. Le modèle de croissance imaginé par Europe 2020 suppose l'existence d'emplois hautement qualifiés, durables et productifs. La stratégie de Lisbonne s'était déjà elle-même fixé pour objectif de créer non seulement des emplois *plus nombreux*, mais aussi *de meilleure qualité*, même si les questions relatives à la dimension quantitative de l'emploi ont ensuite fini par l'emporter sur la dimension qualitative.

Dans sa résolution relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, le Parlement européen a récemment réaffirmé le principe selon lequel «il est de la plus haute importance que l'on crée des emplois de qualité, qui sont également nécessaires à long terme et qui possèdent une haute valeur ajoutée».

Les discussions sur la façon d'assurer un niveau de vie décent pour tous, garantissant à chacun une participation à la société et un accès aux produits et services fondamentaux sans créer d'obstacles supplémentaires à l'emploi figurent parmi les priorités politiques de beaucoup d'États membres de l'UE depuis plusieurs années.

L'initiative phare intitulée «un programme destiné à créer de nouvelles compétences et de nouveaux emplois» dans le cadre d'Europe 2020 insiste sur la nécessité d'améliorer la compatibilité entre les politiques pour l'emploi, les systèmes d'éducation et de formation et les secteurs essentiels à la création d'emplois. L'initiative souligne aussi la nécessité de venir à bout des rigidités structurelles sur le marché de l'emploi, afin d'éviter les pénuries de main-d'œuvre, en améliorant la mobilité et en réduisant les obstacles administratifs et ceux liés au genre, dans le but ultime d'améliorer la compatibilité entre les emplois vacants et les qualifications des demandeurs d'emploi.

L'initiative insiste sur les politiques actives du marché du travail (PAMT) en vue d'améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi. Si ce type de mesure s'est avéré efficace à moyen et à long terme, on peut cependant douter de son efficacité en période de récession, compte tenu des constatations faites lors des récentes expériences. Étant donné que les mouvements cycliques devraient devenir plus fréquents et plus prononcés, il ne faut pas sous-estimer les enseignements de la crise actuelle.

Le principal phénomène à considérer en ce qui concerne les conséquences de la crise sur l'emploi est que les licenciements ont tout d'abord concerné la périphérie composée des travailleurs temporaires, avant d'atteindre le noyau constitué des travailleurs permanents, ce qui a provoqué une insécurité de l'emploi parmi les actifs autrefois «stables».

Dans l'Union européenne, tous les États membres ont adopté des mesures extraordinaires pour limiter les conséquences sociales de la crise et atténuer leur impact: des mesures de relance budgétaire ont été inscrites au budget et des systèmes d'aide à l'emploi ont été mis en place pour éviter les licenciements massifs. Le recours à des systèmes de licenciement temporaire ou à des contrats de travail à temps réduit dans les entreprises connaissant une baisse considérable de leur production est de loin l'instrument le plus souvent utilisé, suivi des réductions sur les cotisations à la sécurité sociale et des subventions à l'embauche. Des efforts ont également été déployés pour former à la fois les travailleurs ayant un emploi et ceux qui n'en ont pas et renforcer l'aide à la recherche d'emploi et les capacités globales des services publics de l'emploi. Certains pays ont mis en œuvre d'autres types de mesures, par exemple en augmentant les mesures d'incitation à l'entrepreneuriat.

Les perspectives de l'OCDE en matière d'emploi pour 2010 indiquent que les programmes de travail à temps réduit ont permis à eux seuls de préserver plus de 200 000 emplois en Allemagne et environ 120 000 en Italie. Ces programmes ne viennent cependant pas en aide aux travailleurs temporaires. Les mesures d'activation ont en revanche une structure plus équitable, mais elles sont peu efficaces lorsque les perspectives d'emploi sont rares. Les travailleurs sous contrat à durée déterminée ou ayant peu d'expérience professionnelle, les nouveaux arrivants sur le marché du travail, les travailleurs ayant un salaire mensuel limité parce que leur salaire horaire est très bas ou parce qu'ils travaillent à temps partiel, ainsi que les indépendants, n'ont par ailleurs qu'un accès limité, voire inexistant, à des prestations sociales dignes de ce nom.

Ces observations peuvent suggérer qu'une réflexion devrait être lancée sur les outils dont devraient disposer les politiques de l'emploi dans la future économie européenne afin de s'assurer que les marchés de l'emploi seront inclusifs, et éviter la segmentation et les inégalités. Si, d'un côté, des taux d'emploi plus élevés et une vie professionnelle plus longue sont une condition préalable indispensable pour assurer la durabilité à long terme des systèmes d'aide sociale, d'un autre côté, une stratégie visant à soutenir la productivité et la compétitivité de l'économie européenne grâce à des marchés du travail flexibles et inclusifs devra s'accompagner de mesures actives sur le marché de l'emploi, sans oublier, de toute façon, un filet de sécurité sociale complet, basé sur des systèmes de prestations modernisés.

6. LA CONTRIBUTION DES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHESION À LA CROISSANCE ET A L'EMPLOI DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE FINANCIERE ET ECONOMIQUE ET DE LA STRATEGIE EUROPE 2020

Les conséquences de la crise sur les politiques structurelles et de cohésion⁶ ne sont pas faciles à évaluer compte tenu de l'absence globale de données exactes et complètes. L'aperçu qui suit présente cependant la situation générale et l'impact probable de la crise, en proposant des références quantitatives lorsqu'elles sont disponibles.

Politique agricole commune: Pour l'UE27, la baisse du facteur revenu en 2009 par rapport à 2008 correspondait à 13,6 % en termes réels, en raison, essentiellement, d'une forte chute (-10,5 %) de la valeur de production aux prix de base. Le revenu par unité de travail annuel a baissé dans les 21 États membres. La Hongrie a été le pays le plus touché (-32 %), suivie du Luxembourg (-25 %), de l'Irlande (-24 %) et de l'Allemagne (-21 %). Entre 2000 et 2009, l'emploi dans l'UE27 dans le secteur agricole a baissé de 25 % et l'équivalent de 3,7 millions d'emplois à temps plein ont été perdus. La baisse a été de 17 % dans l'UE15 et de 31 % dans les douze nouveaux États membres.

Politique commune de la pêche: Les problèmes intrinsèques au secteur de la pêche datent d'avant la crise actuelle, y compris les effets combinés de la surcapacité et du faible niveau de nombreux stocks, qui se traduisent par un faible rendement économique dans le secteur des captures et par une faible rentabilité de bon nombre de flottes. Le marché souffre également d'une distribution concentrée, d'une hausse des coûts en raison de l'augmentation des prix du carburant et d'une baisse de la demande. Au cours de la période 2005-2007, la valeur des produits frais visés par l'Organisation commune des marchés (OCM) a chuté de 50 %, et les quantités mises sur le marché de 60 %. Après 2007, la crise économique et financière a aggravé ces problèmes, mais il est peu probable que son impact sur les entités commerciales, les segments de pêche et les régions soit homogène; les informations actuellement disponibles ne permettent pas d'effectuer une analyse approfondie de l'impact de la crise.

Culture, éducation et jeunesse: La crise a intensifié la tendance à long terme consistant en une baisse de la demande de main-d'œuvre non qualifiée, ce qui a des répercussions sur les politiques de l'éducation. Le taux de chômage des travailleurs n'ayant pas terminé l'école dans l'UE27 a augmenté de 3,6 % entre 2007 et 2009, tandis que ceux des travailleurs moyennement et hautement spécialisés n'ont augmenté que de 1,1 % et 0,9 % respectivement. La crise a entraîné une forte augmentation du taux de chômage des moins de 25 ans, qui s'élevait à 20,2 % dans l'UE27 en août 2010. Sur le plan des dépenses, on s'attendait par ex. à ce que la Lituanie réduise son budget de l'enseignement de 8 % en 2009.

Politique de cohésion régionale: L'existence de disparités régionales est à l'origine même de la politique proprement dite et est illustrée par le partage entre régions de «convergence» et régions de «compétitivité» sur la base du PIB par habitant. Lorsqu'on les analyse de plus près, les données disponibles tendent à confirmer qu'un processus de convergence était en place avant la crise au niveau de l'UE27, mais la divergence s'est sans doute produite dans le groupe des nouveaux États membres.

⁶ Aux fins de ce chapitre, l'expression «politiques structurelles et de cohésion» englobe la politique agricole commune, la politique commune de la pêche, Culture et éducation, la politique régionale et la politique des transports et du tourisme.

Il existe en outre des preuves, même si elles sont fort peu nombreuses, que l'inégalité interpersonnelle au sein des régions l'emporte sur l'inégalité entre les régions, et qu'il existe une corrélation positive entre l'inégalité générale au niveau des revenus personnels et les disparités régionales. Dans ce contexte – et faute de disposer d'un ensemble de données cohérent, il est très probable que la crise a eu un effet asymétrique. En effet, une enquête du Comité des régions se concentrant sur un groupe de régions et de villes relevait début 2010 que les conséquences de la crise «se répartissaient de manière inégale entre les secteurs et les régions», mais aussi que le chômage était en hausse, que les finances publiques régionales et locales étaient mises à rude épreuve et que les entreprises souffraient d'une baisse de leur chiffre d'affaires, ainsi que de problèmes de crédits et de liquidités.

Transport et tourisme: Dans le secteur du transport routier et ferroviaire, la crise a frappé plus durement le transport des marchandises que le secteur du transport des voyageurs: en 2009, les résultats du transport routier de marchandises ont baissé, l'emploi chez les chauffeurs a baissé de plus de 10 % et les nouvelles immatriculations de camions ont chuté de 30 %. Dans le transport routier de voyageurs, certaines tendances à la baisse ont été observées, en particulier dans les secteurs liés au tourisme.

Le transport maritime et par voies navigables intérieures, ainsi que les activités portuaires se sont contractés: le trafic mondial de conteneurs (EVP) a chuté de 26 % en 2009. Les PME actives dans le secteur des voies navigables intérieures sont particulièrement concernées. Dans le secteur de l'aviation, en 2009, la tonne-kilomètre de fret aérien a baissé de 10 %, tandis que la crise a également entraîné une baisse de la fréquence des services et une détérioration de la situation financière des entreprises. On observe néanmoins quelques signes de reprise dans les secteurs du transport ferroviaire de voyageurs, maritime et aérien (comme la demande dans l'aviation, mais la croissance du nombre de passagers s'élève à 7,8 %, contre 15,5 % en Asie Pacifique).

Les politiques structurelles et de cohésion ont joué un rôle important dans le programme européen de relance économique. Avant la crise déjà, les programmes de la politique de cohésion de la période de financement 2007-2013 accordaient une priorité stratégique importante à l'emploi, aux infrastructures et à l'énergie, ainsi qu'à la recherche et à l'innovation. En fait, conformément à la réglementation, 60 % au moins du financement disponible pour l'objectif «convergence» et 75 % des fonds consacrés à l'objectif «compétitivité régionale et emploi» ont été attribués à des investissements liés à ces priorités d'Europe 2020. Cet alignement a permis aux projets de la politique de cohésion de s'attaquer sans attendre les défis de la crise grâce aux mesures suivantes:

Premièrement, la politique de cohésion a contribué à venir à bout des problèmes de liquidités dans beaucoup d'États membres et de régions, en augmentant considérablement le flux de trésorerie et les paiements anticipés: en 2009, le montant global des avances versées est passé à 11,5 milliards EUR. De même, des ressources telles que JASPERS, qui propose une assistance technique aux États membres pour les projets de grande envergure, ont augmenté de 25 %. Fin 2009, 93 milliards EUR ont été affectés à des projets spécifiques, soit 27 % du volume financier total pour la période 2007-2013. Les principales injections de fonds et les taux d'absorption les plus élevés (jusqu'à 90 % de l'investissement public total) ont été observés dans des pays qui ont été particulièrement touchés par le ralentissement de l'économie, comme les États baltes, la Hongrie et la Pologne, mais certaines régions d'Espagne, d'Italie et d'Allemagne ont aussi perçu plus de 20 % de l'investissement public.

Deuxièmement, la réglementation relative aux fonds structurels a été modifiée afin de faciliter et d'accélérer les investissements dans les États membres et les régions. Une plus grande flexibilité a été introduite afin d'encourager les investissements, par exemple:

- en prolongeant la date limite pour l'approbation des projets dans le cadre de la période de financement 2000-2006 (jusqu'en juillet 2009 pour le Fonds européen de développement régional et jusqu'en 2010 pour les projets visés par le Fonds de cohésion),

- en simplifiant la gestion financière du financement structurel, et en réduisant le fardeau administratif, par exemple en introduisant des paiements forfaitaires pour le remboursement et en facilitant la coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI),
- en simplifiant les règles régissant les systèmes d'aides d'État qui sont cofinancées par la politique de cohésion, en autorisant les avances en faveur des aides d'État éligibles à concurrence de 100 %.

Ces deux mesures ont contribué à injecter du pouvoir d'achat dans l'économie afin de stimuler la croissance et de stabiliser l'emploi. En permettant une mise en œuvre plus rapide des programmes, ces mesures ont amélioré la capacité productive et la compétitivité.

Parmi les enseignements stratégiques importants des mesures anti-crise, il y a le fait que les politiques de cohésion constituent un modèle en vue d'un nouveau système de gouvernance économique correspondant aux défis de la stratégie UE 2020: son architecture à niveaux multiples et son approche intégrée répondent à la nécessité grandissante d'une coordination et d'une intégration plus efficaces des différents niveaux de gouvernement et des domaines stratégiques. Sur la base des lignes directrices stratégiques (contraignantes pour les États membres et les régions), la politique de cohésion constitue un mode d'administration adapté à la quête de développement économique et de cohésion en Europe au XXI^e siècle.

À première vue, la vocation structurelle et l'orientation à long terme des politiques structurelles et de cohésion peuvent faire douter de leur utilité pour lutter contre la crise, cette tâche revenant traditionnellement aux politiques de stabilisation économique et conjoncturelle. En revanche, leur orientation à long terme en fait des outils particulièrement adaptés pour combattre la crise en facilitant les ajustements nécessaires et en facilitant la transition dans la société et les territoires.

En outre, dans l'ensemble des politiques européennes, les politiques structurelles et de cohésion représentent la plus grande part du budget de l'UE (quelque 62 %); même si elles sont limitées en termes absolus (87 milliards EUR par an pour l'UE27, quelque 54 % étant des paiements liés au marché et des paiements directs)⁷, elles pourraient bien contribuer à la stabilisation de la demande à court terme et offrir suffisamment de garanties pour favoriser les cofinancements privés, les autorités publiques étant pour l'instant confrontées à des contraintes budgétaires. Par ailleurs, compte tenu de la gouvernance à niveaux multiples des fonds et de la participation de la société civile dans les programmes communautaires, les politiques structurelles et de cohésion offrent un accès direct aux parties touchées par la crise et accélèrent ainsi le renforcement de la confiance tout en servant de cadre aux débats sur plusieurs questions restées ouvertes.

⁷ Calculs tout à fait sommaires effectués sur la base d'informations sur les crédits d'engagement du cadre financier 2007-2013 à l'adresse http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_fr.htm; les rubriques des engagements ne correspondent pas totalement à la définition du PSC utilisée dans ce chapitre.

7. QUEL RÔLE POUR LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LES PARLEMENTS NATIONAUX DANS EUROPE 2020?

Le manque d'inclusivité, à savoir la faible participation des parties prenantes concernées à la fois au niveau européen et au niveau national, était considéré comme l'une des faiblesses de la stratégie de Lisbonne. Un projet politique aussi ambitieux n'était pas viable sans un large soutien et un consensus général sur ses principaux objectifs dans la société qu'il aspirait à transformer.

L'ensemble du processus se fondait sur le partenariat entre la Commission européenne et les États membres. Même dans les structures institutionnelles et administratives des États membres, cependant, la stratégie de Lisbonne n'était dans la plupart des cas connue que de petits groupes d'agents de l'État.

Dans sa récente résolution sur des lignes directrices pour les politiques de l'emploi⁸, le Parlement européen estimait que «enfin, les objectifs essentiels de la stratégie n'ont pu être atteints car les États membres ont également échoué à s'approprier ces orientations».

Collignon e.a.⁹ insistent sur la «*dépolitisation*» du processus décisionnel qui en découle: la méthode ouverte de coordination et le processus de mise en œuvre sont devenus une pratique essentiellement bureaucratique, qui fait intervenir «des experts qui coopèrent au sein de réseaux obscurs et protègent leurs décisions des cycles électoraux», du moins aux yeux du public, ébranlant ainsi la légitimité de la stratégie.

L'influence du Parlement européen sur le processus de Lisbonne était également considérée comme faible, malgré le droit de l'Assemblée (un droit inscrit dans le traité) d'être consultée sur les lignes directrices en matière d'emploi, étant donné que les contraintes temporelles imposées par le cycle de gestion de la stratégie ont souvent entraîné un raccourcissement du délai dont disposait le Parlement pour remettre son avis. Le Parlement européen insistait dès lors pour pouvoir réellement participer à la stratégie d'après-Lisbonne bien avant l'adoption d'Europe 2020.

Compte tenu de ce qui précède, des efforts ont été faits pour doter Europe 2020 d'un système de gouvernance plus efficace que son prédécesseur. L'architecture de la nouvelle stratégie considère le Parlement européen comme une «force motrice capable de mobiliser les citoyens et leurs parlements nationaux». Les parlements nationaux devraient quant à eux être étroitement associés aux gouvernements lors de la définition et de la mise en œuvre des programmes de réforme nationaux, ainsi que, selon le PE, lors des étapes «de suivi et d'évaluation de ces programmes, y compris à la définition des objectifs et des indicateurs»¹⁰. Le Parlement européen «rappelle que la Commission comme le Conseil européen ont souligné le rôle crucial du Parlement dans la stratégie Europe 2020 et qu'ils devraient dès lors respecter ses prérogatives en lui présentant des recommandations politiques annuelles avant que le Conseil européen ne prenne une décision; invite instamment le Conseil et la Commission à reconnaître le rôle essentiel du Parlement européen dans la mise en œuvre de la stratégie 2020».

⁸ Résolution législative du Parlement européen du 8 septembre 2010 sur la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres: partie II des lignes directrices intégrées «Europe 2020»

⁹ Collignon S. e.a. (2005), *The Lisbon Strategy and the Open Method of Coordination*, Policy paper nr. 12, Notre Europe, Paris.

¹⁰ **Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 relative à UE 2020**

8. ASPECTS EXTÉRIEURS DE LA COMPÉTITIVITÉ DE L'UE

8.1 Un long déclin à redresser sans attendre

En 2007, la Commission publiait un document intitulé «*Global Europe, EU performance in the global economy*»¹¹. Ce rapport de la Commission analyse les récentes évolutions des résultats commerciaux internationaux de l'UE dans le contexte de l'essor de la Chine et d'autres pays émergents. Le rapport examinait aussi les évolutions dans la spécialisation et les parts de marché de l'UE sur les marchés extérieurs sur une période de dix ans.

Les conclusions des rapports sont assez intéressantes et méritent d'être intégralement mentionnées:

Ces quinze dernières années ont été marquées par une redistribution majeure des parts de marché entre les pays émergents et développés et entre les pays développés eux-mêmes. Dans ce contexte, l'UE a su maintenir en grande partie sa part de marché mondiale pour les produits manufacturés en contenant sa perte de part de marché. Au cours de la même période, le déclin relatif des États-Unis et du Japon a été plus sérieux. La récente crise économique a accentué le déclin des pays industrialisés et scellé l'ascension de la Chine et d'autres économies émergentes.

Un nombre limité de secteurs industriels, comme les produits chimiques et pharmaceutiques, les véhicules automobiles et les machines non électriques, ont permis à l'Union européenne de maintenir sa balance des échanges extérieurs en positif. Cette hausse des exportations de produits manufacturés n'a que partiellement compensé la hausse encore plus importante de la facture énergétique, qui a atteint des niveaux sans précédent en 2007/2008 et, malgré la baisse des prix de l'énergie provoquée par le ralentissement de l'économie, fait encore sentir ses effets sur la balance commerciale de l'UE.

Pendant ce temps, les pays en développement et émergents ont, d'une manière générale, renforcé leur position d'acteurs commerciaux mondiaux. La Chine est, de loin, celui qui a obtenu les résultats les plus remarquables. Elle a en effet plus que doublé sa part de marché globale depuis 1995 et est devenue le premier producteur de produits manufacturés, la deuxième puissance économique mondiale et le premier exportateur.

Les résultats relativement bons de l'UE (par rapport aux États-Unis ou au Japon) s'expliquent par une amélioration de la qualité de ses produits, conjuguée à l'aptitude des entreprises européennes à vendre leurs produits à prix d'or grâce à la qualité de ceux-ci, leur stratégie de marque et aux services connexes offerts. Ces produits «haut de gamme» comptent pour un tiers de la demande mondiale et représentent la moitié des exportations de l'UE, non seulement en biens de consommation de luxe, mais aussi dans l'ensemble de la gamme des produits, y compris les produits intermédiaires, la machinerie et l'équipement de transport. Selon la Commission, «s'appuyer sur cette aptitude à vendre aux prix les plus élevés est la seule manière de défendre les niveaux d'emploi, de salaire et de protection sociale existant dans l'UE».

La Commission souligne que «des signes inquiétants viennent du fait que l'UE a perdu une part de marché considérable sur certains des marchés émergents à croissance rapide, en particulier en Asie», et conclut qu'«à long terme, ces mauvais résultats sur certains des marchés les plus prometteurs risquent d'ébranler la position de l'UE dans le commerce international».

¹¹ voir http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141196.pdf

8.2. Aspects liés au commerce extérieur de la communication Europe 2020

L'élément central de la communication Europe 2020 concerne la création d'une économie européenne plus efficace et plus inclusive. La stratégie privilégie essentiellement les initiatives internes et ne prévoit pas (comme ont fait les États-Unis dans des initiatives similaires) de transformation radicale de l'UE pour en faire une économie axée sur l'exportation. La communication Europe 2020 reconnaît cependant l'importance du commerce extérieur pour la croissance future de l'économie européenne.

La communication prévoit un certain nombre d'«*initiatives phares*»; l'une d'entre elles («*une politique industrielle à l'ère de la mondialisation*») vise à lancer une stratégie industrielle plus cohérente et plus efficace aux niveaux communautaire et national.

Ayant reconnu que l'industrie, et plus particulièrement les PME, étaient confrontées à une concurrence croissante et ne pouvait profiter des avantages offerts par le processus de mondialisation, la Commission tente de fixer certaines priorités, qui devraient inspirer sa politique industrielle future.

La Commission s'engage notamment à soutenir activement la restructuration des secteurs en difficulté au moyen, notamment, du Fonds d'ajustement à la mondialisation. Elle souligne également la nécessité (déjà mentionnée dans le «*Small business act*» lancé en 2008¹² et dans d'autres initiatives connexes) de promouvoir l'internationalisation des PME et, à l'échelon national, «*d'améliorer les conditions d'application des droits de propriété intellectuelle*».

Le chapitre 3.3, «*Mobiliser nos instruments de politique extérieure*», est expressément consacré aux instruments de politique extérieure. La Commission confirme son attachement à un commerce international ouvert et libéralisé et souligne que la croissance mondiale future va offrir aux entreprises européennes de nouveaux débouchés.

Elle s'engage à faire en sorte que «*tous les instruments de politique extérieure [soient] mobilisés au service de la croissance européenne par notre participation aux marchés ouverts et équitables dans le monde entier*». À cet égard, la Commission propose une double initiative: améliorer les aspects extérieurs des politiques intérieures de l'UE (comme l'énergie, le transport, l'agriculture, la R&D) et s'assurer que les politiques commerciales et macroéconomiques internationales fonctionnent bien et de manière plus coordonnée.

La volonté de s'affirmer «*plus solidement sur la scène mondiale*» semble plutôt ambitieuse et difficile à réaliser. Comme indiqué plus haut, l'UE a été capable, jusqu'à présent, de limiter les pertes de sa part de marché à l'échelle mondiale, mais elle n'a assurément pas amélioré son aptitude à jouer un rôle déterminant dans «*le futur ordre économique mondial*» et à servir «*l'intérêt européen*» à l'échelle mondiale. L'essor d'économies nouvelles et puissantes a en réalité fragilisé le contrôle économique dont jouissait l'UE, mais aussi les États-Unis, depuis des décennies et rendu l'économie internationale plus démocratique, mais aussi moins prévisible et plus difficile à gouverner. Ce scénario s'est assurément aggravé depuis l'entrée en vigueur des accords du cycle de l'Uruguay, et si l'aptitude de l'UE à jouer un rôle déterminant dans le commerce mondial n'a pas disparu, elle s'est sans aucun doute affaiblie ces quinze dernières années.

¹² voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:fr:PDF> et http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=3454&userservice_id=1&request_id=0

Selon la Commission, un effort sérieux doit être fait pour s'assurer que les produits et les services pour lesquels l'UE possède un avantage comparatif bénéficient d'un accès libre et équitable aux marchés des pays émergents (où la croissance économique et la demande intérieure devraient être plus soutenues que celles dans les pays industrialisés).

Il n'est guère étonnant que la stratégie de la Commission soit axée sur l'amélioration de l'accès au marché pour les entreprises de l'UE, et plus particulièrement les PME. Parmi les autres objectifs principaux, il y a la volonté d'améliorer les *dialogues réguliers* (en particulier dans des domaines tels que le climat et la croissance verte) et, dans la mesure du possible, la réalisation de la reconnaissance mutuelle des règles et de la convergence dans les aspects-clés de la réglementation. La communication mentionne également l'objectif consistant à «renforcer les relations stratégiques avec les pays émergents» et à développer la coopération avec les pays candidats et de la politique de voisinage.

Pour atteindre ces objectifs larges, la Commission propose de définir, au cours de l'année en cours, une nouvelle stratégie commerciale dans le cadre d'Europe 2020, qui comporterait les éléments suivants:

- relance des négociations multilatérales et bilatérales, en particulier avec les pays dont «le potentiel économique est le plus important»;
- meilleure application des accords commerciaux existants, en particulier en ce qui concerne les obstacles non douaniers aux échanges;
- promotion de nouvelles initiatives au niveau international pour des secteurs clés tels que les produits et services écologiques et de haute technologie;
- instauration de dialogues stratégiques de haut niveau avec les principaux partenaires sur des questions essentielles, comme l'accès aux marchés, le cadre réglementaire, les déséquilibres mondiaux, l'énergie et les changements climatiques, l'accès aux matières premières, la lutte contre la pauvreté, le développement et l'éducation¹³;
- publication d'un rapport annuel sur «les obstacles au commerce et à l'investissement», épinglant les secteurs où des améliorations s'imposent en ce qui concerne l'accès aux marchés et les questions réglementaires.

La Commission confirme également sa volonté de développer un réel partenariat avec les pays en développement en vue d'éradiquer la pauvreté, de promouvoir la croissance et de réaliser les *objectifs du Millénaire pour le développement* (OMD). Elle s'intéresse plus particulièrement aux relations avec l'Afrique, pour lesquelles un ensemble révisé de politiques est prévu (aide au développement accrue et plus efficace, meilleure coordination avec les États membres).

L'UE ne parviendra à échapper au déclin relatif qu'elle connaît dans le commerce mondial que si elle parvient à produire des produits innovants et de qualité. La réforme n'aboutira que dans la mesure où elle parviendra à stimuler le commerce extérieur de l'UE. C'est en effet la seule manière de soutenir la croissance économique et de créer des emplois en Europe. En fait, comme les économies de l'UE sont encore en train de se remettre de la crise financière et économique et que les marchés traditionnels pour nos produits (les autres pays industrialisés et notamment les États-Unis) connaissent eux aussi une baisse considérable de leur demande et des conditions de concurrence accrues de la part de pays tiers, la seule solution pour les produits européens consiste à trouver de nouveaux débouchés dans les pays émergents.

¹³ Notamment en ce qui concerne les États-Unis (le Conseil économique transatlantique), le Japon, la Russie et la Chine.

Malheureusement, comme le reconnaît la Commission elle-même, l'UE a perdu des positions importantes sur ces mêmes marchés et n'a pas fini de se battre pour garantir des conditions de concurrence équitables pour ses produits et services. Il va donc être difficile d'inverser cette tendance négative, notamment parce que l'UE est probablement l'une des économies les plus ouvertes au monde et qu'elle a souvent trop peu à offrir en échange à des pays émergents qui peuvent déjà (presque) librement accéder au marché unique. L'internationalisation des PME sera elle aussi difficile à réaliser sans un sérieux effort économique et politique coordonné de la part de l'UE comme des États membres.

La nouvelle stratégie commerciale annoncée de l'UE va peut-être clarifier certains doutes, mais pour l'instant on ne voit pas clairement comment l'UE compte s'y prendre pour atteindre des objectifs aussi importants qui (contrairement aux objectifs intérieurs) ne dépendent pas entièrement de sa bonne volonté, mais sont aussi soumis à l'appréciation et à l'approbation des gouvernements des pays tiers.

Enfin, la communication Europe 2020 semble un peu faible en ce qui concerne la politique industrielle. Ces quinze dernières années, une part non négligeable de l'industrie européenne a été démantelée et délocalisée. Au nom de la doctrine de «l'avantage concurrentiel», l'UE a présenté une stratégie économique qui avait certains mérites, mais qui comprenait aussi une contraction considérable de la production industrielle (et, souvent, agricole) de l'UE. Pour pouvoir exporter davantage, l'UE doit aussi être capable de produire plus et mieux. Elle n'y parviendra que s'il est bien compris qu'une base de production moderne et solide doit être préservée en Europe.

9. QUESTIONS A DÉBATTRE

Europe 2020 a l'ambition de définir un modèle de croissance pour l'Union européenne à l'horizon 2010-2020: comment assurer l'équilibre entre ses trois priorités?

La crise économique a montré que bon nombre des problèmes structurels européens que la stratégie de Lisbonne était censée résoudre sont encore présents: en quoi Europe 2020 sera-t-elle plus efficace que son prédécesseur?

Beaucoup de réformes proposées par Europe 2020 comportent des changements profonds dans des politiques nationales qui concernent directement les citoyens: de quelle manière la gouvernance de la stratégie peut-elle garantir que le processus décisionnel respecte les principes démocratiques de base?

Dans quelle mesure les priorités épinglées par Europe 2020 font-elles l'objet d'un consensus au sein de la société européenne?

Le fondement d'Europe 2020 cadre-t-il avec les enseignements qui doivent être tirés de la récession que connaît actuellement l'Europe?

La crise a eu de graves répercussions humaines: l'UE et les États membres auraient-ils pu réagir différemment ou de manière plus efficace? La stratégie Europe 2020 va-t-elle permettre d'éviter des crises similaires à l'avenir ou d'atténuer leur impact social?

De quelle manière la mise en œuvre de la stratégie UE2020 va-t-elle simplifier les politiques structurelles et de cohésion?

De quelle manière les politiques structurelles et de cohésion vont-elles être envisagées dans le cadre des prochaines négociations sur le nouveau cadre financier pluriannuel? Quelle peut-être l'efficacité réelle d'un cadre intégré pour les politiques structurelles et de cohésion?

S'agissant de l'accès et de l'admissibilité au financement: comment faire face à l'importance relative accordée à la flexibilité et au contrôle/souci des résultats dans le cadre des systèmes de gestion et d'administration des Fonds structurels? Comment axer le financement sur une croissance élevée et le potentiel d'emplois et privilégier les PME?

Une question étroitement liée à la précédente: comment résoudre les problèmes de cofinancement (l'interaction des politiques structurelles et de cohésion et des politiques macroéconomiques/budgétaires)?

S'agissant des conséquences sociales de la crise, que suppose la nouvelle clause sociale horizontale du traité de Lisbonne (article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)?

De quelle manière le Parlement européen et les parlements nationaux peuvent-ils rassembler les citoyens européens autour des objectifs d'Europe 2020 et permettre à la société civile de s'approprier la stratégie?

Administrateurs responsables:

Moira Andreanelli, Arttu Mäkipää et Laurence Smajda, département thématique A – Politique économique et scientifique, direction générale des politiques internes de l'Union

Kathrin Rudolf et Esther Kramer, département thématique B – Politique structurelle et de cohésion, direction générale des politiques internes de l'Union

Roberto Bendini, département thématique, direction générale des politiques externes de l'Union

ANNEXE 1 LISTE DES RÉOLUTIONS ET DES ÉTUDES DU PE

Résolutions récentes du Parlement européen:

Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 relative à UE 2020

Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2010 sur la promotion de l'accès des jeunes au marché du travail, le renforcement du statut des stagiaires, du stage et de l'apprenti

Résolution du Parlement européen du 7 septembre 2010: développer le potentiel d'emplois d'une nouvelle économie durable

Résolution législative du Parlement européen du 8 septembre 2010 sur la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres: partie II des lignes directrices intégrées «Europe 2020»

Études et instructions récentes du Parlement européen:

The Situation of Youth in the European Union (2010) (La situation des jeunes dans l'Union européenne)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31151>

The impact of climate change policies on the employment situation - Summary of evidence note (2010) (Les conséquences des politiques en matière de changements climatiques sur la situation de l'emploi)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=30751>

The Lisbon Strategy 2000 – 2010 - An analysis and evaluation of the methods used and results achieved (2010) (La stratégie de Lisbonne 2000-2010 – Analyse et évaluation des méthodes utilisées et des résultats obtenus)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=32031>

The Link between Job Creation, Innovation, Education and Training - An Assessment of Policies Pursued at EU Level (2010) (Le lien entre création d'emplois, innovation, éducation et formation – Évaluation des politiques mises en œuvre au niveau communautaire)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31255>

EU cooperation in the field of social inclusion (2010) (La coopération communautaire dans le domaine de l'inclusion sociale)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31792>

Analysis of the Social Agendas (2010) (Analyse des agendas sociaux)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=30151>

Indicators of Job Quality in the European Union (2009) (Indicateurs de la qualité de l'emploi dans l'Union européenne)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=27929>

Background note on the revision of the procedure for the IGL (2009) (Note d'information sur la révision de la procédure relative aux lignes directrices intégrées)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=26371>

The impact of new forms of labour on industrial relations and the evolution of labour law in the European Union (2008) (L'impact des nouvelles formes de travail sur les relations industrielles et l'évolution du droit du travail dans l'Union européenne)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23224>

Demographic future of Europe (2008) (L'avenir démographique de l'Europe)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studiesCom/download.do?file=21831>

Employment potential of renewable forms of energy and increased efficiency of energy use (2007) (Le potentiel d'emplois des formes d'énergie renouvelable et de l'efficacité accrue de la consommation d'énergie)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=16451>

Alternative Progress Indicators to GDP as a Means to Sustainable Development (2007) (Les indicateurs de progrès autres que le PIB en vue du développement durable)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=19990>

ANNEXE 2 RAPPORTS DU PE TRAITANT DE QUESTIONS DE COMPÉTITIVITÉ EXTÉRIEURE DE L'UE

Rapporteur: Daniel Caspary (PPE)

Titre: L'Europe mondialisée: aspects extérieurs de la compétitivité

Date d'adoption: 18 avril 2007

Lien: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0149+0+DOC+PDF+V0//fr&language=fr>

** ** *

Rapporteur: Ignasi Guardans (ADLE)

Titre: La stratégie de l'UE pour assurer aux entreprises européennes un meilleur accès aux marchés extérieurs

Date d'adoption: 7 janvier 2008

Lien: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0002+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>

** ** *

Rapporteur: Cristiana Muscardini (PPE)

Titre: Le renforcement du rôle des PME européennes dans le commerce international

Date d'adoption: 16 janvier 2009

Lien: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0001+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>

GROUPE DE TRAVAIL 2: QUELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE?

Sommaire

La présente note d'information passe brièvement en revue les conséquences de la crise financière et économique non seulement dans l'UE27, mais aussi, plus précisément, dans la zone euro. La note définit en outre le terme de «gouvernance économique», si souvent utilisé, et le classe en fonction de degrés de coordination stratégique. La partie principale de la note présente et examine les éléments essentiels des récentes propositions législatives de la Commission européenne visant à réformer la gouvernance économique dans l'UE, qui sont ensuite évaluées dans une perspective d'avenir. Cette note épingle les éléments absents des propositions ou sortant de leur cadre. Nous expliquons, pour terminer, le semestre européen de coordination des politiques et proposons quelques façons d'associer le Parlement européen et les parlements nationaux au processus de gouvernance économique dans l'UE dans ce contexte.

TABLE DES MATIÈRES

1. Une absence de gouvernance économique?	32
1.1. La zone euro	32
1.2. L'UE27	33
2. Qu'est-ce que la gouvernance économique?	34
2.1. La nécessité d'améliorer la gouvernance	34
2.2. Degrés de coordination stratégique	35
3. Évaluation des propositions de la Commission - Septembre 2010	37
3.1. Réforme du pacte de stabilité et de croissance (PSC) - Politique budgétaire	37
3.2. Nouveau mécanisme de surveillance macroéconomique	38
3.3. La mise en œuvre est déterminante	39
3.4. Développement des cadres budgétaires nationaux	39
4. Aperçu de l'avenir de la gouvernance économique communautaire	40
4.1. Le semestre européen: un espace de discussion pour les parlements dans la gouvernance économique?	41
Annexe I – aperçu schématique des propositions législatives du 29 septembre 2010	43
Annexe II - Questions à débattre	45
Annexe III - Liste des résolutions et des Études du PE en matière de gouvernance Économique	47

1. UNE ABSENCE DE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE?

Les problèmes apparus dans un sous-segment du marché immobilier américain durant l'été 2007 ont eu un effet boule de neige rapide et ont déclenché une crise financière de grande envergure qui n'a épargné aucun secteur de l'économie mondiale. Dans l'UE, le résultat le plus récent de ce phénomène est l'émergence d'une crise de la dette souveraine, avec des marchés de moins en moins convaincus de la capacité des États à rembourser leurs dettes. La Grèce a vu son offre de crédit se tarir et a effectivement dû être renflouée. Des pays comme l'Espagne, le Portugal et l'Irlande ont échappé de justesse à des réactions négatives similaires de la part des marchés et leur dette a été déclassée. La plupart des autres pays, même s'ils n'ont pas été directement touchés, se sont efforcés de calmer les marchés de manière préventive en appliquant une certaine rigueur budgétaire.

1.1 La zone euro

Au lendemain de l'entrée dans la troisième phase de l'UEM en 1999 et de l'introduction de l'euro, on se demandait si la monnaie unique allait pouvoir survivre en l'absence de certains éléments de politique budgétaire commune, comme des mécanismes de stabilisation budgétaire, voire des impôts communs (de type fédéraux). La théorie de l'union monétaire semblait dire que non.¹⁴ Ce débat a été modéré, dans la mesure où les dix premières années de l'euro ont coïncidé avec des années de croissance économique relativement élevée, une mondialisation financière sans précédent et des liquidités abondantes, ce qui semblait rendre la question obsolète. Cette question est revenue sur le devant de la scène au printemps 2010, au plus tard.

Un compromis commun (minimum) visant à faciliter l'union monétaire au moyen de politiques budgétaires est apparu dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC). Les critères bien connus que les États doivent respecter ont été fixés à un déficit budgétaire annuel inférieur à 3 % du PIB et une dette publique nationale inférieure à 60 % du PIB, sans quoi une procédure concernant les déficits excessifs (PDE) assortie de sanctions peut, en théorie, être mise en œuvre. Durant la crise, tant les mécanismes *préventifs* que les mécanismes *correcteurs* prévus par le PSC ont échoué en raison d'un manque apparent de volonté politique de les appliquer.¹⁵ Ces deux types de mécanismes font actuellement l'objet d'une révision (voir chapitre 3).

Parmi les États membres de la zone euro, la Grèce a été la première à vaciller à la suite de la révision des chiffres de son déficit budgétaire fin 2009. L'incertitude s'est encore renforcée par le fait que la procédure de notification des comptes annuels a fait l'objet d'abus. La Grèce a très vite vu le financement de son secteur privé s'évaporer et ses chances de pouvoir reconduire ses dettes s'amenuisaient de plus en plus. Les décideurs se sont retrouvés coincés, d'autant plus que les investisseurs ont soudain commencé à s'intéresser de près aux finances de certains autres pays. Des pays comme l'Espagne, l'Irlande et le Portugal voyaient leurs écarts augmenter tandis que les marchés commençaient à s'inquiéter sérieusement du risque de contagion (voir illustration 1 ci-dessous). Les problèmes auxquels étaient confrontés les pays les plus endettés étaient effectivement considérables, et ils le restent.

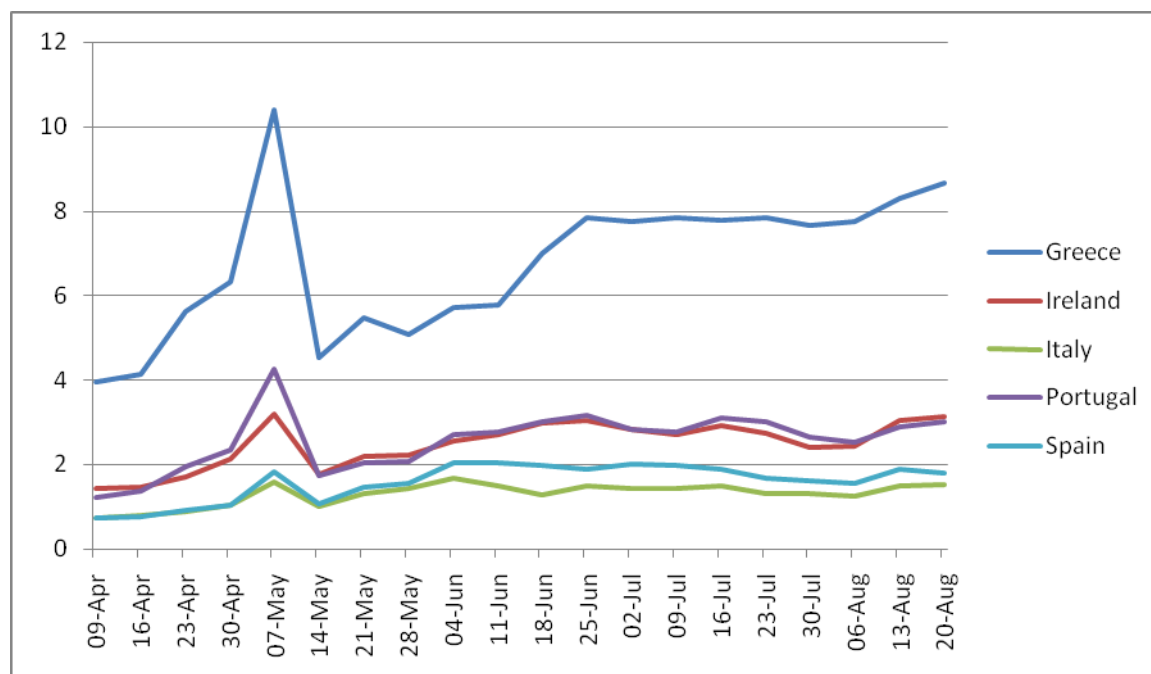
¹⁴ Voir, par ex., Fatas, Antonio (1998): Does EMU need a Fiscal Federation? Document de réflexion de l'INSEAD, <http://faculty.insead.edu/fatas/fiscalfe.pdf> pour une analyse intéressante.

¹⁵ Le pacte de stabilité et de croissance fut au départ décidé en 1997 et modifié en 2005. Il est actuellement en cours de révision, comme expliqué à l'annexe I.

Après quelques hésitations, les chefs d'État ont réagi en mars 2010, dans un premier temps par un programme de sauvetage intergouvernemental de €110 milliards en faveur de la Grèce, mais ils ont rapidement intensifié leurs mesures en proposant un programme sans précédent sur le plan de son ambition. Le 9 mai 2010, les ministres des finances des États membres de l'UE ont adopté un programme pour protéger l'euro, avec un maximum potentiel de €750 milliards environ (y compris, notamment, l'entité *ad hoc* («Special Purpose Vehicle», SPV) d'une valeur de €440 milliards). En outre, peu de temps après, la BCE a surpris les marchés en annonçant un programme sans précédent visant à acheter en masse les obligations d'État sur les marchés financiers.

L'illustration 1 ci-dessous montre l'efficacité de ces décisions, telle que mesurée par les écarts sur les obligations d'État. En effet, malgré une accalmie et une baisse initiales des écarts, la différence par rapport aux coûts d'emprunt dans tous les pays mentionnés plus haut reste considérablement élevée par rapport à l'Allemagne, et aucune convergence n'est perceptible avec les niveaux très faibles des niveaux d'écarts d'avant la crise. C'est peut-être là la preuve irréfutable que les marchés ne sont pas convaincus que les problèmes sont enfin résolus.

Illustration 1. Différentiels de taux d'intérêt souverains *



* écarts sur les obligations d'État à dix ans, par rapport à l'Allemagne, source: *Financial Times*

1.2 L'UE27

Les différents États membres ont été affectés de différentes manières. Une analyse complète des conséquences de la crise dans les différents États membres sort du cadre de la présente note, mais certaines remarques semblent pertinentes:

Les libertés du marché intérieur ont permis à certains pays d'accumuler d'importants déficits extérieurs étant donné que le secteur privé empruntait d'importantes sommes en devise étrangère. Des pays comme la Lettonie, l'Estonie et la Bulgarie, dont les devises sont fortement ancrées à l'euro, ont effectivement maintenu les taux d'intérêt réels trop bas pendant trop longtemps, dans certains cas, parfois même négatifs, altérant ainsi les décisions du secteur privé. Pour ces pays, le régime de la monnaie s'est avéré un facteur important pour déterminer l'impact économique de la crise.

D'autres pays aux taux de change flottants par rapport à l'euro, ayant des dettes libellées en devises étrangères importantes dans le secteur privé ont infligé des difficultés économiques sérieuses aux emprunteurs dont les recettes étaient libellées en devises locales en permettant à leurs devises de se déprécier. Les pays les plus durement touchés ont été ceux dont les déséquilibres extérieurs étaient les plus importants en raison d'une dépendance excessive à l'égard des flux de capitaux étrangers. La Hongrie, la Lettonie et la Roumanie ont été confrontées à des déficits de financements extérieurs et ont demandé à l'UE de soutenir leur balance des paiements (BP). Par ailleurs, la BCE a joué un rôle important dans l'atténuation des fluctuations monétaires, par exemple en concluant des accords de swap dits «secrets» avec les banques centrales polonaise et hongroise. Compte tenu de ce qui précède, la surveillance macroéconomique générale (chapitre 3) dans le cadre de ce que propose la Commission sera assurément un pas en avant. Reste à savoir si ce mécanisme sera bien mis en œuvre.

Cette brève description illustre déjà en soi la difficulté de définir des règles pour l'ensemble de l'UE, y compris la zone euro et les pays dont la devise n'est pas ou pas encore l'euro.

2. Qu'est-ce que la gouvernance économique?

2.1 La nécessité d'améliorer la gouvernance

Le terme «gouvernance économique» est sans doute devenu une «expression à la mode» aux définitions variables. Le manque de précision du terme témoigne du fait que l'UE ne possède pas de «gouvernement» économique (ou de modèle de gestion économique) au sens classique du terme. Il n'existe pas d'acteur unique, ni de ministère unique, responsable de la politique économique de l'UE. La formulation des politiques économiques dans l'UE est en revanche un ensemble complexe d'interactions entre le Parlement européen, la Commission et, surtout aujourd'hui sans doute, les États membres (par le biais du Conseil). Cependant, dans le cadre du traité de Lisbonne, les compétences du Parlement européen ont été renforcées en ce qui concerne la formulation des politiques économiques, essentiellement par le biais de l'art. 121, paragraphe 6, sur la surveillance multilatérale qui relève de la procédure législative ordinaire (autrefois appelée «procédure de codécision»).

Les parlements nationaux jouent pour l'instant un rôle important dans la gouvernance économique de l'UE, non seulement dans la mise en œuvre des réformes structurelles, mais aussi dans la définition des budgets nationaux. Les réunions parlementaires mixtes (RPM) ou les autres rassemblements parlementaires au niveau de l'UE ont un rôle à jouer dans ce processus, bien qu'informel. Les questions abordées lors des réunions parlementaires mixtes (RPM) ou des autres rassemblements parlementaires au niveau de l'UE ont sans doute un rôle à jouer dans ce processus, bien qu'il soit quelque peu informel. Le semestre européen proposé, un système d'examen préalable par les pairs des budgets nationaux, censé détecter les incohérences et les nouveaux déséquilibres, a des chances de faire évoluer cette situation et de renforcer les fonctions parlementaires dans la gouvernance, mais des améliorations s'imposent dans sa conception (voir chapitre 4. 1 plus loin).

2.2 Degrés de coordination stratégique

L'une des manières d'envisager la gouvernance consiste à réfléchir en termes de «degrés de coordination stratégique». On peut définir la coordination stratégique comme «une modification significative des politiques nationales afin de tenir compte des interdépendances internationales». ¹⁶ Les définitions du terme sont cependant très variées. Dans sa note adressée à la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen (ECON), Stefan Collignon ¹⁷ distingue au moins cinq formes de coopération en fonction du caractère contraignant des accords de coopération:

1. *La coopération uniquement axée sur l'échange d'information est la forme la plus faible.* Les modifications des politiques sont le résultat d'observations et d'évolutions spontanées dans les préférences des acteurs. Le «semestre européen» proposé appartient à ce groupe.
2. *La coordination en tant que gestion de crise.* Une réaction *ad hoc* peut prévenir les conséquences négatives clairement perçues de l'absence de coopération. Telle était la logique à l'origine du mécanisme de stabilisation européen, mis en place le 9 mai 2010.
3. *La coordination par objectifs.* Cette forme de coopération passe par des négociations entre les acteurs, qui portent sur des variables définies afin de remplacer la coordination, mais qui laissent les partenaires de coordination décider de la façon d'atteindre les objectifs. Telle est la logique à l'origine de la «méthode ouverte de coordination» apparue dans le cadre du traité de Lisbonne. La Commission souhaite à présent utiliser cette approche pour «mettre en place un tableau de bord d'indicateurs fixant des seuils d'alerte pour les déséquilibres graves» et fixer «des objectifs budgétaires plus ambitieux».
4. *Coordination partielle.* Les partenaires conviennent de confier des politiques à des acteurs spécifiques, même si tous les partenaires ne doivent pas faire la même chose. Dans le cadre de cette approche, il est possible de formuler des obligations plus contraignantes, et même d'imposer des sanctions. On peut par exemple rendre le pacte de stabilité et de croissance plus «flexible» en définissant des objectifs différents en fonction de paramètres stratégiques structurels, comme la dynamique du vieillissement, ou imposer différents degrés de sévérité dans la procédure concernant les déficits excessifs en fonction de la mesure dans laquelle la dette publique dépasse le seuil de 60 % du PIB.
5. *Coordination totale:* une négociation entre *l'ensemble* des objectifs et des instruments stratégiques, qui lie tous les acteurs, car les décideurs individuels n'obtiendront des avantages substantiels qu'en faisant des concessions mutuelles sur des questions politiques moins pertinentes. C'est là le processus habituel dans les processus législatifs démocratiques, dans lesquels les partis politiques intègrent les politiques dans des programmes qui sont ensuite choisis par les citoyens. ¹⁸ Dans un contexte intergouvernemental, cependant, les négociations entre gouvernements rendent le lien avec les citoyens plus distant. Dans l'UE, l'intégration des questions stratégiques dans un programme cohérent et le fait de soumettre des plates-formes différentes à l'approbation des électeurs ne se sont pas encore réellement concrétisés, même si les négociations de traités entre les États membres couvrent bel et bien toute une série de politiques.

¹⁶ P. Mooslechner et M. Schuerz 1999: International macroeconomic policy coordination; *Empirica: Journal of Applied Economics and Economic Policy*, Vol 26. 3; Austrian Institute of Economic Research.

¹⁷ Le texte et la classification qui suivent ont été légèrement modifiés par rapport à ce que Collignon (2010) proposait: [Europe's economic government or how to use the Treaty for more effective economic coordination](#), document d'information, Dialogue monétaire juin 2010, Parlement européen, PE 440.282.

¹⁸ Le traité de Lisbonne reconnaît cette fonction pour l'Union européenne également: l'article 10 du TUE stipule: «3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. 4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union».

Cela pourrait changer, puisque le «processus législatif ordinaire» (article 294) devient un outil qui est plus souvent utilisé en matière de coordination stratégique dans l'UE.

Comme l'indique Stefan Collignon, la délégation au profit d'une institution unique, comme dans le cas de la politique monétaire avec la BCE, n'est pas de la coordination, car la responsabilité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques appartient à un mandataire unique, qui est responsable devant le mandant. Le traité autorise spécifiquement cette délégation de la formulation des politiques par le biais d'actes législatifs.¹⁹

La politique économique communautaire, qu'elle soit monétaire ou budgétaire, opère dans un environnement stochastique où les résultats sont incertains et quelquefois difficiles à prévoir. Les règles *ex ante* contraignantes ne sont pas toujours le moyen le plus approprié d'aborder cet environnement. Des règles «bien établies» doivent être appliquées dans les environnements déterministes, où une même règle produit toujours des résultats similaires. Cependant, lorsque les politiques doivent répondre à ces chocs imprévus, elles doivent être déléguées et un certain pouvoir d'appréciation s'impose; la politique monétaire est l'archétype de cette politique discrétionnaire. La zone euro a déjà centralisé l'autorité monétaire au sein de la BCE et cette solution s'est avérée extrêmement efficace pour répondre aux chocs imprévus des récentes crises.

D'aucuns avancent que la même logique doit s'appliquer dans le cas de la politique budgétaire (dans le contexte d'une union monétaire). Par exemple, le président de la BCE, M. Trichet, a souvent plaidé pour un «progrès décisif» dans la façon d'envisager ce lien nécessaire (mais actuellement faible) entre la politique monétaire et la politique budgétaire. Pour l'instant, cependant, et dans un futur proche, la politique budgétaire reste une prérogative nationale. D'autres, comme Charles Wyplosz ou Lars Calmfors²⁰, soutiennent que la centralisation est la seule solution viable, dans la mesure où les marchés peuvent apporter les conditions favorables nécessaires en sanctionnant les politiques budgétaires prodigues, même dans une union monétaire. Reste à voir si ceci est vrai.

¹⁹Article 290: «1. Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif».

²⁰ Voir, par ex., Wyplosz, Charles (2010): The Debt Crisis and the Treaty, document d'information, Dialogue monétaire juin 2010, Parlement européen, PE 440. 282; Calmfors, Lars (2010): Fiscal policy coordination in Europe, document d'information, Parlement européen, PE 440. 292.

3. Evaluation des propositions de la Commission - Septembre 2010

Face à la crise de la dette souveraine, à l'intervention du premier mécanisme d'aide en faveur de la Grèce, à la mise en place des mécanismes de stabilisation le 9 mai 2010 et aux suggestions avancées par la Commission le 12 mai et le 30 juin dans ses communications (COM(2010) 215 et 367 final, respectivement) sur l'amélioration de la coordination économique et de la surveillance, la Commission a introduit un vaste ensemble de réformes de la gouvernance économique de l'UE le 29 septembre (voir annexe I pour une description détaillée des propositions législatives, de leur fondement juridique et des rapporteurs du PE). *La Commission a procédé en étroite coordination avec le groupe de travail du Conseil sur la gouvernance économique, présidé par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy.*

Le paquet législatif est composé de six textes législatifs: quatre propositions portent sur les questions budgétaires, y compris une vaste réforme du pacte de stabilité et de croissance (PSC), tandis que deux nouveaux règlements visent à détecter les nouveaux déséquilibres macroéconomiques au sein de l'UE et de la zone euro et à y répondre. Quatre des propositions relèvent de la procédure législative ordinaire, tandis que dans deux propositions, le Parlement européen joue un rôle consultatif (voir annexe I). Il convient de noter à ce stade que la commission ECON du Parlement européen a décidé de traiter les six textes législatifs comme un paquet législatif, à l'instar du traitement réservé à la législation sur la supervision financière adoptée en septembre 2010. Cela pourrait signifier dans la pratique que l'influence du PE sur les dossiers consultatifs est de fait renforcée, les six textes législatifs étant traités comme un ensemble.

3.1 Réforme du pacte de stabilité et de croissance (PSC) - Politique budgétaire

Dans ce paquet, la Commission introduit un nouveau concept, la politique budgétaire prudente (Prudent fiscal policy making), dont elle espère qu'il assurera une convergence réelle vers les objectifs à moyen terme (OMT) dans la politique budgétaire des États membres. Lorsqu'un État membre ne respectera pas ses OMT, le Conseil vérifiera si les États membres respectent les principes de politique budgétaire prudente. La Commission pourra adresser un avertissement en cas d'écart considérable par rapport au principe de politique budgétaire prudente.

Tandis que la version existante du pacte de stabilité et de croissance porte davantage, dans la pratique, sur les déficits budgétaires que sur l'encours de la dette, la réforme prévoit également un contrôle plus étroit de l'évolution de l'endettement soutenable et une vérification de la question de savoir si l'endettement excessif (plus de 60 % du PIB) est suffisamment en baisse. Des failles subsistent cependant pour les pays à la croissance nominale faible, supportant des fardeaux particuliers liés au vieillissement ou des niveaux élevés de dette privée, auxquels cas une procédure concernant les déficits excessifs (PDE) peut encore être évitée.

Dans le cadre de la nouvelle procédure, les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB doivent s'engager à réduire ce niveau à concurrence de 5 % par an, mesuré par la différence dépassant le seuil de 60 % de la moyenne des trois années précédentes. Cela veut dire que cette mesure rétrospective ne va être mise en place que progressivement dans les années qui viennent.

Nikolaus Heinen (2010)²¹ a commencé à calculer les implications de cette stratégie dans le tableau ci-dessous. On observe que si l'on appliquait les niveaux d'endettement de 2011, la réforme entraînerait des mesures annuelles très contraignantes de consolidation (réduction de la dette), qui s'élèveraient à environ 26 milliards d'euros pour l'Allemagne et à 8,6 milliards pour la Grèce.

L'efficacité de ces mécanismes réformés dépend de leur application effective et de la capacité des États membres à imposer ces ambitieux efforts de consolidation. On peut espérer que cela fonctionne, mais rien ne permet assurément de le garantir.

Tableau 1: Réduction annuelle de la dette dans le cadre du scénario de la dette pour 2011

Ambitious Consolidation Targets				
	debt level 2011 (%GDP)	debt above 60% GDP (%GDP)	consoli- dation p.a.(%GDP)	consoli- dation p.a. (m. Euro)
BE	100,9	40,9	2,0	7.139,5
DE	81,6	21,6	1,1	26.269,7
IE	87,3	23,3	1,2	1.811,5
GR	133,9	73,9	3,7	8.600,8
ES	72,5	12,5	0,6	6.579,8
FR	88,6	26,6	1,3	25.889,3
IT	118,9	58,9	2,9	45.746,2
CY	67,6	7,6	0,4	65,5
MT	72,5	12,5	0,6	37,0
NL	69,6	9,6	0,5	2.809,5
AT	72,9	12,9	0,6	1.803,5
PT	91,1	31,1	1,6	2.648,4

*Finland, Slovenia, Slovakia and Luxembourg are below the 60% threshold.
Source: European Commisison, DB Research

3.2 Nouveau mécanisme de surveillance macroéconomique

L'échec passé de la gouvernance économique ne se limite pas à la politique budgétaire, mais comporte une composante macroéconomique plus générale (compétitivité), comprenant des évolutions divergentes dans les coûts unitaires de la main-d'œuvre, la productivité et l'épargne, pour ne citer que quelques variables pertinentes. Cela s'explique par le fait que tous les problèmes au cours de la période précédant la crise n'étaient pas budgétaires. À côté des faiblesses sur le plan de la réglementation et de la supervision financières, des pays comme l'Irlande et l'Espagne ont enregistré des excédents budgétaires sains pendant de nombreuses années, mais le problème résidait dans les déséquilibres dans la dette et l'épargne privée, et/ou dans l'évolution du prix des actifs. Il est par conséquent judicieux de suivre une gamme plus large d'indicateurs macroéconomiques.

La Commission introduit à présent un «mécanisme d'alerte» pour les déséquilibres macroéconomiques. Une fois l'alerte déclenchée, la Commission propose d'effectuer une analyse axée sur le pays et de transmettre au Conseil des recommandations sur la façon de faire face aux déséquilibres ou d'avertir directement l'État membre. S'agissant d'un mécanisme coercitif, la Commission peut placer le pays dans une «position de déséquilibre excessif» (PDE) (l'équivalent du déficit excessif dans le PSC), ce qui suscite une surveillance plus stricte des mesures correctrices.

²¹ Heinen (2010), Ambitious? Yes. Effective? Perhaps. The Commission Proposals on the SGP, Deutsche Bank Research, http://www.dbresearch.com/MAIL/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000263157.xhtml, consulté le 12 octobre 2010.

Les nouvelles propositions n'expliquent pas encore clairement les variables de compétitivité que la Commission souhaite utiliser et contrôler dans son tableau de bord.

Il est intéressant de noter que la Commission n'impose pas le fardeau exclusivement aux pays présentant un déficit courant, comme l'Espagne ou l'Irlande. Il semble que l'approche adoptée soit symétrique, c'est-à-dire que des pays présentant un excédent courant, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, devraient eux aussi fournir leur part d'efforts pour corriger les déséquilibres lorsqu'une telle situation vient à être déclarée. Cependant, la faisabilité de cet aspect de la question est très contestée et doit encore être précisée.

Dans sa résolution sur la gouvernance économique du 16 juin 2010 (voir annexe 1), le Parlement européen recommande une conformité entre les politiques macroéconomiques et budgétaires et la stratégie UE2020 pour favoriser la croissance et le développement durables. La définition du mécanisme de surveillance macroéconomique serait en effet le cadre logique pour assurer cette conformité.

3.3. La mise en œuvre est déterminante

Sur le plan du PSC et de la surveillance macroéconomique, on propose aux États membres de la zone euro d'adopter leurs propres règles d'application plus contraignantes, y compris les dépôts ne portant pas intérêt qui pourraient être transformés en amendes en cas de non respect répété. Afin de réduire le pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre, un nouveau mécanisme de vote «à la majorité inversée» est également prévu. Dans le cadre des nouvelles règles en matière de vote, qui s'appliqueraient lors de l'imposition de sanctions, les propositions de la Commission seront considérées comme adoptées à moins que le Conseil ne les rejette à la majorité qualifiée.

Dans le volet correctif du PSC budgétaire, l'obligation de constituer un dépôt ne portant pas intérêt, de 0,2 % du PIB, s'appliquera dès lors qu'il sera décidé qu'un pays est en situation de déficit excessif. Ce dépôt pourra être converti en amende (pouvant aller jusqu'à 0,5 % du PIB) en cas de non respect de la recommandation visant à corriger le déficit excessif. Dans la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques excessifs, en revanche, les États membres de la zone euro qui ne donnent pas suite aux recommandations du Conseil dans le cadre de la procédure de déficit excessif afin de faire face aux déséquilibres excessifs devront payer une amende annuelle équivalente à 0,1 % de leur PIB. À ce jour, la Commission n'a apporté aucune justification économique ou présenté les calculs à la base de ces chiffres (0,2 % et 0,1 %), ni expliqué d'où ils venaient.

3.4 Développement des cadres budgétaires nationaux

La Commission propose également de renforcer les cadres budgétaires nationaux au moyen d'une directive. La proposition prévoit une harmonisation et un renforcement des obligations comptables et de transparence dans le processus budgétaire national, un alignement des règles budgétaires nationales sur les obligations du traité et l'imposition d'objectifs numériques contraignants (par ex., dérogations à la dette constitutionnelle) et le passage à la planification budgétaire pluriannuelle dans tous les États membres. Les États membres sont en outre encouragés à mettre en place des institutions budgétaires chargées de contribuer à la réalisation de ces objectifs. Ces institutions comprennent des organismes de surveillance budgétaire indépendants (par exemple, comme en Suède, aux Pays-Bas, en Hongrie ou au RU). Un certain nombre d'universitaires, sceptiques quant à la faisabilité de la mise en œuvre dans le PSC, attendent beaucoup de ce type de responsabilité décentralisée (voir, par ex., les remarques qui précèdent sur Charles Wyplosz ou Lars Calmfors au point 2.2).

4. Aperçu de l'avenir de la gouvernance économique communautaire

Parmi les possibilités offertes par le traité, on peut créditer la Commission d'avoir mis un programme ambitieux sur la table. Ce programme était sans aucun doute nécessaire puisqu'en l'absence de réformes audacieuses, il n'est pas exagéré de dire que l'existence même de la monnaie commune et de l'UEM serait en danger.

Les mesures proposées sont-elles toutefois suffisantes, et appréhendent-elles les bonnes dimensions des problèmes? Étant donné que le respect et la mise en œuvre de toute réglementation existante ou future sont essentiels, à quoi peut-on objectivement s'attendre?

L'une des raisons pour lesquelles il est difficile de répondre à cette question concerne le fait que la Commission n'a pas joint d'analyse d'impact à sa proposition. Dans le cadre de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»²², chaque proposition législative de la Commission doit être accompagnée d'une analyse de l'impact des mesures proposées. Cela n'a pas été le cas pour le programme concerné, la Commission expliquant cette absence par un manque de temps. L'absence d'analyse d'impact complique néanmoins l'évaluation de l'impact des mesures, de même que leurs chances d'être effectivement appliquées.

Les communications de la Commission européenne de mai et juin 2010 comprenaient au départ quatre éléments: respect du pacte de stabilité et de croissance et renforcement de la coordination des politiques budgétaires, surveillance des déséquilibres macroéconomiques et de l'évolution de la compétitivité, création d'un «semestre européen» et mise en place d'un cadre de gestion des crises.²³

L'amélioration du cadre de gestion des crises n'a pas abouti dans les propositions concrètes du 29 septembre. Le semestre européen a été préalablement adopté, mais la proposition ne lui attribue aucune fonction formelle et il est censé rester un mécanisme informel, accompagnant les règles adoptées dans le cadre de ce paquet.

Un système complet de gestion des crises devrait comprendre trois étapes: 1) prévention des crises, 2) atténuation des crises et 3) résolution des crises.²⁴ Le paquet actuel porte essentiellement sur la prévention des crises (1), puisqu'il met en place des procédures visant à éviter la réapparition d'événements similaires. Tandis que les mesures d'urgence adoptées le 9 mai relèvent de l'atténuation des crises (2), on n'observe aucun progrès dans l'UE pour ce qui est de trouver des modèles de résolution des crises adaptés (3). La résolution des crises fait intervenir des institutions telles que le Fonds monétaire européen (FME), la dette souveraine et le refinancement de la dette, etc. Dans sa résolution du 16 juin 2010 sur la gouvernance économique, le Parlement européen demande la création d'un FME de ce type (art. 12).

Certains observateurs ont fait observer que «l'incertitude quant à la fin de la partie», ou le scénario du pire d'un mécanisme de défaut de paiement et de refinancement de la dette pour les souverains (mais aussi pour les banques) a plus que probablement exacerbé la crise. Il n'existe toujours pas de réel projet au-delà de 2013, c'est-à-dire lorsque les mécanismes temporaires de stabilisation européens arriveront à terme.

Les solutions aux différentes composantes, à savoir les dimensions budgétaire, macroéconomique et relative à la résolution des crises, doivent être cohérentes entre elles. Mais aussi, et surtout, elles doivent être cohérentes avec les éventuelles solutions examinées pour le secteur privé (le secteur financier). Dans le cadre de la crise actuelle, les problèmes privés et publics vont de pair, et le «coupe-circuit» de la dette doit par conséquent être suffisamment solide pour tenir compte des deux secteurs.

²² Art. 29 - Parlement européen, Conseil et Commission, **Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»**, (2003/C 321/01), JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

²³ Voir COM(2010) 250 Renforcer la coordination des politiques économiques et COM(2010) 367/2 «Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance».

²⁴ Voir, par ex., Kapoor, Sony (2010), *Building a Crisis Management Framework*, dans «Euro Area Governance - Ideas for Crisis Management Reform», recueil d'études, Parlement européen, PE 440. 292, p. 23.

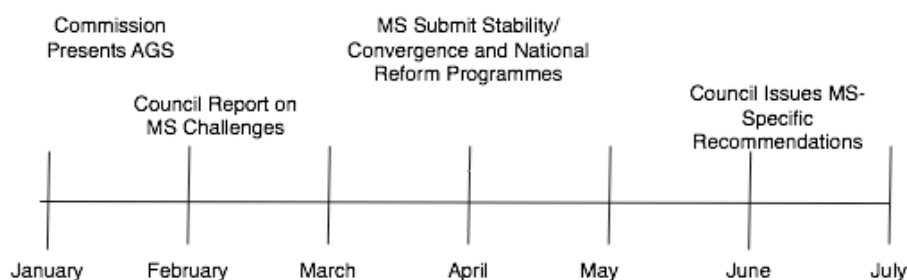
Par ailleurs, tandis que la coordination macroéconomique et les transferts de souveraineté dans les questions budgétaires sont salués par beaucoup, certains se demandent aussi, à juste titre, si les sanctions budgétaires peuvent fonctionner dans la pratique dans le cas de pays «souverains». Un État membre de la zone euro en difficulté fera-t-il effectivement jamais l'objet de sanctions? À ce stade, le débat n'est plus un débat de logique économique, mais bien de nature politique profonde, qui fait également jouer certaines questions de responsabilité démocratique.

Pour terminer, en quoi des règles contraignantes peuvent-elles obliger des gouvernements démocratiquement élus à faire des choses pour lesquelles ils n'ont pas été élus? Qu'est-ce qui permet à un organisme non élu comme la Commission européenne d'imposer des sanctions à des gouvernements élus? On peut de fait se poser des questions légitimes quant à la responsabilité démocratique du régime de sanctions. Cette réforme ne peut être durablement applicable sans une intervention appropriée des représentants élus aux niveaux européen et national. Si on veut renforcer les mesures afin de prévenir un échec, la participation parlementaire au processus doit être renforcée et elle s'inscrit probablement naturellement dans le cadre du semestre européen.

4.1 Le semestre européen: un espace de discussion pour les parlements dans la gouvernance économique?

La Commission européenne annonce que le «semestre européen intégrera tous les processus de surveillance, nouveaux et modifiés, dans un cadre global de politique économique». Elle propose de le lancer en 2011 et le processus n'exige aucun fondement juridique complémentaire. Il devrait fonctionner comme suit:

Tableau 2: Le semestre européen: calendrier proposé



Le premier examen annuel de la croissance (EAC) sera présenté en janvier 2011. À partir de là, le processus débute en janvier chaque année, lorsque la Commission européenne commence à présenter un «examen annuel de la croissance». Le Conseil présente ensuite, avant fin février, un rapport sur les défis rencontrés par les États membres. Ceux-ci transmettent ensuite des programmes de stabilité et de convergence et des programmes nationaux de réforme à la Commission en avril. Le Conseil formule alors des recommandations axées sur les États membres début juillet, avant l'été. Son évaluation doit se fonder sur les projets budgétaires, le scénario macroéconomique et les réformes stratégiques présentés par les gouvernements en avril.

Les parlements nationaux peuvent ensuite utiliser ces informations dans leurs discussions sur leurs budgets. Au mois de janvier suivant, la Commission évalue ensuite la mesure dans laquelle les États membres ont intégré les conseils qui leur ont été donnés en juillet. Notons qu'il faudra attendre trois ans pour que le processus soit pleinement mis en place, étant donné qu'on ne pourra évaluer la première année du semestre 2011 qu'en 2012. En 2012, des recommandations seront formulées pour 2013. Il faudra par conséquent attendre 2013 pour que l'ensemble du cycle soit pleinement en place.

La Commission invite le Parlement européen à être l'instance où elle présentera l'EAC, ce qui représenterait «un rôle accru du Parlement européen».²⁵ On ignore cependant encore si cela suffit en termes de responsabilité démocratique. Une obligation de rendre compte des recommandations de la Commission et des décisions du Conseil plus tard dans le cycle, en mai ou en juin, permettrait sans doute de renforcer encore le processus.

Dans le cadre du renforcement des compétences des parlements nationaux visé par le traité de Lisbonne, l'EAC présenté en janvier chaque année pourrait aussi être l'occasion de faire intervenir les parlements nationaux et d'adresser des recommandations au Conseil européen. Cela pourrait se faire dans le cadre d'une rencontre interparlementaire à un niveau parlementaire élevé, par exemple au niveau des présidents des commissions parlementaires concernées, afin de renforcer le message. Au PE, les commissions responsables seraient la commission des affaires économiques et monétaires (ECON), mais dans la plupart des parlements nationaux, il s'agirait de la commission responsable des budgets. Le Parlement européen pourrait essayer d'amener la Commission et le Conseil à reconnaître de ce type de fonction parlementaire renforcée dans le processus dans le cadre des prochaines négociations sur le paquet relatif à la gouvernance économique.

Comme le semestre européen est un mécanisme déterminant pour assurer la légitimité démocratique et l'adhésion de la population européenne aux règles de gouvernance économique, il est important que chaque parlement soit représenté à un niveau supérieur et que des recommandations de fond soient formulées. La légitimité démocratique de la gouvernance économique dans l'UE ne pourra être renforcée considérablement que si le Parlement européen et les parlements nationaux parviennent à renforcer leur coopération dans ce processus et si le Conseil permet à la population d'être entendue.

Administrateur responsable: Arttu Mäkipää, département thématique A

²⁵ COM(2010) 367/2, p. 13.

ANNEXE I – APERÇU SCHÉMATIQUE DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DU 29 SEPTEMBRE 2010

<p>Surveillance budgétaire</p> <p>1) Modifications du <i>règ. n° 1466/97 (procédure législative ordinaire)</i></p> <p>2) Modifications du <i>règ. n° 1467/97 (procédure législative spéciale; consultation du Parlement et de la BCE)</i></p> <p>3) Nouvelle directive <i>relative aux cadres budgétaires nationaux (directive du Conseil, PE consulté)</i></p>	<p>Surveillance macroéconomique</p> <p>5) Nouveau règlement sur la <i>prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques</i></p> <p><i>(procédure législative ordinaire)</i></p>
<p>Mise en œuvre</p> <p>4) Nouveau règlement <i>sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire</i></p> <p><i>(procédure législative ordinaire)</i></p>	<p>Mise en œuvre</p> <p>6) Nouveau règlement <i>sur la mise en œuvre efficace de la surveillance macroéconomique</i></p> <p><i>(procédure législative ordinaire)</i></p>

1) *Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (COM(2010)526, 2010/0280(COD)).*

Fondement juridique: article 121, paragraphe 6 (procédure législative ordinaire),

Rapporteur au PE: Corien WORTMANN-KOOL (PPE)

2) *Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM(2010)522, 2010/0276(CNS)).*

Fondement juridique: article 126, paragraphe 14, sous-paragraphe 2 (consultation),

Rapporteur au PE: Diogo FEIO (PPE).

3) *Directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (COM(2010)523, 2010/0277(NLE)).*

Fondement juridique: article 126, paragraphe 14, sous-paragraphe 3 (consultation)

Rapporteur au PE: Vicky FORD (CRE).

4) Règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (COM(2010)524, 2010/0278(COD))

Fondement juridique: article 121, paragraphe 6, et article 136 (procédure législative ordinaire),

Rapporteur au PE: **Sylvie GOULARD (ADLE)**.

5) Règlement du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (COM(2010)527, 2010/0281(COD)).

Fondement juridique: article 121, paragraphe 6 (procédure législative ordinaire)

Rapporteur au PE: **Elisa FERREIRA (S&D)**

6) Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro (COM(2010)525, 2010/0279(COD))

Fondement juridique: article 121, paragraphe 6, et article 136 (procédure législative ordinaire)

Rapporteur au PE: **Carl HAGLUND (ADLE)**

ANNEXE II - QUESTIONS A DÉBATTRE

Tandis que les effets négatifs de la crise se font sentir partout, la crise a touché les différents États membres de manière variable. Comment définir des règles communes pour l'ensemble de l'UE27, tout en respectant la nécessité de mettre en place des règles plus strictes pour la zone euro?

Qu'est-ce que la gouvernance économique? Avons-nous besoin d'un «gouvernement» économique dirigé depuis le centre (Bruxelles)? Dans l'affirmative, à quoi doit ressembler ce gouvernement? De quelle manière les parlements nationaux et le Parlement européen peuvent-ils contribuer?

Est-il plus judicieux de répartir le processus décisionnel (par ex., les objectifs de la politique budgétaire) dans les États membres et les régions? Dans l'affirmative, comment assurer la cohérence des politiques?

La Commission a proposé un ensemble de propositions sur la gouvernance économique le 29 septembre. Les mesures proposées sont-elles suffisantes, et appréhendent-elles les bonnes dimensions des problèmes?

Dans cette proposition, l'absence d'analyse d'impact complique l'évaluation de l'impact des mesures, de même que leurs chances d'être effectivement mises en œuvre. Faut-il effectuer cette évaluation avant la finalisation du processus?

Le succès de ces mécanismes réformés dépend de leur mise en œuvre effective et de la capacité des États membres à imposer ces ambitieux efforts de consolidation. Un État membre de la zone euro en difficulté fera-t-il effectivement jamais l'objet de sanctions, ce qui n'est encore jamais arrivé? L'adhésion aux règles communes s'est-elle suffisamment renforcée pour permettre cela à présent?

Qu'est-ce qui manque dans les propositions et au-delà? À titre d'exemple, aucun progrès n'a encore été réalisé dans l'identification de modèles adaptés en matière de résolution des crises. La résolution des crises fait intervenir des institutions telles que le Fonds monétaire européen (FME), la dette souveraine et le refinancement de la dette, etc. (Dans sa résolution du 16 juin 2010 sur la gouvernance économique, le Parlement européen demande la création d'un FME de ce type).

Ce dont dispose l'UE pour l'instant, ce sont des mécanismes d'urgence créés le 9 mai 2010 et du Fonds ainsi que du mécanisme européens de stabilité financière (FESF et MESF). Rien n'est réellement prévu pour l'instant au-delà de 2013, c'est-à-dire lorsque ces institutions expireront. Que doit-on faire? Doit-on simplement prolonger ces mécanismes?

L'échec passé de la gouvernance économique comporte une composante macroéconomique plus générale (compétitivité), comprenant des évolutions divergentes dans les coûts unitaires de la main-d'œuvre, la productivité et l'épargne, pour ne citer que quelques variables pertinentes. La Commission introduit un nouveau mécanisme d'alerte macroéconomique. Quelles variables doit-on surveiller?

Dans le cadre du mécanisme de surveillance macroéconomique, comment assurer la cohérence avec la stratégie UE2020 afin de favoriser la croissance et le développement durables?

Qu'est-ce qui permet à un organisme non élu comme la Commission européenne d'imposer des sanctions à des gouvernements élus? Les propositions actuelles confèrent-elles des compétences trop étendues à la Commission?

Le semestre européen a été préalablement adopté, mais les propositions ne lui attribuent aucune fonction formelle et il est censé rester un mécanisme informel, accompagnant les règles adoptées dans le cadre de ce paquet. Est-ce suffisant? Comment améliorer le plus possible la participation parlementaire au semestre européen?

Les parlements nationaux jouent actuellement un rôle dans la gouvernance économique de l'UE dans la mesure où ils peuvent influencer le gouvernement national ou où ils sont consultés par celui-ci. Les questions abordées lors des réunions interparlementaires ou des autres rassemblements parlementaires au niveau de l'UE ont sans doute un rôle à jouer dans ce processus, bien qu'il soit quelque peu informel. Comment rendre ce processus plus efficace?

ANNEXE III - LISTE DES RÉOLUTIONS ET DES ÉTUDES DU PE EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

Résolutions récentes du Parlement européen:

- **Résolution du Parlement européen du 16 juin 2010 sur la gouvernance économique**, P7_TA(2010)0224.²⁶

- *Rapport d'initiative (INI) contenant des recommandations à la Commission sur l'amélioration de la gouvernance économique et du cadre de stabilité de l'Union, en particulier dans la zone euro. (Rapporteur: Diogo Feio, rapport voté en commission ECON, présenté lors de la plénière d'octobre 2010), (A7-0282/2010)*

Études et instructions récentes du Parlement européen:

[Calmfors, Lars \(2010\): Fiscal policy coordination in Europe \(La coordination de la politique budgétaire en Europe\), document d'information, Parlement européen, PE 440.292.](#)

[Parlement européen \(2010\), Ideas for the Reform of the Multilateral Surveillance Regulation \(Idées en vue de la réforme de la réglementation sur la surveillance multilatérale\), recueil d'études, Parlement européen, PE 447.500, divers auteurs.](#)

[Parlement européen \(2010\), Euro Area Governance - Ideas for Crisis Management Reform \(La gouvernance de la zone euro - Quelques idées en vue de la réforme de la gestion de crises\), recueil d'études, Parlement européen, PE 440.292.](#)

[Parlement européen \(2010\), Euro Area Governance, Monetary Dialogue - Topic 1 \(La gouvernance de la zone euro, dialogue monétaire - Thème 1\), recueil d'études, Parlement européen, PE 440.282.](#)

[Kapoor, Sony \(2010\), Building a Crisis Management Framework, dans "Euro Area Governance - Ideas for Crisis Management Reform", recueil d'études, Parlement européen, PE 440.292, p. 23.](#)

[Wyplosz, Charles \(2010\): The Debt Crisis and the Treaty, document d'information, Dialogue monétaire juin 2010, Parlement européen, PE 440.282.](#)

²⁶<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0224+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>, consulté le 12 octobre 2010.

GROUPE DE TRAVAIL 3: QUELS DÉFIS POUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR?

Sommaire

La présente note présente brièvement les communications principales les plus récentes de la Commission et les résolutions les plus importantes du Parlement européen sur le marché unique, ainsi que les stratégies globales visant à renforcer l'intégration du marché unique, à combler les écarts restants et à lever les obstacles qui subsistent. Dans la seconde partie, la note propose un bref aperçu non exhaustif des réponses stratégiques: application et mise en œuvre appropriées de la législation sur le marché unique, outils de résolution des problèmes, marchés publics, législation sur les droits des consommateurs, sécurité des produits, accréditation et surveillance du marché.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	50
2. Récents rapports du Parlement européen et de la Commission décrivant les options stratégiques	51
2.1. Parlement européen – rapport Grech	51
2.2. Commission européenne: Europe 2020 et rapport Monti	51
3. Obstacles restants et réponses stratégiques possibles	53
3.1. Obstacles restants	53
3.2. Mise en œuvre de la législation sur le marché unique	53
3.3. Règlement informel des différends – SOLVIT	54
3.4. Sécurité des produits, accréditation et surveillance du marché	54
3.5. Législation sur les droits des consommateurs	55
3.6. Marchés publics	55
3.7. Un futur nouvel acte sur le marché unique	55
Questions à débattre	56
Liste des résolutions et des études du PE	57

1. INTRODUCTION

L'article 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule que le «marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités».

Ces dernières décennies, des progrès significatifs ont été réalisés pour créer ce marché unique. L'Union européenne est toutefois actuellement confrontée à un moment particulièrement problématique dans l'histoire de l'intégration du marché unique européen. Les enquêtes révèlent que les attitudes actuelles à l'égard du marché unique vont d'un manque d'intérêt à un rejet catégorique. La subsistance du marché unique n'est pas acquise d'avance. Dans certains cas, la crise économique a été invoquée pour justifier la réapparition du protectionnisme économique au niveau des États membres, ce qui entraînerait une nouvelle fragmentation du marché unique²⁷.

Parallèlement à cela, cependant, le marché unique et la monnaie commune ont servi de bouclier protecteur en Europe, réduisant les conséquences négatives de la crise financière pour les entreprises et les citoyens en Europe.

Dans sa communication intitulée «Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive»²⁸, la Commission considère le marché unique comme l'élément fondamental de la stratégie UE2020, axée sur la justice sociale et la croissance économique et plus particulièrement sur les bienfaits pour les citoyens, la protection des consommateurs et les PME.

«Un marché unique plus solide, plus approfondi et plus étendu est essentiel pour la croissance et la création d'emplois. Les tendances actuelles semblent toutefois révéler un ralentissement de l'intégration du marché unique et un essoufflement de l'enthousiasme qu'il suscite. La crise a attisé les tentations de nationalisme économique. La vigilance de la Commission et le sens des responsabilités partagé par les États membres ont permis d'éviter toute dérive désintégrationniste. Une nouvelle dynamique – un véritable engagement politique – est désormais nécessaire pour relancer le marché unique, grâce à l'adoption rapide des mesures proposées ci-après. Cet engagement politique nécessitera une série de mesures permettant de combler les lacunes du marché unique.»

La présente note est structurée comme suit: dans le chapitre 2, nous examinons les dernières réponses importantes proposées par le Parlement européen (rapport Grech) et la Commission européenne (rapport Monti) face aux actuels défis rencontrés en matière d'intégration du marché unique. Dans le chapitre 3, nous nous pencherons de plus près sur certains des obstacles restants et sur les réponses stratégiques possibles.

²⁷ Rapport Grech, Résolution du PE du 3 mai 2010 «Donner un marché unique aux citoyens-consommateurs».

²⁸ Communication de la Commission du 3 mars 2010, COM(2010)2020.

2. Récents rapports du Parlement européen et de la Commission décrivant les options stratégiques

2.1. Parlement européen – rapport Grech

Le Parlement européen a adopté récemment une résolution importante sur «Donner un marché unique aux consommateurs et aux citoyens», dans laquelle il souligne l'importance du processus d'intégration du marché unique et recommande des mesures afin de renforcer l'intégration et de combler les lacunes qui subsistent.

Les politiques de lutte contre la crise ne devraient pas nuire au processus d'intégration du marché unique mais devraient bien au contraire représenter une occasion de réformer, de consolider et d'améliorer la structure actuelle du marché unique, de réaliser le potentiel de créations d'emplois d'une économie verte et de regagner la confiance des citoyens, en particulier des consommateurs et des PME.

La relance du marché unique ne doit pas être entièrement dictée par la récente crise financière et cette relance doit dépasser les leçons fondamentales tirées de la crise.

Afin de rétablir la crédibilité du marché unique et de restaurer la confiance dans celui-ci, les institutions européennes doivent faire preuve d'autorité et les États membres doivent adhérer aux politiques.

Le rapport propose des mesures pour informer plus efficacement les consommateurs et les PME et renforcer leur position sur le marché unique, par exemple:

- En mettant en place une stratégie de communication ciblée mettant l'accent sur les problèmes quotidiens que les citoyens rencontrent dans le cadre du marché unique;
- En privilégiant une législation favorable au consommateur, suivie de campagnes d'information appropriées;
- En améliorant les capacités des mécanismes de résolution des problèmes, comme SOLVIT;
- En maintenant et en renforçant la confiance des citoyens dans le marquage CE par des campagnes d'information et des contrôles plus stricts des normes de qualité.

Le rapport souligne également l'importance de la mise en œuvre correcte et dans les délais voulus de la législation européenne.

2.2. Commission européenne: Europe 2020 et rapport Monti

Dans sa communication sur «Europe 2020» publiée le 3 mars 2010, la Commission annonce qu'elle proposera des mesures pour supprimer les blocages qui nuisent au marché unique:

- Renforcer les structures pour une mise en œuvre appropriée et en temps utile des mesures relatives au marché unique, y compris le règlement sur les réseaux, la directive sur les services et le train de mesures sur les marchés financiers et la surveillance, les appliquer efficacement et, lorsque des problèmes surviennent, les résoudre rapidement;
- Faire progresser le programme pour une réglementation intelligente («Smart Regulation»), notamment en réfléchissant à une plus grande utilisation des règlements plutôt que des directives, lancer une évaluation *ex post* de la législation en vigueur, poursuivre la surveillance des marchés, alléger le fardeau administratif, faire tomber les barrières fiscales, améliorer l'environnement des entreprises, notamment les PME, et encourager l'esprit d'entreprise;

- Adapter les législations européenne et nationales à l'ère numérique afin de stimuler la circulation des contenus, de pair avec un niveau élevé de confiance au niveau tant des consommateurs que des entreprises. Cette adaptation nécessite une mise à jour des règles relatives à la responsabilité, aux garanties, à la livraison et au règlement des litiges;
- Rendre la signature de contrats avec des partenaires dans d'autres pays de l'Union plus facile et moins coûteuse pour les entreprises et les consommateurs, notamment en proposant des solutions harmonisées au niveau des contrats conclus avec les consommateurs et des clauses contractuelles types européennes, et en avançant dans la voie d'un droit européen des contrats, à valeur facultative;
- Rendre les démarches en vue de faire respecter les contrats et reconnaître les décisions de justice et les documents dans d'autres pays de l'Union plus faciles et moins coûteuses pour les entreprises et les consommateurs.

Le rapport du professeur Mario Monti adressé à la Commission intitulé «Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes», présenté le 9 mai 2010, tente de mettre au point une nouvelle stratégie globale dans le cadre du marché unique, mobilisant toutes les politiques: politiques sur la concurrence, le consommateur, l'énergie, le transport, le numérique, le social, l'environnement, les changements climatiques, le commerce, la fiscalité et politiques régionales.

Trois grands ensembles d'initiatives sont proposés:

1. Des initiatives visant à renforcer le marché unique;
2. Des initiatives destinées à faire émerger un consensus sur le renforcement du marché unique;
3. Des initiatives destinées à concrétiser le renforcement du marché unique.

Le rapport présente plusieurs initiatives destinées à renforcer le marché unique, ayant pour objectif de lever les blocages restants et de remédier aux carences et aux chaînons manquants qui compromettent l'innovation et freinent le potentiel de croissance dans le marché unique. Ces initiatives sont rassemblées en groupes de recommandations visant à:

- Assurer un meilleur fonctionnement du marché unique pour les citoyens, les consommateurs et les PME;
- Créer un marché unique du numérique;
- Exploiter le potentiel du marché unique pour soutenir la croissance verte et encourager la transition de l'Europe vers une croissance sobre en carbone et économe en ressources;
- Profiter au mieux du marché unique des biens;
- Exploiter pleinement le potentiel du marché unique des services;
- Assurer la mobilité géographique des travailleurs dans le marché unique;
- Établir les infrastructures «physiques» du marché unique.

L'un des objectifs importants de la Commission est de «remettre au cœur du marché intérieur ceux qui le vivent et l'utilisent quotidiennement», c'est-à-dire placer les citoyens, les consommateurs et les PME au centre de la politique sur le marché unique.

3. Obstacles restants et réponses stratégiques possibles

3.1. Obstacles restants

Les consommateurs sont des bénéficiaires importants du marché unique. Dans certains domaines, cependant, la concurrence est encore insuffisante, l'accès au marché unique est difficile ou impossible, ou les consommateurs ne sont pas suffisamment protégés.

Les obstacles qui entravent les citoyens, les consommateurs et les PME désireux de circuler, d'acheter, de vendre et d'exercer des activités de commerce au-delà des frontières avec le même sentiment de sécurité et de confiance que dans leur propre État membre résultent:

- D'un manque d'information en matière de droits et d'opportunités;
- D'une réglementation fragmentée;
- D'un manque d'initiatives législatives dans quelques domaines-clés;
- D'une mauvaise transposition de la législation sur le marché unique;
- De l'application et du respect inadéquats des règles;
- D'un manque de coordination et de coopération administratives;
- Des barrières linguistiques.

En conséquence, certains des problèmes les plus évidents rencontrés par les consommateurs, notamment dans le secteur des services, sont que l'accès à des informations fiables, comparables et objectives, y compris des comparaisons de prix, est entravé, de même que leur accès à une série de produits de qualité. Les consommateurs estiment qu'ils ont encore davantage de sécurité juridique et de clarté dans les relations contractuelles, une plus grande sécurité dans les paiements, accès à des mécanismes de recours adéquats abordables et effectifs lorsqu'ils achètent des produits ou des services dans leur propre État membre. Il est d'une importance fondamentale d'améliorer la connaissance du marché unique chez les consommateurs et leur confiance dans celui-ci.

3.2. Mise en œuvre de la législation sur le marché unique

Le tableau d'affichage du marché intérieur révèle qu'en septembre 2010, 85 directives sur le marché intérieur n'avaient pas encore produit tous leurs effets dans l'UE en raison d'une absence de mesures de mise en œuvre nationales dans un ou plusieurs États membres. En moyenne, les États membres se donnent sept mois de plus pour adopter la législation après l'expiration du délai.

Directive sur les services

La directive sur les services est d'une importance fondamentale pour achever le marché unique, compte tenu des avantages qu'elle offre potentiellement aux consommateurs et aux PME. Un marché unique ouvert des services doit être créé sur la base de la directive sur les services, tout en assurant la qualité des services offerts aux consommateurs. La mise en œuvre totale de la directive sur les services pourrait entraîner une hausse de 45 % des échanges dans les services commerciaux et de 25 % dans les investissements étrangers directs, et entraîner ainsi une hausse de 0,5 % à 1,5 % du PIB²⁹.

²⁹ Communication de la Commission sur «Europe 2020».

La bonne mise en œuvre de cette directive exige un engagement et un soutien politiques soutenus de la part de tous les acteurs aux niveaux européen, national, régional et local. La directive oblige les États membres à adopter une nouvelle législation, à contrôler et adapter leur législation existante, à mettre en place des guichets uniques et à organiser une coopération administrative entre les États membres.

La date limite de la mise en œuvre de la directive a expiré le 28 décembre 2009. La mise en œuvre est cependant considérablement retardée dans un certain nombre d'États membres.

Directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles

La directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles est entrée en vigueur le 20 octobre 2007. Elle remplace et modernise quinze directives, afin de faciliter la reconnaissance automatique des qualifications. Elle a pour objectif de rendre les marchés de l'emploi plus flexibles et de libéraliser la prestation de services. La directive est essentielle au fonctionnement du marché unique.

Le rapport Monti recommande d'«étendre la reconnaissance automatique des qualifications» et d'«améliorer la transparence et la reconnaissance des diplômes et des compétences». La Commission européenne travaille actuellement sur les préparatifs nécessaires au réexamen obligatoire de la directive 2005/36/CE en 2012.

3.3. Règlement informel des différends – SOLVIT

SOLVIT, un réseau d'administrations nationales reposant sur une base de données interactive en ligne, a été établi par la Commission en juillet 2002 dans le but de résoudre les problèmes dus à une mauvaise application de la législation relative au marché intérieur, sans passer par des procédures judiciaires formelles. L'outil s'est révélé efficace: il a accru la transparence et créé une pression collégiale pour accélérer la résolution des problèmes.

Le réseau SOLVIT s'est considérablement développé ces dernières années. Il reste cependant encore sous-utilisé, puisque 1600 affaires seulement sont traitées chaque année. Le réseau s'appuyant sur des centres gérés par les administrations nationales, il est en proie à certaines faiblesses, comme le manque de personnel adapté, une supervision insuffisante de la part de la Commission et l'utilisation de toute une série de procédures et de normes de qualité³⁰.

Il pourrait être renforcé en prévoyant un fondement juridique plus clair, une réglementation minimale en matière d'effectifs et une participation financière de l'UE. Nombre de citoyens et d'entreprises ne savent pas (suffisamment) ce que fait SOLVIT.

3.4. Sécurité des produits, accréditation et surveillance du marché

Si on veut promouvoir la sécurité des produits et la confiance dans le marquage CE, l'application du règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits est d'une importance cruciale. Le règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et la Commission de même que le Parlement européen suivent de près sa mise en œuvre dans les États membres. La Commission est en outre tenue de présenter un rapport en 2013 sur l'application du règlement et d'autres instruments pertinents en matière de surveillance du marché.

La Commission prépare également une révision de la directive relative à la sécurité générale des produits (dir. 2001/95/CE). Afin d'influencer la révision, le Parlement européen travaille en ce moment sur un rapport d'initiative portant sur la révision de la directive relative à la sécurité générale des produits et à la surveillance du marché. Ce rapport sera adopté au Parlement début 2011, soit en temps opportun avant que la Commission ne présente sa révision.

³⁰ Résolution du PE du 9 mars 2010 sur SOLVIT.

3.5. Législation sur les droits des consommateurs

Le 8 octobre 2008, la Commission européenne publiait la proposition de directive relative aux droits des consommateurs. La proposition regroupe quatre directives existantes dans le domaine du droit de la consommation:

- La directive 97/7/CE concernant les contrats à distance;
- La directive 85/577/CEE concernant les contrats négociés en dehors des établissements commerciaux («démarchage à domicile»);
- La directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs;
- La directive 1999/44/CE sur la vente et les garanties des biens de consommation.

L'objectif de la Commission est d'établir un véritable marché intérieur du commerce de détail tout en préservant un niveau élevé de protection du consommateur. La directive met à jour les quatre directives existantes.

3.6. Marchés publics

En 2008, le montant des marchés publics communautaires s'élevait à environ 17-18 % du PIB de l'UE³¹. La législation de l'UE en matière de marchés publics joue un rôle essentiel dans la mise en place et le maintien du marché unique. Le rapport Monti propose de repenser la politique des marchés publics pour la simplifier, la rendre plus efficace et moins onéreuse pour les autorités nationales et locales, et de renforcer la participation des PME en appliquant le code de conduite du Small Business Act.

3.7. Un futur nouvel acte sur le marché unique

La Commission prépare actuellement un nouvel acte sur le marché unique qui vise à dynamiser la création d'emplois et à stimuler la croissance. La proposition, prévue pour octobre 2010, s'inspirera du rapport Monti.

Elle contiendra une cinquantaine de propositions, y compris des nouveaux textes législatifs dans des domaines comme l'imposition et l'aide aux petites entreprises.

Le PE a invité la Commission³² à incorporer dans la loi sur le marché unique des mesures spécifiques visant, sans s'y limiter:

- À mettre les intérêts des consommateurs visés à l'article 12 du traité FUE et la politique sociale basée sur l'article 9 du traité FUE au cœur du marché unique;
- À préparer le marché unique à l'avenir en améliorant l'accès des consommateurs et des PME aux marchés du commerce en ligne et du numérique;
- À soutenir la création d'un marché unique durable sur la base de l'article 11 du traité FUE grâce au développement d'une économie inclusive, verte, fondée sur la connaissance et à faibles émissions de CO2 comprenant des mesures pour favoriser toute innovation dans des technologies plus propres;
- À assurer la protection des services d'intérêt économique général sur la base de l'article 14 du traité FUE et du protocole n° 26;
- À mettre en place une stratégie pour mieux communiquer sur les avantages sociaux que présente le marché unique.

³¹ Rapport Monti p. 76.

³² Rapport Grech, Résolution du PE du 3 mai 2010 «Donner un marché unique aux citoyens-consommateurs».

QUESTIONS A DÉBATTRE

Nous présentons ci-dessous une liste non exhaustive de questions à examiner lors de la réunion interparlementaire.

- De quelle manière le Parlement européen et les parlements nationaux peuvent-ils contribuer à la mise en place et au développement d'une stratégie de communication ciblée, axée sur les problèmes quotidiens rencontrés par les citoyens lorsqu'ils effectuent des transactions transfrontalières ou lorsqu'ils achètent ou vendent dans un autre État, ainsi que sur les règles (par exemple, protection du consommateur, sécurité) sur lesquelles ils peuvent s'appuyer?
- Le rapport Monti laisse entendre que le Parlement européen et les parlements nationaux pourraient participer à l'analyse portant sur la façon dont les règles communautaires sont transposées et mises en œuvre. Il propose que le PE et les parlements nationaux sélectionnent chaque année un texte législatif ou un domaine de la législation relative au marché unique et réalisent un examen de sa mise en œuvre au niveau national, afin de repérer une mise en œuvre inadéquate ou des effets négatifs qui n'avaient pas été prévus. Que pensent les participants de cette idée?
- De quelle manière le Parlement européen et les parlements nationaux peuvent-ils contribuer à la promotion du réseau SOLVIT?
- Comment améliorer la coopération administrative entre les autorités des États membres responsables du marché unique?
- Comment faciliter l'accès des PME au marché unique et réduire le fardeau administratif?
- À plus long terme: le marché unique exige-t-il des mesures d'harmonisation totale ou doit-on opter pour une harmonisation minimale (par ex., législation sur les consommateurs)?
- Le marché unique exige-t-il une coordination des politiques budgétaires?

LISTE DES RÉOLUTIONS ET DES ÉTUDES DU PE

Résolutions récentes du Parlement européen:

Résolution du PE du 4 septembre 2007 sur le réexamen du marché unique: **Combattre des obstacles et les manques d'efficacité en améliorant la mise en œuvre et l'application; T6-0367/2007**

Résolution du Parlement européen du 20 mai 2008 sur la «Stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs pour la période 2007-2013»

Résolution du Parlement européen du 23 septembre 2008 sur le tableau d'affichage du marché intérieur, T6-0421/2008

Résolution du Parlement européen du 9 mars 2010 sur la protection des consommateurs, P7_TA-PROV(2010)0046

Résolution du Parlement européen du 9 mars 2010 sur SOLVIT, P7_TA-PROV(2010)0047

Résolution du Parlement européen du 9 mars 2010 sur le tableau d'affichage du marché intérieur, P7_TA-PROV(2010)051

Résolution du PE du 20 mai 2010 «Donner un marché unique aux citoyens-consommateurs», T7-0186/2010.

Résolution du PE du 7 septembre 2010 sur l'EEE-Suisse: **obstacles à la pleine mise en œuvre du marché intérieur, T7-0300/2010**

Résolution du PE du 21 septembre 2010 «Compléter le marché intérieur pour ce qui concerne le commerce en ligne»; **T7-0320/2010**

Études et instructions récentes du Parlement européen:

- Reconnaissance des qualifications professionnelles

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=es&file=27071>

- Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland (Le marché intérieur au-delà de l'UE: l'EEE et la Suisse)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=29109>

- **Market Surveillance and revision of General Product Safety Directive (La surveillance du marché et la révision de la directive relative à la sécurité générale des produits)**

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=es&file=32451>

- **Implementation of the Services Directive (La mise en œuvre de la directive sur les services)**

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=es&file=32455>

- **Briefing Paper on the Proposed Consumer Rights Directive: Chapter I – Definitions (Note d'information sur la proposition de directive relative aux droits des consommateurs: Chapitre I – Définitions)**

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=es&file=32515>

- **Briefing Paper on the Proposed Consumer Rights Directive: Consumer Rights concerning Contract Terms: Chapter V (Note d'information sur la proposition de**

directive relative aux droits des consommateurs: Les droits des consommateurs sur le plan des conditions contractuelles: Chapitre V)

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=es&file=32511>

DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SCIENTIFIQUES **A**

Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

- Affaires économiques et monétaires
- Emploi et affaires sociales
- Environnement, santé publique et sécurité alimentaire
- Industrie, recherche et énergie
- Marché intérieur et protection des consommateurs

Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc.



ISBN