Priorités économiques de l'Europe 2010-15

Mémo de Bruegel adressé au président de la nouvelle Commission

À l'intention de : M. le président de la Commission européenne

De la part de : Jean Pisani-Ferry et André Sapir

Objet : Priorités pour votre mandature

Date : 1er septembre 2009

Pendant un quart de siècle, chaque Commission européenne s'est définie par une réussite capitale, accompagnée généralement d'une importante modification de traité : on se souvient de la première Commission Delors pour le marché unique, tandis que la seconde est associée au traité de Maastricht; le lancement de l'euro a marqué la Commission Santer; l'élargissement de l'Union européenne à l'Est est une réalisation majeure de la Commission Prodi; et l'on peut espérer que la Commission Barroso 2004-2009 restera dans l'histoire pour avoir pris des initiatives face au changement climatique et fait ratifier le traité de Lisbonne.

Chacune de ces réalisations a constitué un pas en avant pour l'Europe. La prochaine Commission devrait-elle se fixer et proposer aux peuples européens un objectif similaire ?

Ou devrait-elle plutôt accepter le fait qu'elle se battra principalement pour préserver les réussites du passé et que son objectif consistera à limiter les déviations ? Voilà la principale question que vous devrez vous poser en vous préparant aux cinq prochaines années.

Défis

POUR RÉFLÉCHIR À L'AGENDA DES CINQ PROCHAINES ANNÉES, il convient de s'éloigner un moment des débats actuels pour évaluer les priorités de l'Europe avant la crise. Cette dernière était principalement confrontée à des défis de long terme, qui concernaient un certain nombre de changements fondamentaux apparus à la fin du siècle dernier et dont les répercussions seront assurément profondes au XXIe siècle : la mondialisation et la (ré)émergence de la Chine et de l'Inde en tant que puissances économiques et politiques de poids, l'érosion de l'avantage comparatif traditionnel de l'Europe en matière de capital humain et le besoin de promouvoir le développement d'une économie basée sur la connaissance, le vieillissement de la population et ses conséquences sur les sociétés européennes et sur les finances publiques, le retour de la migration de masse, la sécurité énergétique et la nécessité de prendre des mesures décisives pour lutter contre le changement climatique. À l'échelon régional, les défis pour une Europe largement réunifiée consistaient à mener à bien l'élargissement et à redéfinir sa relation avec ses voisins. Au niveau mondial, elle devait se comporter comme la « puissance douce » (*soft power*) mais efficace qu'elle prétendait être.

Ces défis étaient impressionnants, mais, pour la plupart, ils appelaient évidemment une réponse européenne commune et étaient perçus comme tels par l'opinion publique. Pour ne citer que quelques exemples, aucun besoin d'être fédéraliste pour accepter que le changement climatique et la migration de masse devaient être abordés à l'échelle européenne, ou même que seule l'UE aurait assez de poids dans les négociations internationales avec les nouveaux géants. Le lent appareil de gouvernance de l'UE a également fourni une structure appropriée pour trouver un équilibre entre le caractère conjoncturel inévitable des gouvernements élus et la nécessité de faire face aux défis de longue durée.

Au cours des dix dernières années, l'UE a commencé à fournir des réponses structurelles à ces défis. L'élargissement a constitué une réussite de taille. Sur certains points (tels que la société de la connaissance, la migration ou le changement climatique), il est trop tôt pour juger des résultats, car les engagements doivent être suivis d'actes, mais au moins, l'agenda a été clairement déterminé. Sur d'autres points (comme le vieillissement, la sécurité énergétique, le voisinage, la représentation extérieure), rien n'a réellement été entrepris à ce jour, mais les questions ont du moins été soulevées.

En bref, avant la crise, l'Europe disposait d'un agenda clair, certains progrès avaient été effectués pour le définir et le mettre en œuvre, mais il restait encore beaucoup à faire. Il existait également une stratégie claire pour le président de la Commission: se concentrer sur les défis un par un, saisir les enjeux intellectuels élevés, évaluer les risques, dresser les grandes lignes des réponses politiques et former des alliances en vue de solutions européennes communes. À une époque où n'existait manifestement que peu de désir de prendre des initiatives institutionnelles majeures, c'était une approche pratique axée sur les résultats et s'inscrivant tout à fait dans l'esprit de la célèbre méthode des « petits pas ».

La crise a amené six changements majeurs dans ce paysage :

- Premièrement, elle rend les défis de long terme auxquels est confrontée l'Europe plus critiques. Au niveau international, la convergence entre les pays émergents et les pays avancés s'accélèrera incontestablement dans la mesure où les répercussions négatives de la restructuration du secteur financier sur la croissance sont susceptibles d'être ressenties davantage dans les pays avancés que dans les pays émergents (lesquels peuvent encore compter, pour un certain temps, sur les sources traditionnelles de la croissance basée sur l'imitation). Cela modifiera l'équilibre des puissances mondiales, lequel a d'ailleurs déjà été redéfini, et renforcera également la nécessité d'un ajustement structurel en Europe, en particulier dans les anciens États membres.

Parallèlement, la dette publique de ces pays est sur le point d'augmenter significativement, au moment précis où les conséquences du vieillissement sur les finances publiques commencent à se faire sentir, alors que les enfants du baby-boom prennent leur retraite. Cet état de fait aggravera les pressions liées à la mondialisation et aura d'importantes répercussions sur les modèles sociaux européens à une époque où ceux-ci sont déjà mis à rude épreuve par le retour du chômage de masse.

- Deuxièmement, la crise remet en question l'un des récents succès de l'UE. Le modèle de croissance de plusieurs des nouveaux États membres, qui reposait sur de fortes entrées de capital, paraît soudainement problématique. Le potentiel de rattrapage reste généralement bon, mais le sentier qui y mène est bien moins sûr. Les nouveaux États membres qui ont financé leur consommation actuelle à l'aide d'épargne étrangère devront reconsidérer radicalement leur stratégie économique. L'intervention du Fonds Monétaire International dans l'UE – pour la première fois en trois décennies – souligne la gravité de la situation et la capacité limitée de l'Europe à remédier à ses propres difficultés. Dans certains des nouveaux États membres, la spectaculaire revue à la baisse des pronostics de croissance pourrait même finir par ébranler le consensus existant en faveur de l'intégration européenne.

- Troisièmement, l'intervention étatique considérable pour aider les secteurs souffrant de la crise crée des tensions entre la logique d'intégration économique européenne et la logique de responsabilité politique nationale. Les gouvernements qui s'efforcent de prévenir les faillites financières ou d'entreprises sont responsables devant leurs citoyens de l'utilisation des fonds publics et insistent sur le fait que ces derniers doivent être utilisés au sein de leur pays, mais cela s'oppose aux principes mêmes de l'intégration européenne. L'intégrité du marché unique est menacée par les projets d'aide sectorielle des États pendant la crise, et il est probable que cette menace perdure. Le problème le plus manifeste touche le secteur bancaire qui est devenu extrêmement dépendant de l'aide budgétaire nationale, laquelle s'accompagne souvent de mesures qui faussent les échanges. Mais le problème ne concerne pas seulement le secteur financier. Il est particulièrement important dans le secteur automobile où l'intervention étatique a pour objectif de préserver les emplois nationaux, ce qui se fait souvent au détriment d'emplois dans le reste de l'Europe, et il pourrait également s'étendre à d'autres secteurs.

- Quatrièmement, la crise a montré les failles de l'actuel système de gouvernance européen. Pour commencer, le degré d'intégration politique dans le secteur financier est inférieur au degré d'intégration du marché, et il est devenu évident que la coexistence de banques pan-européennes et d'un contrôle purement national n'est pas viable. Pour citer le rapport d'Adair Turner (« Turner Review ») commandé par le gouvernement britannique, « des dispositions plus efficaces requièrent soit que les États aient davantage de pouvoirs, ce qui limiterait l'ouverture du marché unique, soit que l'intégration européenne soit renforcée ». L'UE fait face au problème en renforçant la coordination en son sein, mais une solution de fortune ne suffira pas. La gestion de la crise a présenté une faille similaire : au plus fort de la crise financière en octobre 2008, l'UE a été capable d'agir mais seulement en dehors de son cadre institutionnel. Cet événement a donc révélé que l'UE disposait certes d'un système élaboré de prévention de crise, mais n'avait pas de capacité intégrée de gestion de crise. Ce n'est pas un hasard si la Banque centrale européenne est la seule institution européenne à sortir renforcée de la crise à ce jour : dans son domaine, elle est en effet un décideur à part entière et sans rival. Le dilemme auquel est confrontée l'Europe est le suivant : la crise a souligné la nécessité de réformes supplémentaires concernant sa gouvernance économique, impliquant davantage de centralisation

politique dans certains domaines, tandis qu'il n'existe à vrai dire aucun désir d'exécuter de telles réformes, et encore moins d'octroyer plus de pouvoirs à Bruxelles.

- Cinquièmement, la crise risque de remettre en question la légitimité même de l'Union européenne. Au cours des vingt dernières années, l'intégration européenne a principalement été associée à la libéralisation (bien que les perceptions diffèrent d'un pays à l'autre). Cependant, la crise est largement (et à juste titre) perçue comme un échec majeur de la libéralisation financière, auquel on ne peut remédier en se contentant de bricoler la réglementation. La situation exige plutôt de redéfinir en profondeur des rôles respectifs des gouvernements et des marchés, dans les marchés financiers assurément et peut-être même dans d'autres secteurs. Une telle redéfinition soulève la question de savoir si une telle intervention publique renforcée se fera au niveau des États membres ou de l'UE (ou même à l'échelle internationale). En dernière analyse, il s'agit donc de déterminer si la forte réaction potentielle contre la libéralisation entraînera une réaction négative collatérale contre l'UE. En effet, un tel rejet du marché pourrait facilement se transformer en rejet du fondement même de l'intégration économique européenne, à savoir le marché unique. Ou bien l'UE prendra-t-elle part à la redéfinition des rôles respectifs des États et des marchés ? Cette question entraîne à son tour celle de la réforme de la gouvernance; la réponse apportée à cette dernière pourrait avoir des répercussions considérables pour l'UE elle-même.

- Sixièmement, l'un des aspects remarquables de la réaction à la crise jusqu'à maintenant est le le fait que la communauté internationale y a répondu en renforçant la gouvernance mondiale. Cela a permis de préserver l'intégrité des relations économiques internationales et d'atténuer les effets du choc dans les pays les plus touchés. L'UE, qui se voit comme un champion évident de la gouvernance mondiale et l'un de ses laboratoires, soutient fermement le processus lancé au cours des deux premiers sommets du G20. Si l'on suppose que cet esprit de coordination mondiale s'avère durable, cela ne sera cependant pas sans difficulté pour l'UE qui n'est que partiellement équipée pour agir en tant qu'acteur mondial efficace et qui, trop souvent, se comporte comme un « pouvoir fragmenté ». Un renouveau durable de la gouvernance mondiale, ainsi que la redistribution des pouvoirs institutionnels mondiaux que cela impliquerait forcément, exposerait les faiblesses de la représentation extérieure et de la gouvernance européennes et pourrait se transformer en couteau à double tranchant. Pour les principaux États membres, la coordination au niveau du G20 pourrait venir remplacer la coordination à l'échelle euro-péenne. L'Europe va-t-elle finir par être acteur ou preneur dans le jeu de la gouvernance mondiale? La réponse à cette question aura probablement des répercussions fondamentales sur son futur.

Vous devrez redéfinir l'image de l'UE. Les citoyens doivent savoir quelle est la raison d'être de l'UE. La Commission sortante n'a pas réussi à rendre manifeste ce que représentait l'UE.

Une stratégie

VOTRE PREMIÈRE TÂCHE sera de traiter les conséquences de la crise à travers une série d'initiatives. Tout d'abord, en tant que gardienne du traité, votre Commission a le devoir de faire respecter les règles européennes existantes. Cela signifie lutter contre les infractions aux règles de concurrence et au marché unique et mettre en œuvre le Pacte de stabilité et de croissance afin d'amorcer les ajustements budgétaires nécessaires. En second lieu, la nouvelle Commission devra également mener à terme le processus législatif en cours ayant pour but de mettre en place la nouvelle structure de supervision financière de l'UE. Troisièmement, votre Commission devra travailler en étroite coopération avec nos partenaires étrangers afin de respecter les engagements des chefs d'État qui se sont rencontrés en juillet à L'Aquila de conclure le cycle de Doha sur le développement en 2010, ce qui demeure notre meilleure assurance contre les risques liés aux réponses protectionnistes aux conséquences économiques et sociales de la crise. Une autre priorités pour les mois à venir sera de remplir les engagements de l'Union européenne relatifs à la maîtrise du changement climatique et d'obtenir des promesses aussi ambitieuses de la part de nos partenaires étrangers afin d'assurer la réussite de la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique prévue pour la fin de l'année à Copenhague.

Mais quelque ardues que ces tâches soient, vous ne pourrez vous permettre de vous permettre de ne faire des projets que pour les prochains mois. Les défis décrits ci-dessus suggèrent clairement que les enjeux seront élevés pour l'Europe dans les années à venir et qu'ils requièrent un agenda de réformes structurelles. En effet, manquer d'ambition pour l'Europe n'apaiserait pas mais justifierait plutôt les forces anti-européennes qui ont vu le jour ces dernières années et ferait courir le risque de compromettre le projet européen lui-même.

En même temps, il faut cependant reconnaître que personne n'envisage d'initiative institutionnelle majeure, sans parler de nouvelle modification de traité; aussi ce qui sera entrepris le sera nécessairement dans le cadre du traité de Lisbonne, en supposant qu'il soit ratifié au moment de l'investiture de la nouvelle Commission.

La solution à ce dilemme réside principalement dans le leadership. La mission de votre Commission sera de définir les défis, d'exposer les choix et de proposer les réponses communes dont l'Europe a besoin. À un moment où tous les chefs d'État et de gouvernement vont être submergés par des problèmes internes, vous ne pouvez pas vous attendre à ce qu'ils viennent vers vous avec des idées et des initiatives pour le bien commun. Il est improbable que les lignes directrices utiles viennent d'un consensus de leur part. Il sera nécessaire de faire preuve d'audace, et celle-ci ne viendra probablement pas d'eux. Il faudra qu'elle vienne de vous et de vos collègues de la Commission. Vous devrez par conséquent être prêt à vous battre pour vos idées et à prendre les risques nécessaires.

Vous devrez redéfinir l'image de l'UE dans un contexte transformé. Les citoyens doivent savoir quelle est la raison d'être de l'UE, c'est-à-dire ce qu'elle fait et pour quoi elle le fait. La Commission sortante a eu un certain succès dans la définition de ce que fait l'Europe : grâce à ses initiatives sur le climat, l'énergie et la migration, elle a su adapter le rôle de l'Europe à l'ère de la mondialisation. Toutefois, elle n'a pas réussi à démontrer ce que représentait l'UE : elle a dû faire marche arrière au sujet de la Directive Services, elle s'est montrée incohérente sur la libéralisation financière et n'a pas été capable de définir en quoi devrait consister un nouvel agenda social européen. Alors que l'ancienne alliance de convenance entre les libéraux et les fédéralistes s'est considérablement essoufflée, il faut trouver un nouveau compromis qui permette aux citoyens de différentes origines culturelles et politiques de s'identifier à l'Europe. Des idées ont été proposées, telles que l'appel de Mario Monti pour un nouvel équilibre entre la libéralisation et la redistribution. Il faudra trouver les mots qui expriment l'idée que vous voulez faire passer, mais surtout il vous faudra parvenir à un consensus entre les États membres, le Parlement

européen et la société civile, et faire en sorte que vos propositions soient appuyées.

Vous devrez également faire preuve de *leadership* pour mettre en place une stratégie économique cohérente pour sortir de la crise. Quelle que soit la gravité des problèmes immédiats, la Commission devra concentrer son action ainsi que celle des gouvernements nationaux sur les défis de longue durée. Cela impliquera de faire pression sur les gouvernements nationaux afin de prévenir tout geste précipité qui pourrait mettre en péril les objectifs communs à long terme, mais aussi de définir et d'appliquer les mesures qui renforceront le potentiel de croissance et d'éviter les pièges de l'inertie qui menacent l'avenir de l'Europe. À cet effet, les réponses à court terme doivent être cohérentes avec les objectifs à long terme. Ce n'est pas le cas en ce moment, avec, d'un côté, une série d'initiatives à court terme mises en œuvres immédiatement et, de l'autre, une stratégie de Lisbonne en train de perdre le peu d'essor qu'elle a pu avoir dans le passé.

Vous devrez prendre l'initiative et proposer de définir et de mettre en œuvre, pour les cinq prochaines années, un paquet de relance économique consistant en :

- Un programme pour rétablir la soutenabilité des finances publiques;
- Un cadre pour la reprise économique dans les nouveaux États membres et l'élargissement de la zone euro;
- Un plan pour conduire à leur terme les actions exceptionnelles de gestion de crise;
- Un Programme européen pour la croissance et l'emploi.

Les détails des deux premières propositions étant présentés dans le mémo adressé au commissaire aux Affaires économiques et monétaires, nous allons nous concentrer ici sur les deux dernières.

Conduire à leur terme les mesures exceptionnelles de gestion de crise implique de nombreuses dimensions techniques qui requièrent l'intervention de spécialistes. Mais il est une dimension sur laquelle vous devriez vous concentrer, à savoir la mesure dans laquelle ces politiques doivent être coordonnées. Dans le secteur bancaire, le manque de coordination a été souligné par l'absence d'un processus européen d'évaluation des situations comprenant une estimation cohérente du bilan et un « stress-testing », ce qui compromet le marché unique. Vous devrez insister sur le fait que s'il revient aux États membres de fournir un soutien financier, il faudra trouver une solution commune aux problèmes bancaires de l'Europe. De la même manière, à moins que la Commission ne prenne l'initiative d'aider à restructurer le secteur automobile en situation de surcapacité (due non seulement aux nouveaux concurrents, mais aussi à la hausse des prix du pétrole et au souci du changement climatique), une intervention nationale pourrait gravement nuire au marché unique. Dans les deux cas, des mesures exceptionnelles ne requièrent pas de transfert permanent de la souveraineté, mais plutôt une réponse commune explicitement temporaire.

La crise risque de réduire de manière significative et permanente le potentiel de production de l'UE. Il existe également un grave danger de réduction des taux de croissance de la production potentielle à long terme, car la crise pourrait entraîner un régime financier plus restrictif et moins favorable aux innovations. Avec le déficit démographique et l'augmentation des taux d'imposition dus à la détérioration des finances publiques, une telle évolution transformerait l'Europe en une zone à faible croissance permanente incapable d'attirer ou même de retenir le personnel et les entreprises les plus productifs.

Enrayer ce mouvement négatif nécessitera un nouveau Programme européen pour la croissance et l'emploi qui succéderait à la stratégie de Lisbonne et pourrait se fonder sur certains des points de l'agenda de Lisbonne, notamment le rôle de pilier du marché unique compétitif pour relancer la croissance de la productivité et le bon fonctionnement des marchés du travail, ainsi que les conditions sociales pour améliorer l'emploi. En

outre, et contrairement à Lisbonne, le nouveau programme devra se concentrer et renforcer la composante européenne dans des domaines choisis. Les domaines que cela pourrait concerner comprennent les marchés financiers, négligés dans la stratégie de Lisbonne, mais qui demeurent un catalyseur essentiel de l'investissement et de l'innovation, le triangle de la connaissance et plus particulièrement l'enseignement supérieur, sphère dans laquelle l'Europe peut exploiter le succès du processus de Bologne et prendre des initiatives en accord avec le concept d'Espace européen de la recherche intégré dans le traité de Lisbonne, et la croissance verte, dans le cadre de laquelle l'UE doit fonder sa stratégie de développement économique durable sur ses engagements pour le climat.

En mettant au point le nouveau Programme européen pour la croissance et l'emploi pour la période d'après 2010, vous serez confronté à une difficulté majeure. L'UE ne disposera d'aucun nouveau fonds à cet effet, les plans de relance ayant asséché les finances publiques. Cependant, vous aurez la possibilité d'améliorer le budget européen. En 2005, le Conseil européen a approuvé le principe d'exécution et de révision détaillée du budget. Cette révision prévue à l'origine pour 2008-2009 a été repoussée jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Vous devrez effectuer cette révision dès votre prise de fonctions et soumettre sans attendre des propositions pour une amélioration immédiate du budget européen. La nouvelle situation économique appelle de nouvelles priorités de dépenses. Repousser ces changements jusqu'à la prochaine période de programmation en 2014 serait un signe de non-flexibilité déplacée. En accord avec le Programme européen pour la croissance et l'emploi, vous devrez par conséquent proposer une révision du budget européen effective en 2011.

Enfin et surtout, votre stratégie économique ne doit cesser de mettre à profit les efforts de la Commission Barroso pour façonner la mondialisation. L'émergence de nouvelles puissances mondiales nécessite un réexamen de la gouvernance internationale afin de s'assurer que tous les acteurs essentiels sont efficacement engagés dans le processus. Cela ne concerne pas que les secteurs et institutions traditionnels, tels que le commerce et l'OMC ou encore la finance internationale et le FMI, mais également de nouveaux domaines, comme le changement climatique. L'esprit de coopération mondiale inspiré par la crise combiné à une administration américaine conciliante envers les offres multilatérales offre une opportunité rare de progresser. Pour jouer son rôle, l'UE devra tout d'abord surmonter son syndrome de « pouvoir fragmenté » et réformer son système de gouvernance interne afin d'intervenir de manière plus efficace dans les forums économiques internationaux. Une situation dans laquelle l'UE a certes un siège au G20 mais n'est pas considérée comme une voix légitime par ses propres membres est insoutenable. Il existe des moyens d'améliorer la situation actuelle, même en l'absence d'une réforme de la gouvernance. Par exemple, les pays européens participants pourraient s'exprimer d'une seule voix au sein du G20 en délégant à l'un d'entre eux la responsabilité de présenter la position européenne sur un sujet particulier. Par ailleurs, l'UE devrait cesser de défendre des positions d'arrière-garde et énoncer les conditions dans lesquelles elle serait prête à une diminutio capitis significative dans les forums internationaux.

Bien que l'agenda mondial doive être l'une de vos priorités pour les mois et les années à venir, cela ne devrait pas vous faire oublier que l'Europe a également des responsabilités déterminantes à l'échelon régional. Notre voisinage est potentiellement instable et il requiert une attention plus aiguë de notre part, notamment au vu des répercussions déstabilisatrices de la crise. Malgré de récents progrès, la politique de voisinage de l'Union européenne demeure inadaptée aux objectifs. Cela reflète en partie l'attitude incertaine ou ambiguë vis-à-vis de l'élargissement, mais aussi le fait que deux piliers importants de notre interaction avec les pays voisins, à savoir la sécurité énergétique et la migration, restent largement en dehors des compétences d'action commune de l'UE. Il faudra remédier à ces défauts.

Organisation de la Commission

DÉVELOPPER UNE TELLE STRATÉGIE exige du leadership de votre part. Pour mettre cette stratégie en place, le prochain président de la Commission devra transformer cette institution en un acteur plus efficace, mieux équipé pour répondre aux défis majeurs sans cesse en évolution. La Commission doit devenir plus orientée vers les politiques que vers les procédures. Modifier l'équilibre entre ces deux orientations requiert des réformes dans trois secteurs.

Le premier secteur concerne le portefeuille et le rôle des commissaires. Afin d'améliorer le leadership dans les domaines clés, un certain nombre de nouveaux postes devront être créés:

- **Commissaire aux Affaires économiques et financières**. L'accord précédent consistant à séparer les affaires économiques et financières entre deux commissaires a constitué un désavantage tant pour la Commission que pour l'UE lors de la crise économique et financière. Cela affaiblit la Commission d'un point de vue interne face aux ministres des Finances et d'un point de vue externe dans les forums internationaux. Changer cette situation est une priorité.

- **Commissaire au Marché intérieur et aux Affaires industrielles**. vec la fusion des affaires économiques et financières, le commissaire en charge du marché intérieur sera privé(e) de l'une de ses principales responsabilités. En même temps, le commissaire en charge des affaires industrielles, ou plus récemment des entreprises, s'est trouvé manquer d'outils politiques adaptés. Par conséquent, nous proposons de retourner à la situation qui prévalait jusqu'au début des années 1990 et de fusionner le marché intérieur et les affaires industrielles. Cela sera essentiel à une époque où la restructuration industrielle se retrouve de nouveau tout en haut de l'agenda européen.

- **Commissaire au Changement climatique**. La création de ce nouveau poste enverra un signal fort qui rappellera que la stratégie de lutte contre le changement climatique est une priorité clé de la nouvelle Commission et de l'UE, et ce non seulement à Copenhague au mois de décembre, mais également pour les prochaines années.

- **Commissaire à l'Économie de la connaissance**. Ce nouveau poste soulignera l'importance cruciale pour la nouvelle Commission de faire de l'Europe une économie de la connaissance. Le commissaire chargé de la connaissance sera responsable de trois aspects du triangle de la connaissance : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

- **Commissaire à l'Élargissement et la Politique de voisinage**. Pour sa propre stabilité économique et politique, l'UE doit accorder davantage d'attention à ses voisins. Nommer un commissaire en charge de l'élargissement et de la politique de voisinage sera une étape fondamentale pour concevoir des politiques cohérentes envers ces pays.

En outre, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et l'institution d'un nouveau vice-président de la Commission pour la Politique étrangère et de Sécurité commune sera l'occasion de repenser l'organisation de la Commission toute entière, et pas seulement dans le domaine de la politique

Faire de la Commission un acteur plus efficace revient à l'orienter davantage vers les politiques que vers les procédures. Modifier l'équilibre entre ces deux orientations requiert des réformes.

étrangère. Disposer d'un commissaire par État membre est positif pour la légitimité de la Commission, notamment dans le cadre de son rôle législatif. Cependant, cela représenterait trop de commissaires par rapport aux responsabilités réelles de la Commission étant donné que l'UE compte déjà 27 États membres et bientôt plus. Ainsi, il serait peut-être temps de réfléchir à l'introduction de deux niveaux de commissaires, de la même manière que la plupart des gouvernements ont des ministres et des secrétaires d'État.

Indépendamment du fait qu'une telle approche soit faisable ou désirable, la Commission doit trouver un moyen d'agir comme un collège qui prend le temps, malgré sa taille, de délibérer sur les choix politiques cruciaux. Cela constitue une condition sine qua non pour que la Commission puisse agir en tant qu'institution fonctionnant davantage grâce aux politiques qu'aux procédures et qu'elle puisse avoir plus de pouvoir

Le deuxième domaine de réforme concerne les fonctionnaires. A l'évidence, la Commission regorge de talents, mais elle ne peut ignorer l'immense vivier de talents qui existe dans d'autres institutions nationales et internationales. Hormis après un élargissement, la Commission, contrairement, entre autres, à la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, ouvre rarement ses positions supérieures, telles que directeur général, directeur général adjoint ou encore directeur, à des personnes travaillant dans d'autres institutions. Elle doit trouver un meilleur moyen d'employer les meilleures ressources humaines possibles.

Troisièmement, la Commission a besoin d'une meilleure évaluation des mesures budgétaires et de régulation. Des progrès ont été réalisés, grâce à la création, en 2006, du Comité d'analyse d'impact, qui évalue l'impact potentiel sur l'économie, la société et l'environnement des nouvelles régulations avant l'adoption de propositions par la Commission. Il n'existe cependant aucun effort comparable pour évaluer les politiques déjà en vigueur, qu'elles soient accompagnées de dépenses budgétaires ou non. Cette absence d'évaluation ex post est un inconvénient majeur dans les actions européennes et doit encore être corrigée. Cette nécessité sera sans doute renforcée par des demandes du Parlement européen qui recevra des pouvoirs budgétaires plus importants sous le traité de Lisbonne visant à ce que la Commission justifie les dépenses du budget européen. Un Bureau d'évaluation européenne indépendant devrait donc être créé à l'échelon européen.