

# EUROPE : SORTIR DE L'AMBIGUÏTÉ CONSTRUCTIVE ?

ENJEUX

MAI 2016

**L'Europe fait face à une conjonction de crises et se situe à une étape décisive de son histoire.** La longue crise qu'a connue la zone euro, l'instabilité du voisinage, la panne de l'intégration économique et sociale, ainsi que l'affaiblissement de la légitimité politique de l'Union européenne (UE) se conjuguent pour faire douter de la pérennité des politiques communes et des institutions issues des étapes successives de la construction européenne.

**Ces difficultés sont profondes.** Elles tiennent, bien entendu, à une conjoncture difficile, mais plus fondamentalement à des incertitudes et à des désaccords quant à l'orientation à donner au projet européen.

**Confrontés à ces différentes crises, les Français comme les Européens semblent ne vouloir ni avancer vers plus d'intégration, ni reculer vers un repli national, ni rester sur place dans un statu quo insatisfaisant et instable.** Face à ce paradoxe apparent, il convient de rechercher un nouvel équilibre entre l'intégration là où l'intérêt collectif domine, le respect des souverainetés nationales là où celles-ci doivent prévaloir et le souci d'une meilleure efficacité des institutions là où elle fait défaut.

**Alors que nos partenaires sont en train de définir leur agenda pour l'Europe, il est indispensable que la France dépasse ses ambiguïtés. L'élection présidentielle de 2017 offre aux Français l'occasion de fixer l'avenir qu'ils souhaitent pour leur pays en Europe.** Ce choix aura logiquement une importance déterminante pour l'avenir même du projet européen, sa nature et son ambition.

## 1 PERCEPTIONS ENVERS L'UNION EUROPÉENNE

### Pensez-vous de l'Union européenne qu'elle... (en % des réponses)

	...ne comprend pas les besoins des citoyens	...est intrusive	...est inefficace	...favorise la paix	...est une puissance mondiale	...favorise la prospérité
<b>Grèce</b>	85%	86%	67%	70%	59%	30%
<b>Italie</b>	77%	63%	57%	64%	41%	31%
<b>France</b>	69%	54%	50%	70%	59%	42%
<b>Espagne</b>	65%	68%	63%	65%	57%	53%
<b>Royaume-Uni</b>	64%	60%	64%	67%	43%	53%
<b>Allemagne</b>	53%	64%	43%	84%	39%	47%
<b>Pologne</b>	49%	58%	30%	76%	51%	66%
<b>Médiane</b>	<b>65%</b>	<b>63%</b>	<b>57%</b>	<b>70%</b>	<b>51%</b>	<b>47%</b>

SOURCE : PEW Research Center, mai 2014

## QUATRE INTERROGATIONS EXISTENTIELLES

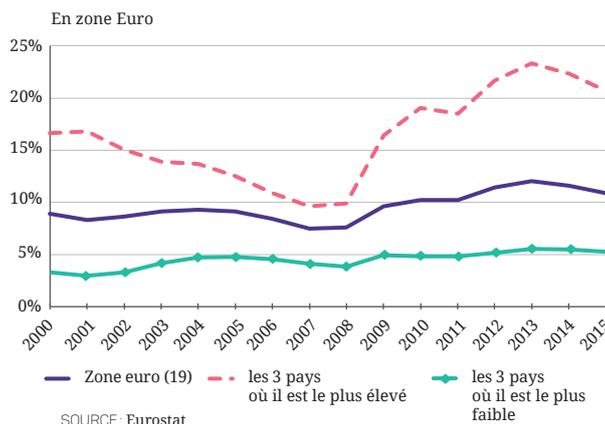
L'Europe fait face aujourd'hui à quatre lourdes interrogations : l'avenir de la zone euro, la panne de l'intégration économique et sociale, l'instabilité du voisinage, et la mise en question de sa légitimité.

### L'AVENIR DE LA ZONE EURO

Depuis maintenant plus de quinze ans, les Français et les citoyens d'un ensemble d'autres États font monnaie commune. Ils l'ont fait pour favoriser leur intégration économique, assurer la stabilité monétaire, permettre à l'Europe de perpétuer son influence globale et créer une prospérité partagée, génératrice de croissance, de pouvoir d'achat et d'emploi.

Or depuis 2009, la capacité de l'euro à atteindre ces objectifs est en échec. Le revenu par tête de la zone n'a toujours pas rattrapé le point haut de 2008, tandis que s'observe une forte divergence des conditions économiques et sociales : les écarts de taux de chômage sont revenus à ce qu'ils étaient à la veille de la mise en circulation de l'euro (graphique ❶), tandis que les écarts de revenu par tête se sont creusés. Certes, ces évolutions sont pour partie l'effet de la crise financière de 2008, mais le bilan des quinze premières années de l'euro n'est pour autant pas satisfaisant.

#### ❶ TAUX DE CHÔMAGE (%)



Cette contre-performance s'explique par des défaillances de politiques économiques, tant anciennes que récentes. Elles-mêmes renvoient au caractère incomplet du projet monétaire européen et aux divergences entre ses membres quant aux principes qui devaient présider à son achèvement.

L'euro a été établi sur des bases étroites : une union monétaire complète flanquée d'un dispositif de discipline budgétaire, mais dépourvue d'une union bancaire et financière, d'un régime de gestion des crises, d'un mécanisme de gouvernance et de coordination, et d'institutions politiques spécifiques. Il prenait de surcroît appui sur une intégration économique au sein de l'Union européenne à 28 qui, depuis la fin des années 1990, est entrée dans l'ère des rendements décroissants.

Une construction aussi incomplète ne pouvait prospérer qu'à condition d'être envisagée comme une base sur laquelle édifier. Mais ont manqué, après un lancement réussi en 1999, l'appétit politique, la conscience des dangers et la capacité de décision. À l'inverse de ce qu'avaient cru les architectes de l'euro, l'unification monétaire n'a pas conduit à une intégration graduelle dans les domaines connexes (social, fiscal ou politique), mais au contraire à une crispation des États sur les prérogatives qu'ils avaient conservées.

En est résulté une série de défaillances dont le coût est apparu à partir de 2010 :

- en amont de la crise, la supervision financière n'a pas agi contre les conséquences les plus néfastes (croissance excessive du crédit et bulle immobilière dans plusieurs pays) du puissant choc de taux d'intérêt induit par l'introduction de l'euro ;
- l'intégration des économies n'a quasiment pas progressé et les politiques nationales conduites au cours de la première décennie n'ont pas été cohérentes avec l'appartenance à une zone monétaire. Aucun mécanisme n'a prévenu les divergences de compétitivité ou n'a incité les États à mettre en œuvre des politiques favorisant la croissance à long terme.

En raison tant d'un manque de lucidité que de désaccords, la gestion de la crise financière, puis celle de la crise de la zone euro en 2010-2012, ont été marquées par une série d'erreurs coûteuses :

- l'assainissement des bilans bancaires a démarré beaucoup trop tardivement ;
- face aux tensions sur les marchés de la dette, les réponses ont trop souvent été marquées par le syndrome du « trop peu, trop tard ». Si la politique de liquidité de la Banque centrale européenne (BCE) a été réactive, les États ont longtemps tergiversé pour savoir comment aider ceux d'entre eux qui étaient attaqués par la spéculation et remédier aux fragilités systémiques de l'édifice monétaire ;
- le resserrement trop précoce et général de la politique budgétaire, entre 2011 et 2013 (graphique ❷), a contribué à plonger la zone euro dans une deuxième récession<sup>[1]</sup>, tandis que la politique monétaire a tardé à répondre à l'affaiblissement de l'économie<sup>[2]</sup> ;
- le caractère systémique de la crise de l'euro n'a été reconnu qu'en 2012.

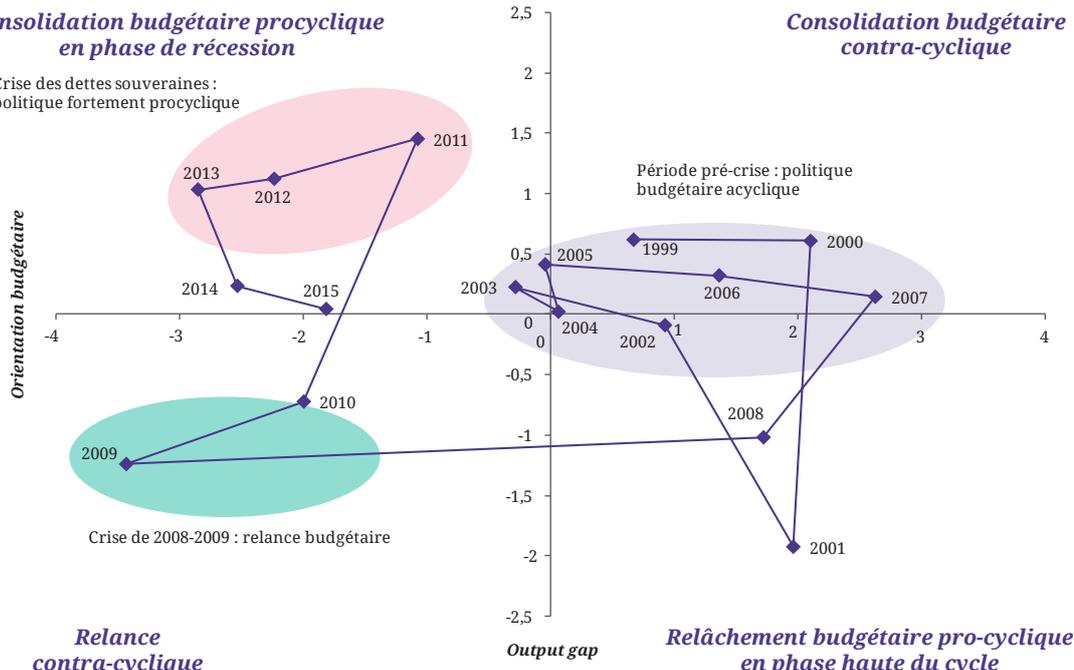
1. Aviat A., Diot S., El Kasmi S. et Jégou N. (2016), « Vers un meilleur pilotage de l'orientation budgétaire de la zone euro ? », *Trésor Éco*, n°163, mars.

2. Kang D.W., Ligthart N. et Mody A. (2015), « The European Central Bank: Building a Shelter in a Storm », CFS Working Paper No. 527, December 12.

## 2 POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN ZONE EURO (1999-2015)

### Consolidation budgétaire procyclique en phase de récession

Crise des dettes souveraines : politique fortement procyclique



NOTE : L'orientation budgétaire mesure la variation du solde budgétaire corrigé des effets du cycle économique.

SOURCE : AMECO

Il a fallu attendre la crise de 2010-2012 pour que, dans l'urgence, la zone euro se dote d'une série de nouveaux instruments. Le Mécanisme européen de stabilité est créé en 2011 pour assister les États membres en difficulté financière. Afin de remédier à sa fragilité financière, la zone euro s'est engagée dans l'union bancaire, qui permet aujourd'hui une supervision unique des plus grandes banques, et elle a renforcé les mécanismes de résolution des banques insolvables. Elle a également consolidé sa principale procédure de surveillance budgétaire, avec le traité budgétaire et la réforme du Pacte de stabilité et de croissance. Elle s'est aussi dotée d'une procédure de surveillance et de prévention des déséquilibres macroéconomiques (qu'elle s'est cependant abstenue d'activer).

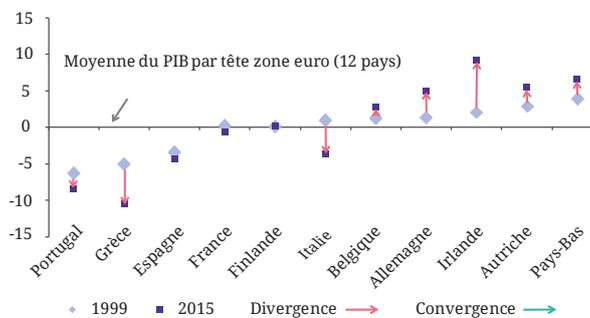
Si elle avait été équipée de ces nouveaux outils dès l'introduction de la monnaie unique, la zone euro n'aurait pas suivi une trajectoire aussi dramatique. Force est cependant de constater qu'elle n'a toujours pas résolu les difficultés qui handicapent son fonctionnement :

- le potentiel de croissance et la résilience des économies de la zone restent insuffisants ;
- à court terme, la zone euro peine toujours à sortir de taux d'intérêt et d'inflation trop faibles, malgré les mesures très volontaristes de la BCE, et elle reste exposée à un nouveau choc d'envergure, avec de faibles marges de manœuvre ;
- d'un point de vue structurel, la zone euro élabore difficilement un cadre favorable à la résorption des déséquilibres entre ses membres et à la convergence de leurs niveaux de vie (graphique 3). Elle n'a notamment pas empêché un ajustement asymétrique des déséquilibres passés qui a eu un effet déflationniste et récessif ;
- d'un point de vue institutionnel, le déficit de gouvernance au niveau de l'exécutif demeure source d'inefficacité et l'absence d'une institution démo-

cratiquement légitime, capable de faire prévaloir le bien commun de l'ensemble de la zone, handicape la capacité de réponse collective<sup>3</sup>.

### 3 ÉCART À LA MOYENNE DU PIB PAR TÊTE (EN VALEURS) EN 1999 ET 2015

En milliers d'euros PPA



NOTE : Au Portugal, l'écart du PIB par tête à la moyenne des 12 États membres historiques de la zone euro est passé de -6 500 euros PPA en 1999 à -8 500 euros PPA en 2015. Le Luxembourg n'apparaît pas sur le graphique car l'écart à la moyenne y est particulièrement élevé (+23 000 euros PPA en 1999 et +45 000 euros PPA en 2015).

SOURCE : AMECO

## LA PANNE DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

L'Europe a connu une forte dynamique intégratrice entre les années 1980 et 2000. Depuis une quinzaine d'années, elle s'efforce péniblement de définir un projet à la mesure des défis rencontrés.

### Le marché intérieur en quête d'un second souffle

Pièce majeure du projet européen, le Marché unique avait été conçu pour prolonger le désarmement tarifaire et permettre aux entreprises de mettre en œuvre les économies d'échelle escomptées à l'échelle de l'espace communautaire. Complété par la politique de la concurrence (destinée à éviter les guerres de subvention et les abus de position dominante), par l'union monétaire (qui devait prévenir les distorsions monétaires), par la définition d'un socle de droits sociaux fondamentaux

3. Villeroy de Galhau F. (2016), « Un ministre des Finances pour la zone euro », discours du Gouverneur de la Banque de France, Forum des marchés émergents, 11 avril.

(pour empêcher le dumping social) et par des politiques de développement régional (pour limiter la polarisation du territoire), le marché unique devait assurer efficacité, croissance et équité.

L'Europe économique cherche aujourd'hui un second souffle<sup>4</sup>. L'élimination de la plupart des barrières commerciales et la relative harmonisation des normes sur les biens ont permis un fort accroissement du commerce intra-européen de marchandises et des gains économiques conséquents<sup>5</sup>. Mais l'Union n'a pas défini un modèle d'intégration pour les industries du XXI<sup>e</sup> siècle. Dans de nombreux secteurs des services, les États ont préféré organiser ou laisser faire l'organisation du marché sur une base nationale (c'est le cas pour les télécoms et le numérique), tandis que dans d'autres, comme l'énergie, la libéralisation n'a pas produit les résultats attendus.

En matière économique, l'élimination des obstacles aux échanges ne suffit plus et dans nombre de secteurs, notamment les services, l'enjeu est le passage à un modèle fondé, à l'image de ce qui s'est fait pour le secteur bancaire, sur l'unicité de la législation et de la régulation. Mais une telle « intégration profonde » exige un accord sur les paramètres-clés, pour le numérique par exemple, sur la protection des données individuelles et les conditions de l'échange de données. L'amélioration de la qualité et de l'intensité des financements est également un facteur essentiel qui pourrait améliorer le développement d'un marché intégré des capitaux en Europe, en particulier pour l'investissement en capital. Enfin les instruments du développement régional doivent être repensés à la lumière des dérives des Fonds structurels et de l'affirmation des métropoles comme pôles de croissance.

### L'Europe sociale et fiscale sans boussole

L'Union européenne s'est fixé l'objectif d'un haut niveau de protection sociale, tout en préservant une autonomie complète des États quant à la définition des politiques et des outils correspondants. L'équilibre ainsi construit est aujourd'hui en question, pour plusieurs raisons :

- les systèmes sociaux nationaux sont fragilisés par les mutations économiques et la raréfaction des ressources budgétaires ;
- la diversité des modèles sociaux et la volonté largement partagée de la préserver se sont traduites par l'absence d'actions communes en faveur du progrès social dans la période récente, mis à part l'Initiative pour l'emploi des jeunes et celle naissante pour un socle européen des droits sociaux ;
- dans un contexte général de montée des inégalités, l'UE, paralysée par les différences doctrinales et les stratégies de concurrence fiscale, a été à l'arrière-garde du combat pour l'élimination des pratiques d'érosion des assiettes et de localisation des profits dans les paradis fiscaux.

Dans plusieurs États membres, l'Union européenne est ainsi perçue comme poursuivant uniquement un agenda de dérégulation, alors que c'est paradoxalement la perception inverse qui domine au Royaume-Uni, comme l'a bien montré le débat sur le Brexit.

L'absence de coordination de ces politiques est coûteuse comme l'a démontré l'affaire « Luxleaks » dans le domaine fiscal. Pour la décennie qui vient, le même

risque de course au moins-disant se profile en matière de concurrence sur la fiscalité des personnes, sur les salaires, voire sur l'environnement réglementaire.

### L'INSTABILITÉ DU VOISINAGE EUROPÉEN

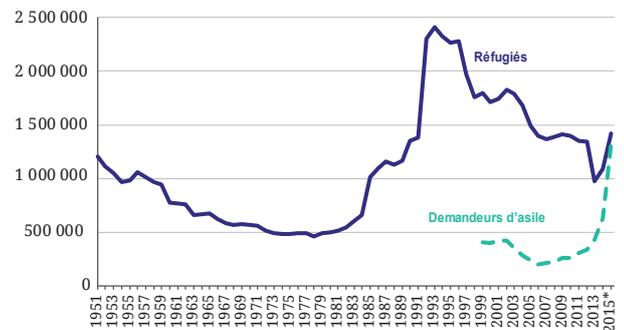
Avec la crise des réfugiés, l'Union européenne fait aujourd'hui face au drame humain le plus important de son histoire. Elle est simultanément confrontée sur son territoire à des attaques terroristes fomentées à l'extérieur. À l'origine de cette double crise, se trouve une déstabilisation croissante et quasi généralisée du voisinage européen.

#### Une réponse désordonnée et insuffisante face à la crise des réfugiés

L'absence de politique européenne coordonnée en matière migratoire et de gestion des frontières est dramatiquement mise en lumière par la seconde grande vague de réfugiés que connaît l'Europe depuis trente ans (graphique 4).

La crise humanitaire qui résulte de la concentration des réfugiés, y compris dans des pays déjà très fragilisés comme la Grèce, constitue un double échec, tant au regard du respect des Droits de l'homme que de la gestion des frontières. Elle a aussi pour conséquence de révéler de nouvelles lignes de fracture entre les États de l'UE et en leur sein. Elle nourrit un repli général vers l'État-nation, perçu comme le seul capable d'assurer la protection des citoyens et du territoire. Mais les États pris individuellement n'ont pas les moyens d'agir sur leur voisinage, et leurs politiques, qu'elles soient d'ouverture ou de fermeture des frontières, ont des effets immédiats et massifs sur leurs voisins.

4 NOMBRE DE RÉFUGIÉS ET DEMANDEURS D'ASILE DANS L'UNION EUROPÉENNE



NOTES : Réfugiés désigne le nombre de personnes ayant obtenu le statut officiel de réfugié et résidant dans l'UE une année donnée. Demandeurs d'asile désigne le nombre de personnes nouvellement arrivées dans l'UE dont la demande de statut de réfugié n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive.

\* 2015 : estimation France Stratégie.

SOURCE : Haut commissariat des Nations Unies aux réfugiés

#### Une incapacité à stabiliser le voisinage de l'UE

La nécessité d'une réponse coordonnée apparaît d'autant plus pressante que les États-Unis, longtemps perçus comme le bouclier protecteur par beaucoup de pays européens, ont entamé un virage stratégique vers l'Asie qui devrait se traduire par un désengagement croissant de l'Europe et de son voisinage.

Face à ces nouveaux enjeux, l'Europe est mal préparée car elle s'est construite sur la poursuite d'un objectif de paix sur son territoire. Elle n'a pas été pensée pour traiter des questions de paix et de stabilité au-delà de ses frontières et s'est trouvée très démunie lorsqu'il s'est révélé que de Kaliningrad à Nouakchott, elle était bordée par un arc d'instabilité.

4. Bara Y.-E., Garrec B., Jaubertie A., Martin S. et Sode A. (2015), « Pourquoi et comment approfondir aujourd'hui le marché intérieur européen ? », *Trésor Éco* n°156, octobre.

5. Aussilloux V. et Emlinger C. (2011), « What Benefits from Completing the Single Market? », *La Lettre du CEPII*, décembre. Aussilloux *et al.* (2011) estiment que le revenu des Européens pourrait augmenter de 14 % en moyenne dans l'hypothèse haute d'une élimination complète des obstacles au commerce entre États-membres Le commerce entre pays de l'Union européenne pourrait doubler et réduire ainsi de moitié l'écart d'intensité constaté avec les États fédérés américains ; voir Aussilloux V., Boumellassa H., Emlinger C. et Fontagné L. (2011), « The Economic Consequences for the UK and the EU of Completing the Single Market », *BIS Economic Paper* N°11.

Depuis la chute du Mur de Berlin, la seule politique de voisinage efficace que l'Union européenne ait su mener a été son propre élargissement. La promesse d'une intégration à l'Union européenne a joué un grand rôle dans le succès de la transition des pays d'Europe centre et orientale mais le même modèle ne peut pas être reproduit *ad libitum*. Évidente, la fatigue à l'égard de l'Élargissement souligne l'absence d'une politique de voisinage suffisamment solide pour aider à la stabilisation des pays du pourtour européen et les ancrer dans un partenariat de confiance avec l'UE. Encore aujourd'hui, les pays européens ne sont pas au rendez-vous pour accompagner efficacement les États qui ont été le théâtre d'interventions extérieures ou de révolutions démocratiques, vers leur reconstruction économique et politique.

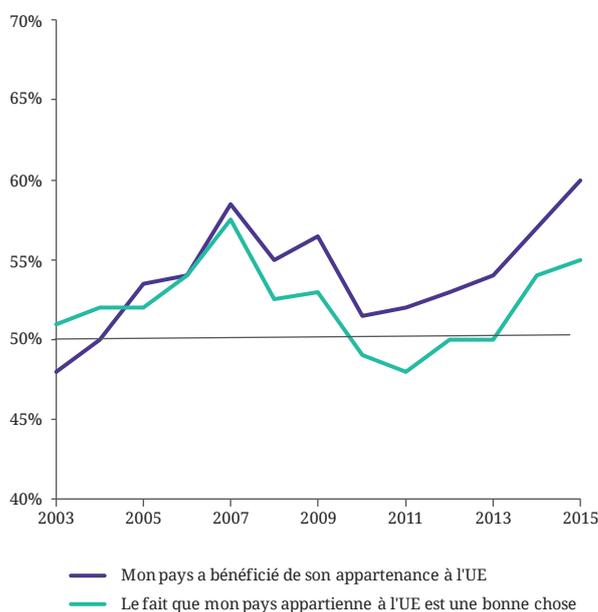
Le rôle de l'Union est resté remarquablement inexistant en matière de sécurité et de défense où elle n'a jamais paru aussi affaiblie, alors même que les citoyens européens soutiennent largement l'éventualité d'une action commune dans ces domaines<sup>6</sup>. Les dépenses militaires (en pourcentage du PIB) sont continuellement en baisse dans la quasi-totalité des États membres depuis trente ans et le gros de l'effort est supporté par un petit nombre de pays, dont la France. Dans 23 des 28 États membres, ces dépenses se situent sous la barre des 2 % du PIB fixée par l'OTAN comme objectif minimal. Si tous les États membres respectaient cette cible, le montant total des dépenses militaires dans l'Union passerait de 187 milliards à 265 milliards d'euros.

## UNE CRISE DE LÉGITIMITÉ

### Ni avancer, ni reculer, ni rester sur place ?

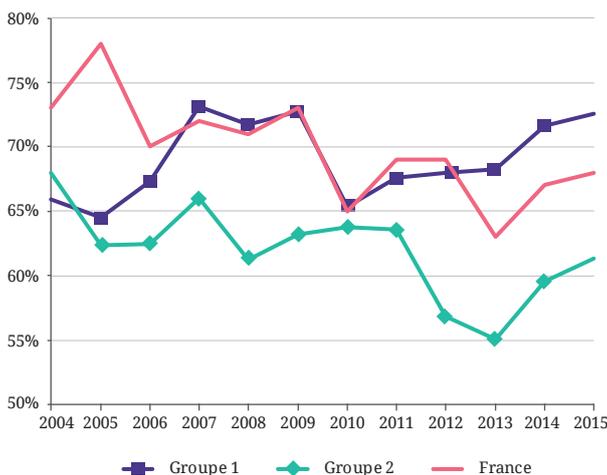
En dépit des graves difficultés qu'ils traversent, les citoyens de l'Union continuent, dans les enquêtes d'opinion, à exprimer une adhésion majoritaire au projet européen (graphique 5). Ce sentiment est même en progression depuis 2011. Pour ce qui est de la monnaie unique, elle continue d'être soutenue par une majorité de la population, y compris dans les pays qui ont subi les ajustements les plus violents (graphique 6).

#### 5 ENQUÊTE SUR LE SENTIMENT D'APPARTENANCE À L'UNION EUROPÉENNE (ENSEMBLE DES CITOYENS DE L'UE)



SOURCE : Eurobaromètre

#### 6 TAUX DE SOUTIEN À LA MONNAIE UNIQUE

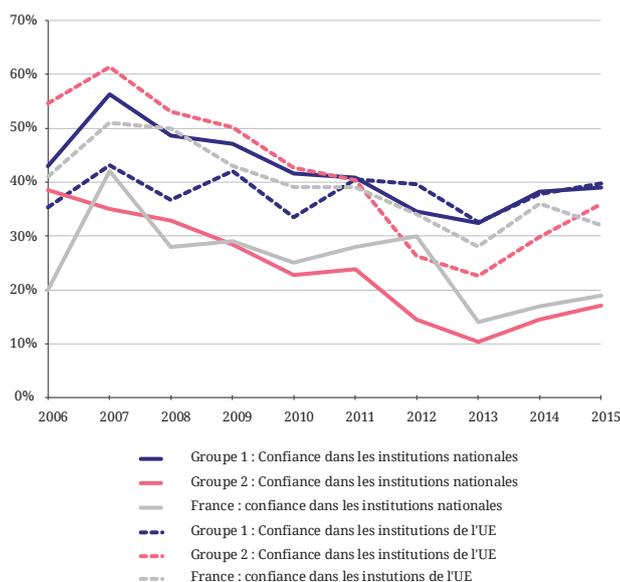


NOTE : Groupe 1 = Allemagne, France, Pays-Bas, Luxembourg, Finlande, Belgique et Autriche.  
Groupe 2 = Irlande, Grèce, Espagne, Portugal, Chypre et Italie.

SOURCE : Eurobaromètre

La confiance envers les institutions européennes est cependant sérieusement entamée. Cette perte de confiance a été particulièrement sévère dans les États les plus durement touchés par la crise (graphique 7). Elle n'est pas propre aux institutions européennes puisque dans la quasi-totalité des États membres, et de manière encore plus prononcée dans ceux qui ont le plus souffert économiquement et socialement, la défiance des citoyens est encore plus accentuée envers leurs propres institutions nationales. Comme l'illustre la campagne présidentielle américaine, l'Europe n'est pas seule concernée par ce mouvement de défiance.

#### 7 CONFIANCE ENVERS LES INSTITUTIONS NATIONALES ET EUROPÉENNES AU SEIN DES PAYS MEMBRES DE LA ZONE EURO



NOTE : Groupe 1 = Allemagne, France, Pays-Bas, Luxembourg, Finlande, Belgique et Autriche ; Groupe 2 = Irlande, Grèce, Espagne, Portugal, Chypre et Italie

SOURCE : Eurobaromètre

Parallèlement, la crise des réfugiés met crûment en lumière les différences de valeurs qui séparent les États membres et la difficulté qu'ont beaucoup d'entre eux à mettre en action le principe de solidarité face à l'adversité. L'Europe aujourd'hui est traversée de fractures à la fois au sein des États membres et entre eux.

6. Dans la totalité des pays de l'UE, une majorité de citoyens se déclare pour une politique de sécurité et de défense commune : la proportion la plus faible est en Autriche avec 56 %, la plus forte en Lituanie avec 89 %, la moyenne européenne est à 74 % et la France à 77 %.

Le paradoxe est que les Européens s'expriment à la fois majoritairement contre un transfert plus important de pouvoir aux institutions de l'UE<sup>[7]</sup> et contre une sortie de leur pays de l'Union européenne ou de la zone euro, tout en ne se satisfaisant pas du *statu quo*. Le constat que l'Europe ne peut ainsi ni avancer, ni reculer, ni rester sur place illustre le fait que la méthode des petits pas irréversibles, théorisée par Jean Monnet, s'est enrayée. La stratégie d'intégration au fil d'un processus continu se déroulant par étapes successives, dont chacune appelle l'étape suivante, est aujourd'hui mise en échec<sup>[8]</sup>. On peut tirer de cette observation deux conclusions alternatives : l'une est que l'Europe est, temporairement au moins, dans une impasse stratégique ; l'autre est qu'il faut changer de méthode et présenter aux citoyens un choix entre des stratégies cohérentes et complètes et leurs conséquences.

### Un équilibre institutionnel inefficace et instable

L'insatisfaction envers les institutions européennes vient du double procès qui leur est fait : en efficacité et en légitimité. En efficacité, parce que les citoyens européens jugent que ces dernières n'ont pas tenu la promesse de la prospérité et n'ont pas su répondre aux problèmes les plus aigus auxquels ils sont confrontés (tableau ❶). En légitimité, parce que les citoyens européens ne comprennent pas le processus démocratique qui conduit aux décisions qu'ils observent, et ne

savent pas qui est véritablement responsable des décisions prises. L'exclusion du Parlement européen des décisions concernant la zone euro, en particulier celles relatives à la crise grecque qui étaient les plus lourdes de conséquences, ajoute au procès en illégitimité. Certains États contestent également la légitimité des institutions communautaires à proposer des solutions communes lorsque les politiques en jeu n'ont pas été communautarisées, comme dans le cas de la crise des réfugiés. C'est l'ensemble du système institutionnel européen qui est mis en cause.

Pourtant, dans beaucoup des domaines qui sont aujourd'hui au cœur des critiques les plus vives, les décisions se prennent soit à l'unanimité des États (politique fiscale, politique sociale), soit par la méthode intergouvernementale, sans participation significative du Parlement (ajustements budgétaires, programmes de la Troïka) ou même de la Commission (défense, sécurité).

Dans un tel contexte, la probabilité est aujourd'hui élevée qu'un des grands États fondateurs porte au pouvoir, au cours de la décennie, un gouvernement prônant un recul de l'intégration européenne. En pareil cas, le système institutionnel européen serait rapidement exposé au blocage. C'est pourquoi la préservation du *statu quo* peut difficilement faire figure de stratégie.

## QUELLES PROPOSITIONS FRANÇAISES POUR L'AVENIR DE L'EUROPE ?

L'élection présidentielle devrait être l'occasion pour les Français de fixer des choix pour leur avenir européen. C'est cependant un domaine dans lequel s'affirment des orientations très divergentes, qui vont du souverainisme au fédéralisme. Comme ces oppositions se manifestent souvent au sein même des partis de gouvernement, ceux-ci tendent à éluder les débats de fond, si bien que les échéances présidentielles ne sont généralement pas l'occasion de sortir des ambiguïtés et d'arrêter des orientations. Cette fois-ci, il importe que les enjeux européens ne soient pas occultés afin de préparer les choix et les propositions que la France devra faire.

### QUEL AVENIR POUR LA ZONE EURO ?

#### Dissoudre l'union monétaire ?

La première question, s'agissant de l'euro, est de savoir si l'entreprise vaut d'être poursuivie. À l'heure du referendum britannique et au vu des controverses que suscite la gestion de la monnaie commune dans plusieurs pays, elle ne peut plus être écartée sans examen.

À cette question plusieurs réponses peuvent être apportées. Premièrement, rien ne garantit l'irréversibilité : depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, plusieurs unions monétaires se sont dissoutes. Dans un contexte de liberté des mouvements de capitaux, le retour aux changes fixes mais ajustables est exclu, mais le passage à un régime de changes flottants est concevable. Deuxièmement, le prix économique d'un divorce serait considérable : aux coûts directs de la dislocation financière s'ajouteraient ceux de l'incertitude ainsi créée et, pour le long terme, ceux de la fragmentation européenne et de l'acrimonie réciproque qui résulteraient inévitablement d'une séparation. Troisièmement, comme le savent d'expérience tous les pays qui ont connu des crises de balance des paie-

ments, la souveraineté monétaire ne libère ni de l'obligation de gérer avec sérieux, ni des contraintes de financement.

Aucun coût fixe ne justifie de perpétuer un régime sous-optimal. Pour cette raison, la réponse à la question sur le devenir de l'euro ne peut être le *statu quo*, mais impose l'accord des principales parties prenantes autour d'un projet positif porteur de prospérité collective. Ce projet bute aujourd'hui sur trois difficultés : un désaccord tenace sur les facteurs à l'origine de la crise et les responsabilités de chacun dans la contre-performance observée depuis ; la définition d'un équilibre entre responsabilité individuelle et solidarité collective ; et la définition d'une gouvernance économique efficace et légitime.

#### Quel équilibre entre politiques nationales de l'offre et gestion conjointe de la demande ?

L'Europe est coutumière des différends entre partisans de l'offre et avocats de la demande. La période récente a cependant révélé combien la lecture des événements et la conception des responsabilités de chacun pouvaient être différentes d'un État membre à l'autre. Certains pensent que le problème vient avant tout des politiques nationales et que si chacun y met bon ordre, la zone euro fonctionnera sans problème. D'autres au contraire soulignent que c'est l'absence d'instruments communs ou le manque de coordination qui est responsable de la sous-performance d'ensemble. Il est vrai que le bon fonctionnement d'une union monétaire requiert dynamisme et résilience des économies qui la composent. Il est non moins vrai qu'il suppose un pilotage de la demande qui – singulièrement en période de très faible inflation – ne peut être laissé à la seule politique monétaire. De même, si la compétitivité d'une économie constitue un signe de

7. Voir enquête du PEW Research Center (mai 2014).

8. Guiso L., Sapienza P. et Zingales L. (2015), « Monnet's Error? », NBER Working Paper No. 21 121.

vigueur indiscutable, il est nécessaire de veiller aux effets externes des politiques nationales, notamment dans un contexte où les ajustements sont coûteux. Concilier ces impératifs suppose de la part de toutes les parties prenantes, et donc aussi de la part de la France, la capacité à s'engager de manière crédible. Cela pose aussi la question des bons outils de coordination : faut-il se doter de conseils de la compétitivité qui veillent à éviter les divergences de prix et de salaires ? Faut-il définir une politique budgétaire agrégée pour la zone euro et des outils de coordination renforcée ? Faut-il aller plus loin et créer des institutions et des instruments communs ?

### Quel compromis entre responsabilité individuelle et solidarité collective ?

La tension entre principe de responsabilité des États, notamment en ce qui concerne leur endettement, et nécessité d'un partage du risque entre des pays qui ont renoncé à l'usage individuel de l'instrument monétaire est inhérente au projet monétaire européen. Entre ces deux objectifs, un modèle possible, qui compte des partisans en Allemagne, repose sur le principe de la responsabilité individuelle des États : retour d'une discipline de marché sur les dettes publiques (notamment *via* une procédure de restructuration des dettes souveraines) et stabilisation laissée aux seuls États<sup>9</sup>. Une autre vision, traditionnellement portée par la France, vise à la création d'instruments budgétaires communs instaurant une solidarité de fait entre les États combinée à des règles de coordination. La question est de savoir si un compromis créatif est concevable entre ces deux orientations.

### Quelle gouvernance ?

Plusieurs pistes ont enfin été avancées pour pallier le déficit exécutif de la zone euro en renforçant l'efficacité et la légitimité de sa gouvernance. Le modèle qui prévaut aujourd'hui est celui de la coordination par les règles qui repose sur la capacité à mettre en œuvre des orientations communes par le canal d'instruments nationaux. Serait-il souhaitable d'aller plus loin, soit en créant un exécutif renforcé de la zone euro, capable de défendre le bien commun et d'organiser l'action collective, soit en passant à un modèle de délégation reposant sur la dévolution à la zone euro de compétences définies dans des domaines précis, à l'image de ce qui a été fait pour l'union bancaire ?

Sur ces trois terrains – le compromis entre réformes économiques et politique de demande, l'équilibre entre responsabilité individuelle et solidarité, et le choix entre délégation et coordination pour la gouvernance de la zone euro – les propositions françaises sont attendues. C'est à partir d'orientations non ambiguës dans ces trois domaines que pourront être fixées un ensemble de propositions précises pour les politiques économiques susceptibles de raviver la croissance européenne.

## RÉEXAMINER LES PRIORITÉS DE L'INTÉGRATION ?

### Quelles initiatives économiques ?

En matière économique, de nombreux chantiers mériteraient un engagement français parce qu'entreprises, salariés et citoyens peuvent en espérer des gains importants. C'est le cas du numérique, de la lutte contre le changement climatique, de l'énergie,

des services ou du marché des capitaux. Sur ces différents sujets, quelles sont les priorités et les formes souhaitables d'intégration ? Faut-il, par exemple dans certains secteurs, aller vers un droit et un régulateur uniques ?

À l'inverse, certains domaines traditionnels de compétence communautaire pourraient faire l'objet d'un réexamen, parce que les gains de l'intégration ne suffisent pas à compenser les coûts induits par l'hétérogénéité des situations et des préférences nationales. Faut-il, par exemple, remettre en cause la politique agricole commune et aller vers des politiques nationales plus diverses, dans le cadre de règles communes de concurrence ? Plus largement, remettrait-on en question le niveau et la structure des dépenses du budget communautaire, qui se caractérise de longue date par une très grande rigidité et ne correspond plus aux priorités actuelles de l'Union ?

### Quelles initiatives sociales et fiscales ?

En matière sociale comme en matière fiscale, la France a toujours porté des positions ambitieuses pour l'intégration européenne. À travers notamment la proposition d'un salaire minimum européen<sup>10</sup> et d'une plus grande harmonisation de l'impôt sur les sociétés, elle a par exemple essayé de donner corps à une Europe plus équitable. Force est cependant de constater que si ces propositions ont reçu un certain écho au sein des institutions européennes, elles sont restées lettre morte du fait de l'opposition d'autres États membres.

Partant de ce constat, il convient aujourd'hui de se poser la question de la meilleure stratégie pour concrétiser de tels projets. Si la voie communautaire s'avère impossible dans ces domaines faute d'unanimité, la France pourrait être motrice en proposant des étapes supplémentaires d'intégration à quelques-uns de ses partenaires les plus proches pour initier un mouvement.

Si les Européens souhaitent donner corps à une nouvelle politique sociale, son contenu devra être profondément renouvelé pour tenir compte des enjeux de la décennie à venir : il pourrait s'agir d'amplifier les efforts encore timides vers une norme de salaire minimum dans l'Union ; de faire évoluer la protection sociale pour tenir compte des nouvelles formes de travail ; et de soutenir le développement des compétences et la mobilité des travailleurs.

Les États européens voudront-ils aussi apporter une réponse commune d'envergure à la concurrence fiscale ?

## QUELLES RELATIONS AVEC LES PAYS DU VOISINAGE ?

Au-delà des réponses d'urgence qui doivent être apportées à la crise des réfugiés, l'Union doit s'interroger sur les actions possibles pour stabiliser son voisinage. Du fait du caractère de bien commun de la sécurité et de la stabilité, la question d'une action collective dans ce domaine se pose.

Concrètement, l'UE ou un sous-groupe en son sein a-t-il la capacité de porter une politique commune dans le domaine du développement, des affaires étrangères, de la défense, de la sécurité et des migrations ? Quels moyens institutionnels, budgétaires et humains y consacrer ?

9. Weidmann J. (2016), « Solidity and Solidarity in the Euro Area », discours à l'ambassade d'Allemagne à Rome, avril ; Fuest C., Friedrich H. et Schröder C. (2016), « A Viable Insolvency Procedure for Sovereigns in the Euro Area », *Journal of Common Market Studies* 54 (2), 301-317.

10. Caudal N., Georges N., Grossmann-Wirth V., Guillaume J. et Lellouch T. et Sode A. (2013), « Un budget pour la zone euro », *Trésor-Éco* n°120 ; Lellouch T. et Sode A. (2014), « Une assurance chômage pour la zone euro », *Trésor-Éco* n°132.

Auteurs :

Vincent Aussilloux  
et Arthur Sode

Avec l'appui de

Christophe Gouardo,  
Mohamed Hammouch,Cécile Jolly  
et Emilie Licari

Peut-on envisager d'aller plus loin avec certains pays du voisinage européen et leur proposer un partenariat régional institutionnalisé au sein duquel ils seraient associés à la définition de certaines politiques ? Faut-il au contraire privilégier une approche bilatérale et une collaboration au cas par cas ?

Dans le cas où l'option européenne serait impossible, quelle doit être la position de la France ? Aller au-delà de son action actuelle au prix de moyens financiers supplémentaires hors du cadre européen ? Ou, au contraire, se désengager des actions extérieures ?

### AVEC QUELS PAYS AVANCER ?

Enfin, concernant le choix du bon périmètre d'action, plusieurs options sont possibles :

- le maintien d'une union constituée de pays qui, sauf exception juridiquement légitimée, ont vocation à poursuivre l'intégration et à rejoindre l'euro ; cette union aux objectifs partagés construirait un partenariat structuré avec un second groupe de pays associés, mais en dehors de l'Union européenne ;
- une série de cercles concentriques, avec par exemple un premier groupe de pays qui pousse très loin l'intégration (y compris pour certaines politiques sociales et fiscales), un second qui poursuit les politiques aujourd'hui celles de l'Union européenne, et un troisième groupe, hors de l'Union,

qui se limite à appliquer certains volets du marché unique, en adoptant la législation correspondante et en participant au financement du budget de l'Union ;

- une association au cas par cas et à géométrie variable des pays qui le souhaitent aux différentes politiques mises en commun.

Peut-on et doit-on reposer à chacun des actuels États membres, y compris la France, la question de sa participation à un projet collectif redéfini selon l'une de ces options ?

### COMMENT RÉPONDRE À L'INSATISFACTION DES CITOYENS ?

Face à l'insatisfaction des citoyens, il faut enfin trancher entre refonder la légitimité démocratique de l'Union et miser avant tout sur la légitimité par les résultats.

Faut-il un nouveau moment fondateur pour l'Europe ? Et si oui, doit-on privilégier la voie des coopérations entre États souverains ou celle vers plus d'intégration pour plus d'efficacité, plus de légitimité et une meilleure compréhension par les peuples des politiques menées ? Ou au contraire, est-il préférable de se concentrer sur des initiatives concrètes dans le but de restaurer la légitimité européenne en retrouvant la prospérité ?



**La croissance mondiale d'une décennie à l'autre**



**Jeunesse, vieillissement : quelles politiques ?**



**Dettes, déficit, dépense : perspectives pour les finances publiques**



**Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs**



**Climat : comment agir maintenant ?**



**Politiques de l'emploi et du marché du travail**



**Compétitivité : que reste-t-il à faire ?**



**Quelles priorités éducatives ?**



**Dynamiques et inégalités territoriales**



**Tirer parti de la révolution numérique**



**Quelle feuille de route pour l'Europe ?**



**Modèle de développement et répartition du revenu**

Directeur de la publication :  
Jean Pisani-Ferry,  
commissaire général

Directeur de la rédaction :  
Fabrice Lengart,  
commissaire général adjoint

Impression :  
France Stratégie

Dépôt légal :  
mai 2016  
N° ISSN 1760-5733

Contact presse :  
Jean-Michel Roullé,  
directeur du service  
Édition-Communication,  
01 42 75 61 37,  
jean-michel.roulle@  
strategie.gouv.fr

Joris Aubrespin,  
chargé des relations presse  
01 42 75 60 27  
06 20 78 57 18  
joris.aubrespin@  
strategie.gouv.fr

France Stratégie  
18, rue de Martignac  
75700 Paris SP 07  
01 42 75 60 00

En vue d'éclairer les choix collectifs par des travaux d'étude et de prospective, France Stratégie a engagé le projet « 17/27 » visant à analyser les enjeux de la décennie qui suivra la prochaine élection présidentielle. Des documents thématiques produits par les experts de France Stratégie sont publiés sur un site web spécifique qui accueille aussi des contributions d'experts et d'acteurs de la société civile. Aucun des documents publiés dans ce cadre n'a vocation à refléter la position du gouvernement.

## NOUS SUIVRE

**RETROUVEZ EN LIGNE  
L'INTÉGRALITÉ  
DE LA THÉMATIQUE**



[www.francestrategie1727.fr](http://www.francestrategie1727.fr)  
#FS1727

**RETROUVEZ LES DERNIÈRES  
ACTUALITÉS DE  
FRANCE STRATÉGIE**



francestrategie



@Strategie\_Gouv

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)