



PREMIER MINISTRE

## Commissariat général à la stratégie et à la prospective

OCTOBRE 2013

# SYNTHÈSE



# QUELLE FRANCE 10 D'ANS ANS ?

Note d'introduction au débat national disponible sur <http://www.strategie.gouv.fr/blog/2013/09/note-quel-projet-pour-l-europe/>

## Quel projet pour l'Europe ?

### LA CRISE DE L'UNION EUROPÉENNE

La création de l'euro en 1999 devait apporter stabilité monétaire et croissance, en rapprochant les économies des pays ayant adopté la monnaie unique. La crise financière de 2008 et celle de l'euro, en portant l'attention sur la dette des États, ont révélé une autre réalité. Des différences importantes persistent, du fait des modes de consommation et des modèles de production propres à chacun. L'euro a induit des effets pervers, dont le surendettement dans les États du Sud et la concentration du développement industriel dans ceux du Nord.

Après la secousse de 2008, l'Union a probablement demandé trop tôt à des économies convalescentes des restrictions budgétaires visant à réduire la dette. Mais conscients du rôle clé que joue la monnaie unique dans le futur européen, les États se sont mobilisés pour éviter l'éclatement de la zone. Des réformes importantes ont vu le jour, comme la création du mécanisme européen de stabilité, permettant d'apporter une assistance financière aux pays traversant des difficultés. Toutefois, le niveau de partage des risques ne fait pas consensus. Un nouveau traité a également été signé, qui ouvre la voie à une surveillance accrue des budgets nationaux par la Commission européenne.

### L'EUROPE NE RIME PLUS AVEC PROGRÈS SOCIAL

Contraints de rétablir leurs finances publiques, quelques pays de l'Union ont dû baisser des dépenses sociales, d'éducation et de formation, pourtant cruciales pour l'avenir. En Espagne et en Roumanie, la préscolarisation des jeunes enfants a diminué ;

Les incertitudes pèsent sur l'avenir de l'Union européenne (UE), créée pour assurer la paix et la reconstruction après la Seconde guerre mondiale. Le rapprochement entre pays du Vieux Continent, bâti sur une intégration économique progressive, qui préservait les cultures politiques et les modèles sociaux de chacun, marque le pas. Les 500 millions de citoyens doutent désormais de la capacité de l'Union à créer une prospérité équitablement partagée entre ses membres, à défendre le progrès social, à constituer un atout fort dans la compétition économique mondiale. Quel rôle la France peut-elle jouer dans le renouveau de l'Europe et à quelles conditions ?





en Grèce, l'accès aux soins a été restreint. La crise a accentué les disparités entre le modèle social nordique, généreux et efficace, et celui des pays du Sud ou de l'Est.

Le grand marché européen de 500 millions de consommateurs ne tient pas non plus ses promesses car il demeure fragmenté : la monnaie unique n'a été adoptée que par dix-sept États sur vingt-huit ; les réglementations diffèrent dans de nombreux secteurs, la santé, le transport, l'approvisionnement en énergie, ce qui ne permet pas de bénéficier à plein de la dynamique du marché intérieur.

La politique de concurrence n'est pas perçue comme un facteur de progrès. Entreprises et syndicats, surtout dans le Nord et l'Ouest, jugent que les conditions de cette concurrence sont déloyales. L'opinion publique ne se montre guère favorable à son renforcement, tant elle est vue comme une affirmation des libertés économiques au détriment des droits sociaux fondamentaux. La politique agricole commune (27 % du budget de l'Europe lui est consacré), l'investissement dans la recherche et l'innovation, le soutien aux régions défavorisées doivent aujourd'hui confirmer leur efficacité.

Les citoyens peinent à comprendre cette Union qui se construit à plusieurs vitesses. Certains pays participent à l'euro, d'autres non. Certains États font partie de l'espace de libre circulation Schengen, d'autres non. Les instances qui gouvernent l'Europe – le Conseil qui rassemble les chefs d'État et de gouvernement, la Commission et le Parlement européen – manquent de lisibilité.

Les difficultés actuelles tiennent-elles aux imperfections de l'architecture de l'Union ? Ou résultent-elles de l'incohérence des États qui adoptent des règles du jeu communes mais ne les appliquent pas avec cohérence ?

## Imaginer l'avenir de l'Europe

Malgré ce constat, l'Europe porte encore des valeurs de paix et de progrès économique et social. Elle doit se repositionner autour de politiques prioritaires et d'institutions plus efficaces.

### DE GRANDES POLITIQUES POUR DYNAMISER LE MARCHÉ UNIQUE

Énergie, environnement, numérique, culture... de nombreux secteurs, essentiels à la compétitivité de l'Union sur la scène mondiale, gagneraient à être portés par des politiques plus dynamiques : la mise en commun des investissements et l'harmonisation des réglementations donneraient un second souffle au marché unique. Dans le domaine du numérique, les entreprises européennes ont pris du retard. L'Europe doit garantir qu'Internet fonctionne comme un espace public ouvert à tous et respectueux des droits. Faute d'une impulsion forte, elle risque de devenir un simple espace de consommation de services développés ailleurs.

L'Union a fait des efforts pour coordonner les politiques de recherche en science et technologie des États membres. Il semble nécessaire d'aller plus loin, en partageant davantage connaissances et budgets dans des secteurs d'avenir – technologies "vertes", bio-économie... De même, la mobilité des "cerveaux" est un atout ; la création de l'Espace européen de l'enseignement supérieur en 2010 favorise la circulation des étudiants. Un pas supplémentaire pourrait être franchi, avec une coopération renforcée entre les États, pour attirer sur le Vieux Continent les étudiants des pays émergents.

### TOURNER LE DOS À LA CRISE

Les conséquences de la crise vont sans doute marquer l'Europe pendant les dix prochaines années. Les efforts fournis pour revenir à l'équilibre financier impactent de façon persistante la vie économique et sociale : les coupes dans les budgets nationaux peuvent réduire les dépenses de santé et d'éducation ; les politiques salariales restrictives ne favorisent pas la consommation des ménages, aggravant les problèmes d'endettement.

Les jeunes européens souffrent particulièrement. Le taux de chômage des moins de 25 ans s'élève à 23 %. Une "garantie pour la jeunesse" a été mise en place. Mais les huit milliards alloués à ce programme d'accès des jeunes à la formation et à l'emploi ne constituent pas, à eux seuls, une réponse à la hauteur du défi.

Les solutions pour éviter de s'enliser dans la crise ne sont pas simples. Inciter les pays les plus favorisés par l'Union

à soutenir le redressement de cette dernière, *via* une fiscalité européenne redistributive, constitue une piste. On peut aussi imaginer d'encourager financièrement les entreprises du Nord à investir en Europe du Sud.

## PROTÉGER L'EURO

L'éclatement de la zone euro se traduirait par un coût extrêmement élevé pour ses membres. Mais il n'y a pas de consensus sur ce qu'il conviendrait de faire pour la rendre moins vulnérable. À quel rythme réduire l'endettement des pays ? La pression mise à partir de 2009 pour assainir les finances publiques a pesé sur la croissance. Faut-il donner plus de temps aux États, ou un relâchement de la contrainte budgétaire est-il susceptible de nuire à la crédibilité de l'Union ?

La stabilité de la zone passe par la mise en place de nouveaux mécanismes, voire d'un fonds de solidarité, permettant d'entreprendre des actions de relance des économies. Mais quelle ampleur et quel contenu leur donner ? La France et le Commissaire à l'emploi et aux affaires sociales, le Hongrois Lazlo Andor, proposent par exemple de créer un système d'assurance chômage commun.

La dimension sociale de l'Union économique et monétaire doit être développée. Les États membres sont d'accord sur une stratégie visant à réduire les différences sociales et à mettre en place des indicateurs d'alerte sur la pauvreté, le chômage de longue durée, etc. Faut-il aller au-delà avec la mise en œuvre d'un "pacte pour l'investissement social" ? Un budget dédié pour accompagner l'accueil de la petite enfance ou l'activité des jeunes, des seniors, des femmes, des personnes peu qualifiées offrirait aux pays les plus éprouvés par la crise les moyens de moderniser leur modèle social.

Enfin, la question de la gouvernance est posée, pour définir des règles assurant une prise de décision plus rapide et démocratique et, peut-être, cela passe-t-il aussi par la création d'un poste de ministre des Finances pour l'Union européenne ?

## UNE UNION POLITIQUE ?

Les Européens manifestent aujourd'hui une forte défiance à l'égard de l'Union qui, depuis la crise, ne rime plus avec l'idéal de prospérité économique et de stabilité politique. Néanmoins, dans la zone euro, l'idée d'abandonner la monnaie unique ne séduit pas : 63 % des Français

veulent la conserver, ainsi que 69 % des Grecs, 67 % des Espagnols et 66 % des Allemands. L'Europe souffre d'une distance avec ses citoyens. Ses décisions politiques passent par un processus sophistiqué et s'élaborent trop loin d'eux ; cela ne contribue pas à rapprocher les peuples dans une communauté de destin.

Pour rétablir la croissance et la prospérité, de nouvelles règles de solidarité entre États sont envisagées, en particulier dans la zone euro. Celles-ci supposent une délégation de certaines décisions nationales à l'Union. Ce transfert de souveraineté implique que les institutions européennes soient plus démocratiques, afin que les citoyens considèrent ses actions légitimes. Faut-il aller jusqu'à créer un gouvernement fédéral, comme il en existe un aux États-Unis, pour mener la politique européenne ?

## LES FRONTIÈRES DE L'EUROPE

L'Europe s'est agrandie au fil des années, en accueillant successivement de nouveaux États. Mais sa capacité d'absorption semble avoir trouvé une limite avec l'arrivée groupée des pays de l'Est. Les accords à vingt-huit, même à la majorité qualifiée, s'avèrent difficiles à trouver, conduisant l'Union à une forme d'impuissance politique.

Un frein a été mis à l'Élargissement. L'Europe se montre divisée sur l'adhésion de la Turquie pour plusieurs raisons. Le nombre de ses habitants lui donnerait un poids déterminant dans les décisions prises en commun ; l'importance de son agriculture impliquerait des transferts financiers considérables dans le cadre de la politique agricole commune ; elle partage des frontières avec des pays politiquement instables (Syrie, Irak, Iran). Mais la Turquie est un pays émergent dont le dynamisme économique pourrait donner un nouvel élan à l'espace européen. Son intégration pourrait faire de la diversité culturelle une valeur forte de l'Union. Quant aux pays des Balkans, à part la Croatie, ils restent handicapés par des problèmes de sécurité et de fonctionnement de leurs institutions.

Il semble impossible d'ouvrir les portes de l'Europe sans changements profonds. Le meilleur choix, sans doute le plus difficile, serait de réformer les institutions pour bénéficier d'une vraie capacité de décision et d'un marché intérieur plus unifié. Sa taille démographique et économique lui donnerait alors un pouvoir d'attractivité et une influence plus grande.

## Quelques scénarios

La France ne peut décider seule du futur de l'Union. Mais elle qui a été un des piliers fondateurs de l'aventure européenne ne peut rester passive. Toutefois, pour jouer un rôle déterminant, il lui faut être claire sur ses priorités et les concessions qu'elle est prête à faire à ses partenaires.

Or les Français se montrent ambigus à l'égard du projet européen. Le "non" au traité constitutionnel lors du référendum de 2005 a mis en lumière une défiance dont les racines sont profondes. Il traduit en partie le malaise d'un pays qui a échoué à construire l'Europe à son image. Et une déception pour ceux qui attendaient renouveau économique et solidarité.

L'Union européenne s'est construite sans fixer l'aboutissement de son projet. Cette indétermination faisait sa force, elle est devenue aujourd'hui sa faiblesse. Il semble que l'adhésion des citoyens passe par le déploiement de politiques touchant concrètement leur quotidien. Quelles ambitions la France peut-elle avoir pour l'Europe ? Comment en convaincre ses partenaires et les Français ?

### Quel cadre économique ?

La fragilité de l'union monétaire et les pannes du marché unique imposent de faire des choix. Faut-il avancer par des coopérations pragmatiques entre pays, au risque de perdre l'idéal d'un espace politique unifié ? Ou, au contraire, revivifier le marché unique en donnant à l'Union la main sur des décisions fondamentales, permettant d'harmoniser la fiscalité ou de créer un espace de recherche commun. Ce serait un pas important pour sortir de l'impasse une institution où chaque pays dispose d'un pouvoir de blocage et personne d'un pouvoir d'impulsion.

Pour que les Français acceptent de prendre ce chemin, la solidarité européenne doit être au rendez-vous, donnant des raisons de croire à un mieux-être ensemble. Et les transferts de souveraineté ne peuvent être admis que s'ils sont réalisés au profit d'une instance reconnue comme démocratique et légitime.

### Le moteur franco-allemand

Le couple franco-allemand demeure un moteur indispensable au fonctionnement de l'Europe. Comment la France peut-elle le dynamiser ? Deux voies sont possibles. Soit qu'elle joue un rôle de pont entre les États du Sud et ceux du Nord. Cette stratégie est aujourd'hui compliquée par les difficultés économiques rencontrées par l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Grèce.

Soit que la France devienne un "pays du Nord" à part entière, avec la nécessité de se mettre au niveau des performances budgétaires et économiques qui sont la marque de ces démocraties, dont l'Allemagne. Elle y gagnerait en efficacité, notamment pour exporter vers les pays émergents, une ressource de croissance pour les temps à venir. Ce serait aussi un gage de crédibilité, la plaçant en bonne position dans les discussions sur la construction de l'Europe, pour franchir le pas du fédéralisme. Cette option pose cependant des questions : ne nient-elle pas trop vite une géographie particulière, dont la nature s'accorde mal au modèle allemand ? Est-elle de nature à favoriser un redressement du pays ? Les Français accepteront-ils de se plier aux efforts nécessaires ?

Pour pouvoir engager un dialogue avec ses partenaires, la France doit résoudre ses propres contradictions et faire preuve d'initiative.

→ Toutes les infos sur "Quelle France dans 10 ans ?"  
sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



La synthèse de la note d'introduction au débat national "Quel modèle pour l'Europe ?" - octobre 2013 est une publication du Commissariat général à la stratégie et à la prospective  
Directeur de la publication : Jean Pisani-Ferry, commissaire général - Directeur de la rédaction : Hervé Monange, adjoint au commissaire général  
Rédaction : Nathalie Quéruel  
Impression : Commissariat général à la stratégie et à la prospective - Dépôt légal : octobre 2013 - N° ISSN : 1760-5733  
Contacts presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la communication - 01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38 - jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr  
Magali Madeira, chargée de mission communication - magali.madeira@strategie.gouv.fr - 01 42 75 60 39 / 06 16 22 29 84