

INSTITUT
MONTAIGNE



L'Europe dont nous avons besoin



RAPPORT MARS 2017

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur quatre axes de recherche :

Cohésion sociale (école primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement)

Modernisation de l'action publique (réforme des retraites, justice, santé)

Compétitivité (création d'entreprise, énergie pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports)

Finances publiques (fiscalité, protection sociale)

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



L'Europe dont nous avons besoin

MARS 2017

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I - AU CŒUR DE LA REFONDATION EUROPÉENNE, LA PRIORITÉ EST D'ACHEVER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	25
A. L'euro est un atout qu'il faut absolument préserver	29
B. Il faut pourtant tirer les leçons de la crise de la zone euro	33
C. Refuser l'alternative stérile entre souverainisme et fédéralisme en dotant pragmatiquement la zone euro des outils dont elle a besoin	48
II - METTRE LA PROSPÉRITÉ AU CŒUR DU PROJET EUROPÉEN AVEC UNE UNION EUROPÉENNE À LA POINTE DES TRANSITIONS	69
A. Renforcer et approfondir le marché intérieur	70
B. Mettre en œuvre une politique commerciale ambitieuse au service des intérêts européens	89
C. Accompagner les transitions énergétiques et numériques	100
III - MIEUX GARANTIR LA SÉCURITÉ DES CITOYENS EUROPÉENS	115
A. En matière de sécurité intérieure	116
B. En matière de sécurité extérieure	118
IV - DONNER CORPS À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EUROPÉENNE.....	131
A. Établir une nouvelle architecture européenne	132
B. Adapter nos relations avec nos grands partenaires	133

V - DOTER L'UNION EUROPÉENNE D'UNE POLITIQUE MIGRATOIRE SUR LE LONG TERME.....	143
A. Au sein de l'UE	144
B. En droit international	150
VI - RENDRE LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES PLUS AGILES ET PLUS DÉMOCRATIQUES.....	153
A. Les institutions de l'UE pâtissent d'une pratique inefficace.....	153
B. Reconstruire la capacité d'agir en commun avec une pratique plus agile et plus démocratique des institutions de l'UE.....	158

INTRODUCTION

L'Europe est née de la volonté partagée de quelques hommes d'État visionnaires profondément imprégnés de leurs cultures nationales mais aussi conscients de ce qui, en tant qu'Européens, leur faisait partager une communauté de destin : la nécessité de rompre avec des siècles de conflits, tout particulièrement après les deux guerres mondiales du XX^e siècle. La prise de conscience aussi que, dans le nouveau monde qui se dessinait au cours des années 1950 et face à l'émergence d'un nouvel ordre mondial, ce qui rassemblait les Européens dominait largement leurs différences ou leurs divergences d'intérêts.

Dans ce contexte, les pères fondateurs ont choisi de construire, de manière pragmatique dans ses modalités mais ambitieuse dans son objectif, une communauté unique dans son organisation (elle ne s'est pas construite en ayant pour modèle telle ou telle forme d'organisation politique préexistante) afin de mettre en commun certains aspects de leur souveraineté et de l'exercer ensemble pour le bénéfice de tous ses membres. Ce projet a connu, en plus de 60 ans, des succès incontestables et quelques échecs.

Une double contestation : interne et externe

Si à l'échelle de l'Histoire, le constat des pères fondateurs garde toute son actualité, l'année 2016 pourrait être présentée comme l'*annus horribilis* du projet européen. Alors que l'Union européenne (UE) a dû faire face à une série de crises depuis une dizaine d'années (échec du traité établissant une constitution pour l'Europe, crise des dettes souveraines, crise ukrainienne), 2016 a cristallisé une double contestation interne et externe d'une ampleur inédite.

La contestation interne a connu son paroxysme avec le vote britannique en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'UE, suivi du prochain déclenchement de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE). Elle ouvre la perspective jusqu'à présent inédite d'une « déconstruction européenne » qui verrait d'autres États membres renoncer à leur appartenance à l'UE. Ce bouleversement est majeur, alors même que l'UE n'avait suscité jusqu'à présent que des adhésions et que l'élargissement de la zone euro n'a pas été interrompu par la crise de 2009-2011. Les élargissements successifs qui ont permis l'intégration progressive de la plupart des démocraties européennes dans l'UE en attestent également. Le *Brexit* n'est cependant que le symptôme d'une défiance croissante des citoyens vis-à-vis de l'UE. En effet, si le débat sur le *Brexit* s'enracine dans un contexte politique spécifiquement britannique, la volonté d'une sortie de l'UE est partagée de longue date par un certain nombre de mouvements politiques dans d'autres États membres. Parallèlement à cette progression de l'euroscpticisme, les citoyens européens se sont surtout détournés des institutions européennes. Depuis 1999, le taux d'absentéisme aux élections européennes est supérieur à 50 %. Il a été de 57 % en 2009 et en 2014. Seuls deux citoyens européens sur cinq participent désormais à ces élections, alors que les pouvoirs du Parlement européen n'ont cessés d'être renforcés.

Dans le même temps, l'UE fait face à une contestation externe inédite. Le partenaire américain avait historiquement soutenu le projet européen (depuis le début du plan Marshall en 1947), même s'il peinait à en comprendre le fonctionnement (« l'Europe, quel numéro de téléphone ? » demandait Henry Kissinger dès 1973). Or, l'arrivée à la Maison-Blanche de Donald Trump pourrait constituer une rupture historique majeure. Les États-Unis semblent renouer avec la tradition isolationniste qui avait prévalu pendant la première moitié du XX^e siècle. Mais Donald Trump

ne se contente pas de se désintéresser de l'Europe (ce qui était déjà largement le cas de l'administration Obama avec sa théorie du pivot vers l'Asie), il questionne les fondements du projet européen et prédit ou semble en souhaiter la fin à brève échéance. Ainsi, lors de sa première interview à des médias européens¹, il a indiqué qu'il faisait le pari d'une dislocation de l'UE pendant son mandat.

Ces deux phénomènes se renforcent mutuellement. Le chef de file historique des eurosceptiques anglais, Nigel Farage, a été le premier responsable politique européen reçu par Donald Trump après son élection. Leur convergence de vues sur l'appréhension des enjeux européens est manifeste. Réciproquement, les eurosceptiques européens voient dans l'élection de Donald Trump une confirmation de leurs arguments et orientations.

Comme dans toutes les crises, il est possible de discerner à travers la situation actuelle les opportunités qu'elle recèle. Suite à la crise financière de 2007-2008, les crises des dettes souveraines et de la zone euro ont été l'occasion d'avancées concrètes majeures (renforcement de la régulation et de la supervision des marchés financiers et des banques européennes, renforcement de la gouvernance économique de la zone euro, mise en place de nouveaux instruments de gestion des crises, etc.).

Le *Brexit* comme l'élection de Donald Trump peuvent contribuer à renforcer l'unité des 27 États membres restant de l'UE (UE-27).

¹ Interview du président des États-Unis Donald Trump accordé aux journaux *The Times* et *Bild* le 16 janvier 2017.

Ainsi, la réunion du Conseil européen de Bratislava du 16 septembre 2016² a-t-elle été l'occasion d'affirmer l'unité des vingt-sept États membres de l'UE face aux demandes britanniques dans le cadre du *Brexit*. Le Royaume-Uni n'est pour l'instant pas parvenu à diviser ses futurs anciens partenaires. Ces derniers sont restés fermes sur l'essentiel : pas d'accès au marché unique sans contribution au budget européen ; pas de libre mouvement des capitaux, des services et des biens sans libre mouvement des travailleurs. Cette fermeté des vingt-sept a indubitablement contribué à la décision annoncée par Theresa May dans son discours de Lancaster House de privilégier un « *hard Brexit* », sans union douanière ni accès au marché intérieur.

Les prises de positions de Donald Trump peuvent également être analysées comme une opportunité pour l'UE-27. Les déclarations du président américain sur l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et son appel à ce que les alliés des États-Unis assument davantage le coût budgétaire de leur défense ont facilité le consensus grandissant entre les vingt-sept, exprimé notamment à Bratislava, sur la nécessité d'une relance rapide d'une défense européenne menée dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Pour autant, la réponse européenne doit rompre avec le simple réflexe de poursuite de l'intégration progressive mais inéluctable qui semble prévaloir depuis la déclaration Schuman du 9 mai 1950, institutionnalisée en 1957 à l'occasion des traités de Rome. En effet, si la majorité des gouvernements croit encore au projet européen, l'UE est en voie de perdre le soutien des citoyens.

² Conseil européen, réunion informelle des 27 chefs d'État ou de gouvernement, 16 septembre 2016.

Une triple crise : démocratique, économique et migratoire

Sans remettre en cause les acquis de la construction, les citoyens européens ont exprimé clairement et à de nombreuses reprises au cours de ces quinze dernières années le rejet d'un projet qui n'est plus compris et ne peut plus être imposé. Or, ce rejet de la construction européenne par les citoyens est mortifère pour l'UE. Pour la première fois depuis 1957, le sentiment prévaut que l'UE peut disparaître. Comme l'écrit Timothy Garton Ash dans la *New York Review of Books*³, si un Européen convaincu avait été cryogénisé en janvier 2005 et se réveillait en janvier 2017, il succomberait immédiatement.

L'année 2004 a marqué une forme de point d'orgue de la dynamique européenne. L'UE avait réussi le passage à l'euro pour la zone euro et son élargissement à 28. La convergence semblait en bonne voie entre la périphérie et le cœur de la zone euro d'une part, entre les anciens et les nouveaux États membres d'autre part. Après les échecs des conférences intergouvernementales d'Amsterdam et de Nice à doter l'UE d'institutions renouvelées, un processus démocratique et transparent associant élus européens et nationaux, inspiré de l'expérience des pères fondateurs américains, avait abouti à la rédaction d'un traité établissant une constitution pour l'Europe. Douze ans plus tard, la situation a profondément changé. L'UE est confrontée à une triple crise : démocratique, économique et migratoire.

En 2005, les référendums français et néerlandais ont conduit à écarter l'idée d'un traité constitutionnel. Ils ont aussi ouvert une

³ Timothy Garton Ash, *The New York Review of Books*, *Is Europe disintegrating?* 19 janvier 2017.

crise démocratique plus profonde. Bien qu'ayant résulté du processus le plus transparent jamais retenu pour réviser les traités fondateurs de l'UE, le traité établissant une constitution pour l'Europe a été rejeté par les citoyens. Face à la nécessité d'adapter les institutions européennes à la réalité d'une Union élargie, les gouvernements ont repris une grande partie des avancées institutionnelles du traité constitutionnel dans le traité de Lisbonne, n'hésitant pas à faire voter l'Irlande à deux reprises pour que ce traité soit adopté. Ce choix des gouvernements a alimenté la crainte d'une Union voulant à toute force élargir ses compétences, n'acceptant pas de pause dans le processus devant mener à une « union sans cesse plus étroite ». Elle a également renforcé le sentiment que l'UE incarnait le discours des élites politiques et économiques quant à l'absence d'alternatives possibles aux politiques menées. Pour une partie de l'opinion, cette impossibilité de mener une politique économique « alternative » a été illustrée par le maintien de la politique économique d'austérité en Grèce malgré le résultat des élections législatives de 2015.

La crise est aussi économique. L'UE s'était donnée en 2000 l'objectif d'être en 2010 « 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 ». La crise financière a révélé la fragilité de la croissance et de la convergence des économies européennes avant que les crises des dettes souveraines et de la zone euro ne mettent en évidence les défaillances de la discipline budgétaire, et les failles institutionnelles de l'architecture de l'Union économique et monétaire (UEM). Très concrètement, un certain nombre d'économies périphériques de la zone euro ont fait l'expérience d'une paupérisation qu'on croyait devenue impossible. La Grèce en est l'exemple le plus criant. La croissance

annuelle y a été de - 3,8 % en moyenne entre 2008 et 2015. Le PIB par habitant de la Grèce est revenu à son niveau de 1999, avant son entrée dans l'euro. Le taux de chômage y avoisine toujours les 25 % plus de six années après le début de la crise de la dette. Quant au taux de chômage des jeunes il atteint 49,8 % de la population active⁴. Mais, la Grèce n'est pas un cas isolé. Dans une moindre mesure, l'Italie, l'Espagne ou le Portugal sont confrontés à des difficultés similaires, notamment en ce qui concerne leur jeunesse, en dépit d'une reprise qui s'amorce. Or, l'incapacité d'un pays, d'une classe politique, à donner un avenir à sa jeunesse ne peut qu'alimenter les frustrations.

Cette paupérisation des pays du sud de l'UE est d'autant plus durement ressentie par leurs populations que ces pays sont aux avant-postes de la crise migratoire à laquelle l'Europe doit faire face depuis 2014. Or, malgré les propositions de la Commission, l'Union n'a pas su se montrer solidaire de ces pays face au très important afflux de migrants auquel ils sont confrontés. Les États membres se sont profondément divisés sur cette question. Le gouvernement hongrois est allé jusqu'à organiser un référendum pour annuler la décision qui avait été prise à la majorité qualifiée par le Conseil de l'UE. Surtout, la plupart des pays européens ont décidé de fermer « temporairement » leurs frontières, remettant en cause la libre circulation au sein de l'espace Schengen.

La crise de 2008-2009 a été l'un des catalyseurs de cette triple crise. Sur le plan économique, l'UE en paie encore les conséquences avec l'augmentation des dettes publiques de la plupart des États membres et le maintien d'un chômage très élevé en Grèce, en Italie,

⁴ Selon l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).

10

au Portugal et en Espagne (même s'il décroît très rapidement dans ce dernier pays). Surtout, les conséquences politiques de cette crise n'ont pas été totalement surmontées. La divergence économique croissante entre la France et l'Allemagne, notamment en ce qui concerne le rythme de consolidation budgétaire et la mise en œuvre de réformes, a entraîné une rupture de confiance entre les deux principales économies de la zone euro. Cette rupture de confiance est d'autant plus profonde que les analyses française et allemande des causes de la crise continuent de diverger : crise liée au non-respect des règles budgétaires pour l'Allemagne, à un trop faible investissement dans la zone euro et à une rigueur excessive pour la France. Plus fondamentalement, la crise de 2008-2009 a approfondi le divorce entre les gouvernements et les citoyens au sujet de l'avenir de la construction européenne. Alors que les citoyens avaient exprimé, en 2005 et au cours des élections européennes qui ont suivi depuis, des doutes grandissants sur l'intégration européenne, la crise économique a conduit les États membres de l'UE, et notamment ceux de la zone euro à renforcer encore leur intégration. Ce choix d'un renforcement de la communauté de destin entre États membres est particulièrement marqué dans le domaine économique et financier avec le renforcement des règles budgétaires ou l'union bancaire. Or, ces nouveaux transferts de souveraineté n'ont guère été débattus.

Face à ces crises, l'Europe semble être dans une impasse. Elle apparaît impuissante à plusieurs égards. L'action européenne face aux défis communs se heurte de manière répétée à des intérêts nationaux qui semblent indépassables. Les États apparaissant comme les seuls espaces de légitimation démocratique des décisions politiques. Cette impasse met en évidence les contradictions d'une Europe qui ne sait pas se définir. Elle est traversée par des conceptions irréconciliables :

Europe marché qui implique un ensemble géographique large ou Europe politique qui ne peut exister qu'au prix d'une cohérence plus forte, Europe d'une communauté de destin ou mutation fondamentale des oppositions entre États, rassemblement d'États irréductiblement souverains ou projet fédéraliste impliquant l'émergence d'institutions exerçant une souveraineté supranationale, etc. De fait, pas plus qu'elles ne permettent de comprendre l'intention originelle de l'Europe, les références pour penser l'Europe ne permettent pas de proposer une perspective acceptable. Dans ces conditions, un nombre croissant de citoyens européens ne sait plus quoi penser du projet européen⁵. Ce questionnement renvoie à l'absence de discours et de vision des dirigeants européens, bien en peine de définir le projet qu'ils proposent à leurs concitoyens.

Face à cette triple crise, l'Europe reste riche de ses valeurs et de ses acquis

11

La défiance des citoyens à l'égard de leurs institutions n'est pas un problème spécifiquement européen. L'Europe est la victime collatérale et le bouc émissaire d'un problème plus large. La défiance touche aussi, voire davantage, les institutions nationales⁶. La montée des populismes est d'abord une réaction des opinions publiques face à l'incapacité des dirigeants nationaux à résoudre les problèmes qui

⁵ Selon le dernier Eurobaromètre (automne 2016) qui se penche sur le 60^e anniversaire à venir du traité de Rome (1957), la part des Européens pour lesquels le traité n'évoque rien est en forte hausse (35 % des Européens, + 9 points depuis dix ans). Le traité évoque un sentiment positif (espoir, satisfaction, fierté) pour 45 % d'entre eux (- 8 points) et négatif (déception, inquiétude, tristesse) pour 19 % (+ 4 points).

⁶ Selon le dernier Eurobaromètre (automne 2016), 36 % des Européens ont confiance dans l'UE. Cette proportion est légèrement plus élevée que celle des Européens ayant confiance dans leur parlement national (32 %) ou dans leur gouvernement national (31 %).

traversent nos sociétés ou à la perception de corruption de la classe politique.

Si l'UE est souvent associée à ces critiques, elle peut aussi apparaître comme un rempart contre les manquements de politiques nationales en raison des valeurs qu'elle incarne. Encore aujourd'hui, l'UE est riche de ses valeurs. Aux yeux des citoyens européens, l'UE reste synonyme de paix, de démocratie, d'état de droit⁷ et d'un modèle de redistribution sociale. L'histoire des élargissements successifs de l'Union, l'utilisation du drapeau européen pendant les manifestations du printemps 2014 en Ukraine ou dans les pays de l'UE dans lesquels l'État de droit est menacé (vu lors des manifestations en Hongrie, en Pologne ou en Roumanie) en témoignent.

12

L'argument d'autorité selon lequel l'Europe apporte la paix ne suffit plus à justifier l'action des institutions européennes, mais la paix reste bien sûr au fondement du projet européen. Même pour l'Europe, la guerre est possible et la paix n'est pas assurée. L'expérience des Balkans dans les années 1990 en constitue un rappel douloureux sur le territoire européen. Surtout les guerres en Géorgie (2008) ou, plus récemment en Ukraine (2014), ont montré que la paix pouvait être menacée aux frontières de l'UE. La question des intentions russes en particulier est d'une actualité brûlante, alors que Donald Trump s'est interrogé publiquement sur la pérennité de l'OTAN. Elle explique qu'à défaut de pouvoir adhérer à l'UE, l'Ukraine ou la Géorgie aient voulu conclure un partenariat stratégique avec l'UE.

⁷ Dans l'Eurobaromètre 83 de 2005, interrogés sur les valeurs qui représentaient le mieux l'UE, 36 % des personnes interrogées citaient la paix et les droits de l'homme; 31 % la démocratie et 19 % les libertés individuelles.

L'UE est fondée sur la reconnaissance des droits et libertés fondamentaux. Tout État qui adhère à l'UE s'engage à respecter ces droits et libertés et s'expose à des sanctions s'il venait à les violer. En 2000, l'Union s'est dotée d'une Charte des droits fondamentaux, laquelle a acquis une valeur juridique contraignante lors de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, qui réaffirme les droits et libertés fondamentaux qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales et européennes communes aux pays de l'UE, tout en y ajoutant des nouveaux droits (exemples : articles 8 et 37 de la Charte). Cette Charte consolide ainsi la protection des droits fondamentaux européens, déjà garantis pas les principes généraux du droit. Elle les a également actualisés⁸. Surtout, et après de longs débats, elle consacre la dimension sociale des droits fondamentaux. Un titre de la Charte est consacré à la solidarité.

Dans ce titre, la Charte des droits fondamentaux de l'UE dessine les contours du modèle social européen : droit en faveur des travailleurs⁹, droit d'accès aux prestations de Sécurité sociale et aux services sociaux, droit à une aide sociale et à une aide au logement, niveaux élevés de protection de l'environnement et de la consommation. C'est ainsi que tous les travailleurs européens ont le droit à des congés payés de quatre semaines minimum, alors qu'aucun minimum réglementaire n'existe aux États-Unis ou au Japon. Au-delà de la Sécurité sociale et de la protection des travailleurs, le modèle

⁸ Ainsi, le droit à la vie privée consacré par l'article 7 de la Charte consacre-t-il le droit au respect des communications, là où la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme n'évoquait que le respect des communications.

⁹ Droit à l'information et à la consultation au sein de l'entreprise ; droit de négociation et d'actions collectives ; droit d'accès aux services de placement ; protection en cas de licenciement injustifié ; conditions de travail justes et équitables ; interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail ; conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

social européen est également caractérisé par une préférence pour une répartition plus égalitaire des richesses. Au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les pays où les sociétés sont les plus égalitaires sont tous des pays européens (même s'ils ne sont pas tous membres de l'UE), à l'exception de la Corée¹⁰.

Par ailleurs, si l'UE est confrontée à une triple crise depuis 2008, elle est aussi riche d'un acquis construit depuis cinquante ans. Le premier étant la construction d'un espace commun, sans frontières. Pour les citoyens et les entreprises, l'UE a été synonyme d'abolition des frontières : frontières économiques d'abord avec la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des travailleurs ; frontières physiques ensuite avec l'espace Schengen et la définition d'une citoyenneté européenne. La construction du marché intérieur a bénéficié aux consommateurs et aux travailleurs. L'intégration du marché intérieur de l'aérien a par exemple permis une baisse de 40 % des prix des voyages en avion. Tandis que les travailleurs européens, sont actuellement 6,5 millions à travailler dans un autre État membre.

Cet espace sans frontières est également un espace de solidarité. L'UE a toujours veillé à la cohésion de ses États membres. L'appartenance à l'Union s'est traduite concrètement par le transfert de financement dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et des politiques de cohésion. Ces transferts ont contribué, au moins dans un premier temps, à garantir la sécurité alimentaire de l'UE et la convergence économique entre États membres. Ils ont financé des infrastructures, contribué au développement des pays

¹⁰ Selon l'OCDE. Cité par le *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe*.

et en particulier au rattrapage des pays du Sud d'abord et des pays d'Europe centrale ensuite. Dans dix pays de l'UE, les fonds européens financent plus de 40 % de l'investissement public. L'Europe a ainsi agi jusqu'à la crise financière, comme un puissant moteur de convergence des économies, au fur et à mesure des élargissements.

Sur le plan économique, et malgré les années de crise, l'UE reste un espace de prospérité. Ainsi, entre 1990 et 2015 le produit intérieur brut (PIB) par habitant¹¹ a évolué plus rapidement dans l'UE (+ 159 %) qu'aux États-Unis (+ 134 %). L'euro est la seconde monnaie de réserve dans le monde. La part de l'UE dans le PIB mondial en 2015 était de 22 %. L'UE connaît un important excédent commercial : 64,2 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union et 246 milliards d'euros pour la seule zone euro. Cette puissance commerciale de l'UE combinée à l'importance de son marché intérieur (500 millions de consommateurs et 22 millions d'entreprises) fait de l'UE un partenaire de premier plan dans les négociations commerciales.

Ces valeurs et cet acquis expliquent la très forte attraction que l'Union a exercée et qu'elle continue d'exercer sur ses voisins. Cette attraction s'est traduite par les élargissements successifs de l'UE au fur et à mesure que la démocratie s'étendait en Europe. Malgré ses difficultés actuelles, l'Union a conservé ce pouvoir d'attraction. Les demandes d'adhésion des pays des Balkans, mais aussi de l'Ukraine voire de la Géorgie en témoignent. La zone euro a elle aussi connu cette même dynamique durant la crise avec l'entrée de Chypre et de Malte en 2008, de la Slovaquie en 2009, de l'Estonie en 2011, de la Lettonie en 2014, et enfin de la Lituanie en 2015.

¹¹ Selon la Banque mondiale. Exprimé en parité de pouvoirs d'achat.

Mais, même si l'Europe reste un succès aux yeux d'une grande majorité d'Européens¹², les acquis ne suffisent plus à justifier la dynamique de l'Union, en particulier pour les nouvelles générations.

Réaliser un triple effort de réaffirmation des valeurs communes, de réactualisation des finalités de l'Europe et de clarification des compétences est nécessaire

L'impasse dans laquelle semble se trouver l'Europe et l'incapacité à concevoir clairement le projet européen alimentent la montée des populismes. Aujourd'hui, la perspective d'une dislocation de l'UE est crédible. Et si la perte de sens met l'Europe en risque, c'est aussi, plus profondément, les peuples qui en pâtissent. Comme le relève Jean Monnet à propos de l'immédiat avant-guerre, citant le Livre des Proverbes, « lorsqu'il n'y a point de vision, le peuple est abandonné ».

La redécouverte collective de l'actualité du projet européen est donc urgente. L'absence d'accord entre les Européens sur la finalité de la construction européenne est délétère. Si la paix est tenue pour acquise, la prospérité, malgré les réussites réelles dans ce domaine depuis soixante ans, semble être une promesse non tenue. Toute nouvelle initiative européenne devra prendre en compte cette nécessité de donner du sens à l'Europe, démontrer pourquoi un regroupement des États européens est bénéfique, et expliquer pourquoi l'union nous renforce et la désunion nous affaiblit. Répondre à cet

¹² Selon l'édition spéciale de l'Eurobaromètre sur le futur de l'Europe (automne 2016).

enjeu conduira nécessairement à poser la question de l'articulation entre les niveaux nationaux et européens. Définir ce que les États membres veulent faire ensemble, c'est implicitement reconnaître que certaines politiques seront mieux gérées en commun. Cet exercice en commun des compétences ne doit pas être analysé comme une perte de souveraineté, mais plutôt comme le maintien d'une souveraineté partagée ; les États membres de l'UE sont davantage souverains sur le plan commercial en exerçant cette compétence ensemble qu'en l'exerçant seul.

En premier lieu, les chefs d'État européens doivent réaffirmer les valeurs qui les rassemblent. À cet égard, les initiatives des gouvernements polonais ou hongrois pour redéfinir l'état de droit dans leurs pays et la relative passivité de l'UE face à ces projets ont pu donner l'impression aux citoyens que le cœur même de ce qui fait l'Europe était menacé. Et c'est bien vers l'Europe que se tournent les citoyens de ces pays qui manifestent contre ces évolutions en brandissant le drapeau européen. Le *Brexit* peut faciliter une initiative forte en la matière, la force contraignante de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ayant été une source importante d'inconfort pour le Royaume-Uni¹³. Cette réaffirmation des valeurs de l'Europe pourrait également conduire la Pologne ou la Hongrie à clarifier leurs positions.

Sur cette base, une réactualisation des finalités de l'Europe est nécessaire. Le projet européen a été mis en œuvre pour apporter des solutions concrètes aux grands défis du moment¹⁴. C'est cet

¹³ À cet égard, il est intéressant de noter qu'une partie des reproches adressés à l'UE par les partisans du *Brexit* concernait en fait la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, à laquelle le Royaume-Uni devrait rester soumis après son départ de l'UE, tant qu'il restera membre du Conseil de l'Europe.

¹⁴ Jean Monnet concluait ses mémoires en soulignant que « la Communauté elle-même n'est qu'une étape vers les formes d'organisation du monde de demain ».

esprit que doivent retrouver les chefs d'État, en se fixant une exigence de résultats. Or, les États européens sont confrontés à de nouvelles problématiques globales pour lesquelles une mise en commun des compétences au niveau européen paraît plus que jamais indispensable. La transition climatique doit, a minima, être pensée au niveau du continent européen, l'enjeu climatique étant par essence mondial. La transition numérique conduit à l'effacement des frontières et à la mise en cause de la souveraineté réglementaire et fiscale des États. Dans le même temps, de nouveaux géants économiques sont en train d'émerger, notamment en Asie avec le retour de la Chine comme puissance globale de premier plan et l'émergence de l'Inde. Face à ces nouvelles puissances, les États européens ne pourront peser qu'en étant unis. Cette émergence de la Chine, de l'Inde, mais aussi du Brésil, de la Russie ou de la Turquie s'est faite alors que l'importance relative de l'UE diminuait¹⁵. Enfin, sur le plan stratégique, le pivot américain vers l'Asie puis le retour des États-Unis à une politique isolationniste nécessitent que l'UE prenne en main son destin. L'Europe ne peut plus s'en remettre aux États-Unis pour assurer sa sécurité. Elle doit pouvoir faire face à des menaces multiformes. Elle doit être capable, sur la base d'une analyse partagée, de se projeter sur des théâtres d'opération proches au Moyen-Orient ou en Afrique, si elle veut pouvoir assurer la sécurité de ses citoyens.

Face à ces défis, l'Europe doit mettre au centre de son projet la protection des citoyens : sécurité physique par la lutte contre le terrorisme international sous toutes ses formes ; sécurité économique en retrouvant un chemin de prospérité.

¹⁵ Alors que la part des États-Unis dans le PIB mondial est restée globalement stable autour de 24 %, la part de l'UE dans le PIB mondial a diminué de 30 % à 22 % entre 2008 et 2016.

Dès lors, la réactualisation des principes fondateurs de la communauté européenne est indispensable. La communauté était fondamentalement le choix de la « délégation de souveraineté dans un domaine limité, mais décisif ». Ce n'est pas un dessaisissement mais la mise en commun d'une souveraineté, déléguée pratiquement à une institution européenne, et subordonnée à un objectif commun. La mise en œuvre du principe de subsidiarité, auquel sont particulièrement sensibles les États comme les peuples, est assez naturelle dans cette perspective.

Cette approche implique sans doute aussi de clarifier les compétences respectives de l'UE et des États membres. Les compétences partagées nourrissent l'incompréhension des populations, les différents responsables se renvoyant la responsabilité des échecs et s'attribuant les succès. Cette clarification des compétences pourrait notamment s'accompagner d'un renoncement à la perspective d'accroissement continu des compétences de l'UE. Le vote du *Brexit* est en partie un rejet de la perspective d'une « union sans cesse plus étroite » dont l'intention et la signification ne sont plus comprises. Il n'est pas certain que cette perspective soit davantage acceptée dans les 27 États membres qui constitueront l'UE demain. Le principe qui doit prévaloir est celui d'un partage de compétences limité au domaine dans lesquels l'UE permet d'accroître la souveraineté des États membres et d'en rendre l'exercice plus effectif. Ces domaines peuvent certes évoluer à la marge au fil du temps (en particulier, l'UE donne l'impression d'avoir surinvesti les domaines de compétence qui lui avaient été confiés par les États membres, alors que les compétences qui devraient être exercées au niveau européen n'étaient absolument pas prises en compte : défense, sécurité, etc.), mais ils ne peuvent s'accroître sans cesse.

Cette redéfinition des domaines dans lesquels l'Union intervient doit également induire une réflexion sur la méthode retenue par la Commission, les États membres et le Parlement pour exercer ces compétences, l'approche réglementaire (« l'Europe par le droit ») n'étant pas l'unique moyen d'une cohésion forte¹⁶.

Ce triple effort de réaffirmation des valeurs, de réactualisation des finalités et de clarification des compétences devra s'accompagner, d'un double objectif. La relance du projet européen doit permettre de redonner du sens et une perspective aux institutions et à la finalité de la construction européenne et doit aussi contribuer à recréer de la confiance, entre les États membres, comme entre les peuples, mais aussi entre les citoyens et leurs dirigeants. Le succès d'une redéfinition du projet européen passe enfin par la capacité des chefs d'État, à rassurer les citoyens sur leur capacité à reprendre en main leur souveraineté d'une part, et d'autre part à démontrer la possibilité d'une autonomie politique. Le sentiment que les États ou l'UE sont soumis à la fatalité, ne sont plus maîtres de leur destin et que les changements de majorités politiques n'induisent pas d'alternance est délétère.

Alors que nous commémorons les soixante ans des traités de Rome, il s'agit de renouer avec l'inspiration des années 1950. Le projet européen n'est pas la poursuite d'une chimère mais une réponse aussi pragmatique qu'ambitieuse aux enjeux communs des peuples européens.

¹⁶ À cet égard, il est intéressant de noter qu'au niveau réglementaire le marché intérieur européen est plus intégré que le marché américain. Ainsi, les normes d'émissions des véhicules sont-elles harmonisées au niveau européen alors qu'elles ne le sont pas aux États-Unis. De même, la reconnaissance mutuelle des diplômes pour les professions réglementées est-elle plus importante entre États membres de l'UE qu'elle ne l'est entre États des États-Unis ou du Canada.

L'heure des décisions

Les chefs d'État et de gouvernement sont conscients de l'importance de la période qui s'ouvre. La négociation du *Brexit* va beaucoup occuper les dirigeants et les administrations et nécessitera des arbitrages au plus haut niveau au cours des deux prochaines années. Les dirigeants de l'UE ne doivent pourtant pas se laisser enfermer dans cette négociation. Le *Brexit* ne doit pas devenir le seul sujet de discussions lors des réunions du Conseil européen. Il doit être traité de façon accessoire et les efforts politiques doivent être concentrés sur la relance de l'UE.

Dans son récent *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe*, la Commission européenne a mis les chefs d'État face à leurs responsabilités. Sur la base d'une analyse sans concessions du bilan de l'UE (qui n'hésite pas à pointer les insuffisances de l'Union au cours des dernières années) et de ses perspectives, elle esquisse cinq scénarios possibles d'évolution : s'inscrire dans la continuité ; rien d'autre que le marché unique ; ceux qui veulent plus font plus ; faire moins de manière plus efficace ; faire beaucoup ensemble. Si son analyse montre que la Commission privilégie plutôt les scénarios consistant à faire moins de manière plus efficace et beaucoup ensemble (sans que ces deux scénarios soient incompatibles), elle renvoie la responsabilité de la décision aux chefs d'État et de gouvernement. Jean-Claude Juncker a insisté sur ce point en présentant ce travail : la Commission « présente un éventail de voies sur lesquelles l'Union des 27 pourrait s'engager [...] espère qu'un large débat, empreint d'honnêteté, pourra maintenant s'ouvrir. » En effet, le *Livre blanc* n'est que le dernier d'une série de rapports que les chefs d'État et de gouvernement ont demandé depuis le déclenchement de la crise. Le rapport des « quatre Présidents » de 2012, puis celui « des cinq Présidents

» de juin 2015 proposant des pistes ambitieuses pour « compléter l'Union économique et monétaire » s'inscrivent dans cette logique. Or, force est de constater que ces recommandations n'ont pour l'instant pas été entendues, ni vraiment débattues, par les chefs d'État et de gouvernement qui ne se sont jamais prononcés sur le modèle européen qu'ils entendent poursuivre à l'avenir. L'Union ne peut désormais plus attendre et il faut reprendre l'initiative.

Consolider le cœur de la construction européenne, garantir la prospérité et la sécurité des citoyens européens

En janvier 2014, l'Institut Montaigne avait proposé qu'une initiative soit lancée en amont des élections européennes pour refonder le projet politique européen. Trois ans plus tard, dans une année décisive pour le futur politique des deux principales puissances européennes, il est nécessaire de réactualiser cette analyse, l'urgence d'une action déterminée et résolue n'ayant fait que grandir.

Notre conviction est que le renforcement de l'UEM doit être la première priorité. Dix-neuf États ont choisi de partager une monnaie qui est une réussite. Mais, les implications de ce choix n'ont pas été suffisamment prises en compte. Il n'est pas possible de partager la même monnaie sans une coordination des politiques budgétaires, des politiques fiscales, des politiques sociales. Ces politiques forment un tout et doivent être articulées avec la politique monétaire. Ce n'est qu'une fois ce cœur consolidé que l'Europe pourra pleinement remplir sa promesse de prospérité et de sécurité vis-à-vis de ses citoyens.

Un tel renforcement de la zone euro implique d'accepter momentanément une Europe à plusieurs vitesses. Cette Europe à plusieurs vitesses est indispensable, dans un premier temps, pour donner vie aux projets définis par les États membres de la zone euro. Elle ne doit, cependant, pas être une fin en soi. Pour que cette approche puisse renforcer le projet européen et non l'affaiblir, cette collaboration plus étroite au sein de la zone euro doit se faire dans le cadre des institutions de l'Union (Commission, Conseil européen, Parlement européen). En outre, toute démarche impulsée dans le cadre de la zone euro devra associer, s'ils le souhaitent et s'ils sont prêts à concéder les partages de souveraineté nécessaires, les autres États membres de l'UE. Tel a d'ailleurs été le cas avec le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé en 2012 par 25 États membres.

Notre deuxième conviction est qu'une attention particulière doit être attachée à la cohérence entre les objectifs fixés au projet européen et les compétences mises en commun. Il n'est pas possible d'avoir une monnaie unique sans marché financier unifié et supervision bancaire unique. De même, la suppression des frontières intérieures de l'UE implique une plus grande coordination des forces de sécurité intérieure européenne et la mise en place de mécanismes efficaces de contrôles aux frontières extérieures de l'Europe. Cependant, la cohérence n'est pas l'uniformité. La mise en œuvre des compétences doit se faire en respectant les différentes situations des États membres, notamment lorsqu'elles touchent aux questions sociales ou de souveraineté.

Parallèlement, l'UE devra être capable de répondre avec succès à l'impératif de prospérité et de sécurité intérieure et extérieure. Ces deux attentes de protection – économique d'une part, physique

d'autre part – sont au cœur des préoccupations de l'ensemble des citoyens européens et aucune relance durable du projet européen ne pourra voir le jour sans que des avancées d'envergure soient réalisées dans ces deux domaines. Concernant la prospérité, l'Europe doit se donner les moyens de défendre activement ses intérêts dans la compétition globale et doit accompagner la transition énergétique et numérique de ses économies. Concernant la sécurité, l'Europe doit avancer vers plus de coopération entre États membres et donner corps à une politique étrangère ambitieuse.

Enfin, les dirigeants européens doivent accepter de nommer aux responsabilités à Bruxelles les meilleurs d'entre eux. Des progrès sensibles ont été accomplis avec la Commission indirectement issue des élections européennes de 2014. Elle compte en son sein de nombreux anciens ministres ou chefs de gouvernement et est dirigée par un bon connaisseur des discussions européennes. Il revient également au président du Conseil européen d'imprimer sa marque et d'impulser une dynamique, car rien ne sera possible sans une implication directe des chefs d'État et de gouvernement réunis au sein de ce conseil.

AU CŒUR DE LA REFONDATION EUROPÉENNE, LA PRIORITÉ EST D'ACHEVER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

L'UEM n'est pas une politique de l'UE parmi d'autres. Bien sûr, la création de l'euro a été un succès auquel la majorité des citoyens demeure attachée. Elle a atteint ses premiers objectifs, qui étaient de vaincre l'inflation et l'instabilité du change, et de favoriser la croissance en abaissant les coûts de financement de nos économies.

Mais l'UEM est bien plus que cela et ses implications dépassent la sphère monétaire. En décidant de partager une monnaie commune, les États de la zone euro ont reconnu et affirmé qu'ils sont suffisamment semblables, suffisamment liés au plan politique, pour orchestrer de concert leurs choix économiques les plus déterminants.

L'UEM, c'est l'affirmation que la construction européenne n'est pas seulement l'approfondissement d'un grand marché au sein duquel produits et personnes circulent librement. C'est la volonté de placer au cœur de l'Europe un groupe d'États pionniers capables de peser ensemble dans le monde pour défendre leurs intérêts. C'est un projet politique ambitieux et unique, celui d'États-nations souverains qui, sans se fondre dans une construction fédérale, se lient par de fortes solidarités et responsabilités réciproques. C'est le pari que notre souveraineté sera plus forte dans l'union que dans la division. C'est l'ultime garantie de l'unité et de la paix sur le continent européen,

qui donne tout son sens à l'adhésion à la zone euro des trois États baltes en pleine crise des dettes souveraines¹⁷.

C'est pourquoi achever l'UEM est une priorité. Au lendemain de la crise des dettes souveraines, force est de constater que la zone euro, dont l'intégrité a été préservée au prix d'immenses efforts des États et des populations, n'a pas rempli la promesse de prospérité et de stabilité qu'elle portait. Le cœur du projet européen ne peut pas rester fragile, il ne peut pas décevoir les citoyens. Au contraire, il doit être au centre de la reprise en main de son destin par l'Europe dans un environnement où les risques grandissent. Il doit être l'échelle pertinente pour montrer que la construction européenne est un levier pour répondre aux attentes des citoyens et les protéger.

Les maux de la zone euro se résument à une réalité : elle est demeurée inachevée.

En premier lieu, les États membres n'ont pas pris la mesure des responsabilités qu'impose l'appartenance à une même zone monétaire. Au contraire, l'introduction de l'euro les a déresponsabilisés : les uns en leur offrant un accès à un financement bon marché qui semblait infini jusqu'à la constitution d'un endettement privé ou public insoutenable ; les autres en autorisant la mise en œuvre de stratégies de désinflation compétitive sans que le taux de change ne s'apprécie, grâce au déficit courant des premiers. Bien sûr, la responsabilité de la crise va d'abord aux États qui ont vécu au-dessus de leurs moyens à la faveur de la création de la monnaie unique. Mais notre propos n'est pas de distribuer des bons et des mauvais

¹⁷ L'Estonie en 2011, la Lettonie en 2014, puis la Lituanie en 2015.

points. Chaque État membre a une part de responsabilité dans la constitution des déséquilibres internes de la zone euro. Une union monétaire implique que ses membres adoptent des stratégies coopératives et coordonnées.

Ensuite, le pari a été fait au moment du traité de Maastricht que la monnaie unique pourrait fonctionner seule, sans les instruments centraux qui l'accompagnent généralement dans les zones monétaires, en particulier pour garantir l'intégration financière des économies concernées et pour amortir les chocs économiques qui peuvent les affecter de manière asymétrique. Pour d'autres, cela signifiait précisément que la création de l'euro allait inexorablement conduire les États concernés vers l'union politique nécessaire à l'achèvement de l'UEM. Ces paris ont été perdus.

Enfin, la crise a aussi montré l'inefficacité de la fiction maastrichtienne qui voulait, en apparence, que l'UEM ne soit pas un sous-ensemble singulier au sein de l'UE, un premier cercle distinct¹⁸. Les traités ne prévoient que peu ou pas d'institutions et d'outils propres à la zone euro. L'Eurogroupe est décrit sommairement comme une réunion informelle des ministres des finances de la zone euro. La crise a fait voler en éclats ce postulat en poussant les États qui participent à la monnaie unique à créer des mécanismes spécifiques à la zone euro, comme le mécanisme européen de stabilité (MES) ou les règles propres de gouvernance budgétaire. Il faut assumer désormais l'Europe des cercles concentriques : au cœur de l'UE, il y a un groupe d'États dont les solidarités et les liens sont plus forts, qui ont besoin

¹⁸ Au sein des traités européens, l'UEM est l'une des politiques de l'UE, au même titre que le marché intérieur ou la PAC. Chaque État y participe, ce qui est largement fictif compte tenu de la clause d'*opting-out* de certains États et des exigences particulières qui pèsent sur les États qui ont effectivement adopté l'euro.

d'institutions propres et de contrôles démocratiques spécifiques et exemplaires.

Achever l'union économique et monétaire est possible

Faut-il déduire de la crise que l'UEM est condamnée à une alternative entre le retour au souverainisme monétaire des États et l'acceptation d'un saut fédéraliste majeur ? Nous refusons cette idée.

Liquider l'acquis de la monnaie unique serait un non-sens. Sans parler de la destruction de richesses qui s'ensuivrait, la zone euro a au contraire besoin de faire bloc pour peser dans la mondialisation, et notamment les discussions monétaires internationales.

Nous réfutons également que seule une intégration politique avancée, de type fédérale, permettrait une coordination et une convergence suffisantes des États pour permettre à l'UEM de mieux fonctionner.

Nos propositions visent à démontrer que des partages de compétence ciblés et limités, associés à une gestion saine et clarifiée des prérogatives respectives des États membres et du niveau central, permettraient de remettre la zone euro sur le chemin de la stabilité et de la prospérité. Il s'agit de doter pragmatiquement la zone euro des outils dont elle a besoin, ni plus, ni moins.

Le prérequis de cette relance de l'UEM est de restaurer la confiance et la volonté de dialoguer entre les États membres – et plus encore au sein du couple franco-allemand –, pour se projeter dans l'avenir au-delà des décisions dictées par l'urgence et la crise. Nous distinguons ainsi : une série de mesures rapides pouvant selon nous faire l'objet d'un consensus entre l'Allemagne et la France au lendemain

de leurs élections respectives ; des pistes de plus long terme pour parachever l'UEM, qui impliqueront probablement une révision des traités européens.

A. L'euro est un atout qu'il faut absolument préserver

Sortir de l'euro ne résoudrait aucun problème... et en créerait beaucoup d'autres

Certains attribuent tous les maux de nos économies à la monnaie unique. C'est un fait, la croissance dans la zone euro s'est située en deçà de la moyenne de l'OCDE et de la performance américaine tout au long des années 2000. Les partis populistes le soulignent pour appeler à sortir de l'euro ou à modifier radicalement son fonctionnement, par exemple en finançant directement des investissements publics par la création monétaire et en fixant une obligation de détention des dettes publiques par la Banque centrale européenne (BCE) et les banques commerciales.

En réalité les causes de l'écart de croissance entre la zone euro et les États Unis, le plus souvent cité, n'ont pas de lien direct avec la monnaie. Sur longue période, il s'agit en premier lieu d'une moindre contribution du facteur travail à la croissance avec deux éléments clé : un nombre d'heures de travail par tête inférieur en zone euro et une moindre croissance démographique. En second lieu, la productivité est durablement moins dynamique en zone euro, ce qui est là aussi largement indépendant des facteurs monétaires : en particulier un niveau inférieur de recherche et développement (R&D), un poids moins important de l'économie et des technologies

numériques¹⁹. Sur la période récente, et sans préjudice des interrogations que soulève la stratégie économique adoptée en zone euro, l'écart de croissance entre la zone euro et les États-Unis est en grande partie expliqué par des facteurs qui ne sont pas directement imputables au fonctionnement de l'UEM :

- un rebond aux États-Unis de l'endettement privé et partant de la consommation des ménages puis de l'investissement des entreprises, après un désendettement plus brutal qu'en zone euro²⁰ ;
- une cyclicité plus forte à la baisse comme à la hausse de l'économie américaine, connue de longue date et explicable par le moindre poids des stabilisateurs automatiques dans l'économie²¹ ;
- un *policy mix*²² différent : après un paquet de relance nettement plus prononcé aux États-Unis en 2009-2010, cohérent avec la faiblesse relative des stabilisateurs automatiques, l'ajustement budgétaire structurel est plus fort aux États-Unis depuis 2012 contrairement aux idées reçues sur les cures d'austérité en zone euro ; la zone euro a par ailleurs adopté plus tardivement le *quantitative easing*²³ et l'écart de croissance avec les États-Unis se réduit depuis lors, tendance qui devrait se poursuivre.

¹⁹ Voir par exemple, Ana Rincon Aznar, Anastasios Saraidaris, Michela Vecchi, Francesco Venturini, « Closing the US-EU productivity gap: knowledge assets, absorptive capacity, and institutional reforms », avril 2014.

²⁰ Daniel Gros souligne par exemple l'importance de la facilité des procédures de faillite personnelle aux États-Unis, qui ont néanmoins été un drame pour des millions d'américains, dans le rebond de la consommation des ménages qui explique selon lui 75 % de la croissance de l'économie américaine entre 2011 et 2013. CEPS, « *The transatlantic growth gap* », août 2014.

²¹ Direction Générale du Trésor, « *Why the GDP growth « gap » between the United States and the euro area?* », novembre 2014.

²² *Policy mix* : articulation des politiques conjoncturelles, c'est-à-dire des politiques monétaire et budgétaire.

²³ *Quantitative easing* : mesures de politiques monétaires non conventionnelles mises en place suite à la crise de 2008-2009 tel que le rachat de bons souverains aux institutions financières.

Quitter l'euro n'épargnerait à aucun des États membres de répondre aux défis économiques qui se dessinent et aux réformes parfois difficiles qu'ils imposent. Le vieillissement de la population et son impact sur les comptes publics, la concurrence des pays émergents, le repositionnement sur l'économie de la connaissance et la transformation numérique, les défis énergétiques et leur impact sur la compétitivité, l'articulation d'un modèle de protection sociale exigeant avec le maintien de la compétitivité... ces questions se posent dans les mêmes termes pour les États européens qui participent à la monnaie unique et pour ceux qui ont conservé leur monnaie nationale.

Sortir de l'euro aurait de plus des conséquences économiques et financières considérables. S'agissant de la France, le retour au franc entraînerait une dépréciation de la monnaie compte tenu du déficit commercial accumulé. Elle serait probablement de l'ordre de 15 % – hors scénario « catastrophe » de crise de financement et de fuite massive des capitaux –, soit une facture supplémentaire de 50 milliards d'euros par an pour les ménages et les entreprises françaises. Compte tenu du poids des importations qui sont peu sensibles au prix dans le commerce extérieur français (en particulier la facture énergétique et les matières premières), cela se traduirait par une forte inflation qui pénaliserait rapidement le pouvoir d'achat des Français et les marges des entreprises. Le risque serait alors le déclenchement d'une spirale inflation-salaires, qui pèserait durablement sur l'investissement, la croissance et l'emploi. La dépréciation de la monnaie ainsi que les incertitudes engendrées par le retour à une monnaie nationale déclencheraient aussi une sortie des capitaux, avec une hausse des taux d'intérêt pénalisant aussi l'investissement et renchérissant la dette publique (probablement de l'ordre de 30 milliards d'euros par an pour le seul État français). Au total,

L'Institut Montaigne estime que la destruction de valeur pour la France se situerait autour de 9 points de PIB à terme. Un scénario de crise de change ou de liquidité n'est pas exclu, dont les conséquences seraient encore plus lourdes. Enfin, d'un point de vue politique, la sortie de la zone euro de la deuxième économie européenne sonnerait sans doute le glas de l'UEM et même de la construction européenne.

L'atout que représente la monnaie unique n'est pas suffisamment rappelé

L'UEM a atteint ses premiers objectifs. L'introduction de l'euro et la création de la BCE ont permis la stabilité des prix, la baisse et la convergence des taux d'intérêt et la suppression de la volatilité des taux de change. En France, l'inflation a été de 4,4 % par an en moyenne durant les dix-huit années qui ont précédé la création de l'euro, contre 1,5 % depuis sa création. Nos économies en ont bénéficié et continuent à en bénéficier fortement, en particulier par le biais de coûts de financement réduits favorables à l'investissement productif et par une meilleure allocation du capital et du capital humain²⁴. Depuis sa création, la monnaie unique aurait augmenté de 2 points le PIB de la zone euro. Ceci provient essentiellement de facteurs monétaires (stabilité et homogénéité des évolutions de prix et de taux de change) et financiers (intégration et profondeur des marchés de capitaux) qui ont facilité les investissements transfrontières et le financement de l'économie, et ainsi accéléré la formation du stock de capital. Les pays cœur, dont la France et l'Allemagne, ont fortement bénéficié d'effets d'agrégation du capital et du capital humain. Les économies périphériques ont quant à elles bénéficié de la plus forte baisse de la volatilité des changes, du niveau de l'inflation et des taux d'intérêt.

²⁴ Ray Barrell, Sylvia Gottschalk, Dawn Holland, Ehsan Khoman, Iana Liadze & Olga Pomerantz, « *The Impact of EMU on growth and employment* », 2008.

L'euro est aussi devenu la seconde devise internationale de référence²⁵, derrière le dollar, ce qui a réduit les coûts de transaction monétaire et facilité le financement des entreprises et des secteurs publics, tout en nous mettant en capacité de peser dans les discussions monétaires internationales. Se priver de cet atout serait absurde. Rappelons que le seul effet de la croissance démographique des grands émergents – sans prise en compte des effets de rattrapage et de l'écart des taux de croissance – devrait conduire mécaniquement la France à quitter le G8 avant 2030, tandis que la zone euro est durablement installée comme un acteur central de l'économie mondiale.

B. Il faut pourtant tirer les leçons de la crise de la zone euro

Au moment de la création de l'euro et faute de disposer d'un consensus suffisant pour aller plus loin contrairement aux recommandations de ses fondateurs²⁶, l'UEM ne disposait que de façon incomplète de la panoplie des outils qui permettent le bon fonctionnement d'une zone monétaire. La crise des dettes souveraines a cruellement souligné ces manques et a marqué l'échec de deux paris :

- celui que l'union monétaire pourrait fonctionner sous la seule discipline des marchés, sans une coordination suffisante des politiques économiques et budgétaires de ses États membres ;

²⁵ En 2015, étaient libellés en euro plus d'un cinquième des réserves de change mondiales, 33 % de l'ensemble des transactions quotidiennes effectuées au niveau mondial, 40 % des dettes globales à égalité avec le dollar, plus de la moitié des importations de la zone euro et plus de 65 % de l'ensemble de ses exportations. Source : Commission européenne.

²⁶ Cf. le « rapport Delors » sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne de 1989.

- celui que la création de l'euro allait conduire rapidement ses participants vers une union politique qui permettrait, précisément, une gestion commune renforcée de la politique économique et budgétaire.

La crise a montré qu'hormis face à l'urgence, les États membres de l'UEM n'ont pas pris acte de ce que participer à la zone euro est un atout majeur qui implique aussi de fortes responsabilités et une solidarité entre les États membres. Il a fallu la crise de la dette souveraine pour que les États endettés reconnaissent le besoin de réformes destinées à assainir le fonctionnement de leurs économies et pour que l'Allemagne accepte, au bord du précipice, de mettre la force de sa signature au service de la stabilité financière de la zone euro. Il faut en tirer un enseignement simple : les bénéfices de l'UEM ne se matérialisent que si ses États membres misent sur une stratégie coordonnée. Au contraire, la création de la zone euro a désresponsabilisé les États, qui n'avaient plus à payer immédiatement les conséquences monétaires de politiques économiques peu coopératives.

Certains États ont laissé un endettement privé et public insoutenable se former. Hors de l'UEM, ils auraient subi une forte dépréciation de leur monnaie. D'autres États ont misé de façon prononcée sur des stratégies de désinflation compétitive. Hors de l'UEM, ces efforts auraient été absorbés en grande partie par l'appréciation de leur monnaie.

Les États de la zone euro n'ont pas pris leurs responsabilités et n'ont pas été capables de coordonner leurs stratégies économiques, ce qui a conduit à des déséquilibres insoutenables

En dehors de son pilier monétaire, l'UEM reposait lors de sa création sur des outils très limités de coordination des politiques économiques

et budgétaires des États membres. La clause dite de « *no bail-out* »²⁷ devait permettre d'assurer la discipline de marché sur l'endettement des États membres. Elle a été largement ignorée par les investisseurs, avec une disparition au cours des années 2000 des *spreads* souverains sans rapport avec la situation relative des finances publiques nationales. L'application du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et de ses règles de maintien des dettes publiques en deçà de 60 % du PIB et des déficits publics en deçà de 3 % hors période de circonstances exceptionnelles a volé en éclat dès le début des années 2000, en accord avec la France et l'Allemagne. Au-delà de ces règles de discipline budgétaire largement inappliquées, aucun dispositif n'était prévu en matière de coordination des politiques économiques nationales.

Dans ce contexte, les États membres de la zone euro ont refusé de voir la formation de déséquilibres macroéconomiques majeurs au cours des années 2000. Le creusement considérable des écarts de solde des paiements courants a été interprété comme l'effet du simple rattrapage des économies périphériques et du Sud de l'Europe²⁸. Les hausses des salaires dans les pays périphériques se sont traduites par une évolution des coûts salariaux unitaires²⁹ nettement plus rapide que dans les pays cœur, en particulier à la suite des réformes

²⁷ Article 125 TFUE, qui interdit le renflouement de la dette d'un État par l'Union ou par un autre État si elle n'est pas soutenable.

²⁸ En théorie, la hausse des gains de productivité dans les secteurs exposés à la concurrence internationale se traduit par des hausses de salaires qui se transmettent aux secteurs abrités (effet Balassa-Samuelsou). En apparence, il n'était pas surprenant que la convergence du niveau de vie de pays comme l'Espagne se traduise par une inflation plus forte que dans les pays cœurs et un niveau de demande intérieur supérieur à la production domestique, synonyme de dégradation du solde commercial et d'endettement extérieur. Financé par l'épargne des pays plus développés de la zone euro, l'endettement externe des pays périphérique devait être le reflet de la convergence, pourvu qu'il soit orienté vers le secteur exposé et contribue à l'investissement productif.

²⁹ Rapport entre la productivité et les coûts salariaux par tête, qui permet de mesurer la compétitivité-coût.

allemandes qui ont ouvert une décennie de modération salariale. Mais leur performance à l'exportation semblait écarter les craintes d'une dégradation de leur compétitivité relativement au reste de la zone euro. Si la question de la soutenabilité des dettes publiques était régulièrement évoquée, la faiblesse des *spreads* souverains semblait écarter tout risque immédiat.

En réalité, ces évolutions étaient l'expression d'un endettement insoutenable et d'une hypertrophie des secteurs abrités, en particulier avec une bulle des actifs immobiliers. L'instauration de la monnaie unique a constitué un choc positif massif pour les pays périphériques avec la chute des taux d'intérêt et l'abondance des capitaux dans le contexte d'un cycle d'endettement global. La politique monétaire et le taux de change, désormais uniques et reflétant par construction la position agrégée de la zone euro, ont accéléré cette situation de surchauffe³⁰. Les hausses de prix ont gonflé les rendements des secteurs abrités de la concurrence internationale, en particulier des actifs immobiliers, vers lesquels les financements ont été massivement orientés³¹. Au total, l'endettement des pays en rattrapage, vis-à-vis du reste de la zone euro, avait pour contrepartie trop peu d'actifs productifs³². La divergence des coûts salariaux unitaires exprimait le gonflement des prix et des salaires dans les secteurs abrités et, sans que cela ne se traduise nécessairement par un déficit de compétitivité à l'export, un niveau excessif de la demande intérieure dans des économies vivant au-dessus de leurs moyens.

³⁰ La France et l'Allemagne, qui représentaient en 2003 49 % du PIB de la zone euro, connaissaient une performance économique nettement moins forte que les pays en rattrapage au lendemain de l'éclatement de la bulle internet.

³¹ Dans l'ensemble des États de la zone euro hormis l'Allemagne, la croissance de valeur ajoutée, des prix et de l'emploi a été plus rapide dans les secteurs abrités que dans les secteurs exposés entre 2001 et 2008. Sophie Piton, CEPII, « Déséquilibres des balances courantes en zone euro : où en est-on ? », 2014.

³² Michel Aglietta et Thomas Brand, « *Un New Deal pour l'Europe* », 2013.

Ces déséquilibres sont le résultat d'un déficit de *monitoring* collectif, voire de stratégies non coopératives. En dépit des alertes lancées régulièrement par la BCE, les États ont profité du confort dans lequel ils se trouvaient à court terme. Les autorités des pays périphériques sont certes responsables de laxisme vis-à-vis de la croissance de l'endettement privé – et dans certains cas, public – et dans la surveillance du secteur financier, profitant de la manne offerte par la création de l'UEM. Mais les pays cœurs ne sont pas exempts de responsabilités. En cherchant à tout prix à maintenir sa compétitivité vis-à-vis des pays périphériques, l'Allemagne a financé les déséquilibres courants³³ avec un excédent qui a quasiment atteint le seuil de six points du PIB en 2008, tout en bénéficiant d'un taux de change réel abaissé par les déficits des pays périphériques. L'adoption de la TVA sociale en 2007 alors que l'Allemagne connaissait déjà une maîtrise des coûts salariaux bien plus forte que dans le reste de la zone était à rebours d'une stratégie de convergence. La France a pour sa part laissé se dégrader ses comptes publics et s'installer un dynamisme des salaires sans rapport avec la hausse de la productivité.

³³ Toutefois, la modération salariale allemande aurait des effets contrastés sur les autres économies de la zone euro : les concurrents directs des entreprises allemandes subiraient des pertes de part de marché et une dégradation de leur compte courant (Grèce, Pays-Bas), les économies insérées dans une division de la chaîne de valeur avec l'Allemagne bénéficient au contraire du gain de compétitivité (France, Grèce). Timo Bettendorf et Miguel León-Ledesma, Deutsche Bundesbank, « *Are lower German wages creating current account imbalances in the euro area ?* », mars 2016.

Les déséquilibres des années 2000 ont explosé après la crise des « *subprimes* », révélant au grand jour les failles de l'architecture initiale de l'UEM qui étaient pourtant connues dès l'origine

La crise financière a provoqué un arrêt brutal des financements extérieurs (*sudden stop*) dont les États en déficit courant avaient besoin pour financer la consommation et l'investissement privé, autant que les déficits publics. Ceci a révélé plusieurs failles dans l'architecture initiale de la zone euro, outre l'incapacité des États à coordonner de façon responsable leur politique économique et à maîtriser leurs finances publiques, pointée précédemment.

L'absence d'amortisseurs efficaces face à des chocs asymétriques de grande envergure au sein de la zone euro a eu des conséquences lourdes. Par construction, le change et la politique monétaire réagissent à la situation agrégée de la zone euro. Bien entendu, tous les États membres ont été affectés par la crise financière, mais le choc a été nettement plus brutal pour les États dont le financement de l'économie dépendait de l'extérieur et dans lesquels des bulles de prix des actifs ont éclaté. Ces États auraient dû pouvoir compter sur la réactivité de la politique budgétaire nationale pour amortir la récession de leur économie. Ceci était d'autant plus vrai que la politique monétaire a rapidement exploité l'ensemble de ses marges de manœuvre avec l'abaissement des taux directeurs à leur plancher (« *zero lower bound* »). Mais en l'absence de prêteur en dernier ressort, face aux besoins de recapitalisation du secteur bancaire et dans certains cas, face à des finances publiques déjà dégradées au cours des années 2000, les tensions sur l'accès au marché des États du sud de la zone euro ont rapidement monté. Ceci a empêché une action stabilisatrice des finances publiques nationales et a au contraire contraint les États

du sud à adopter une position budgétaire procyclique (réduction des soldes publiques structurels en temps de récession).

Cette situation a été considérablement aggravée par la spirale négative entre les risques souverains et les risques bancaires dans laquelle la zone euro s'est enfoncée. Les banques, en recherche d'actifs sûrs, avaient dans leurs bilans des volumes importants d'obligations souveraines. Les États étaient pour leur part considérés comme garants implicites des banques, en raison de l'importance systémique du secteur bancaire. De ce fait, les pertes des banques ont alimenté la hausse du risque souverain – les investisseurs anticipant à juste titre que les États allaient s'endetter pour recapitaliser les banques et éviter des faillites en domino. La hausse du risque souverain a dégradé à son tour la qualité des bilans bancaires et la fiabilité de la garantie publique dont ils bénéficient implicitement.

Dans ce contexte, l'intégration financière de la zone euro s'est montrée inachevée et fragile. Une crise de confiance dans la santé des secteurs bancaires nationaux s'est rapidement installée, ainsi que dans la capacité d'États déjà lourdement endettés à faire face aux besoins de recapitalisation des établissements de crédit. Plus encore, la liberté parfaite des mouvements de capitaux au sein de l'UE a catalysé les phénomènes de fuite vers la qualité et de renationalisation du financement de l'économie. C'est précisément l'inverse du rôle d'amortisseur que les marchés de capitaux devraient jouer au sein d'une zone monétaire : la détention d'actifs transfrontière permet en principe le partage des risques et facilite l'absorption des chocs. Ceci suppose une évaluation des risques financiers qui ne s'opère pas uniquement sur une base nationale, avec notamment des mécanismes centraux de surveillance et de stabilisation du secteur financier qui ont cruellement fait défaut à la zone euro au moment de la crise.

Les États membres les plus touchés par la crise financière se sont trouvés face à une équation impossible, payant au prix fort le laisser-faire des années 2000. Contraints de s'endetter pour couvrir les besoins de recapitalisation du secteur bancaire alors même que la récession dégradait naturellement les soldes publics et que l'accès au financement se faisait plus difficile, ils n'ont pas été en mesure d'intervenir pour stabiliser l'activité de façon comparable aux autres zones monétaires : aux États-Unis le solde structurel des finances publiques s'est creusé de 5,8 % du PIB potentiel en deux ans (2008-2009), contre 2,9 % en zone euro, soit un effort moitié moins important. La répartition de cet effort souligne en outre l'absence de marges de manœuvre des États les plus en difficulté³⁴ : en 2009, le paquet de relance a représenté 0,9 points de PIB en Grèce (2,1 % en France, 2,8 % en Allemagne, 4,9 % en Espagne), il a été nul en Italie et en Belgique³⁵. À partir de 2009, les besoins de recapitalisation bancaire s'approfondissant, les tensions sur la liquidité ou la solvabilité des États vulnérables se sont approfondies : entre 2008 et 2014, l'impact du sauvetage du secteur bancaire sur la dette publique a par exemple représenté 22,1 % du PIB en Grèce, 31,1 % en Irlande, 18,8 % à Chypre³⁶. Les États se sont alors engagés dans des programmes de redressement des finances publiques qui ont contribué à dégrader encore davantage la conjoncture, dans un contexte où l'impact des économies budgétaires sur l'activité était

³⁴ David Saha et Jakob von Weizsäcker, Bruegel policy contribution, « *Estimating the size of the European stimulus packages for 2009: an update* », avril 2009.

³⁵ Les finances publiques y ont évolué au seul rythme des stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire la variation des recettes et des dépenses induite par la conjoncture, sans mesures discrétionnaires additionnelles ou du moins avec une neutralité de ces mesures discrétionnaires.

³⁶ BCE, Bulletin Économique, « *The fiscal impact of financial sector support during the crisis* » 2015.

maximal³⁷. Les faillites souveraines – qui auraient certes été bien pires pour les États concernés – n'ont pu être évitées qu'au prix d'une récession approfondie et de destructions d'emplois massives.

L'UEM a su progresser en réponse à la crise mais sa situation demeure alarmante

En réponse à la crise, les États ont su agir pour préserver l'intégrité de la zone euro. Ce faisant, les failles initiales de son organisation ont été partiellement comblées.

La coordination budgétaire des États membres de la zone euro a été renforcée. Initialement limitée à une procédure de mise en garde et de sanction en cas de dépassement des seuils de 3 % de déficit public ou de 60 % de dette publique par rapport au PIB, le PSC a été complété³⁸ par :

- Des procédures permettant une coordination en amont et une approche préventive au lieu de la seule procédure de sanction *ex-post* qui n'a *de facto* pas été appliquée au cours des années 2000. En particulier, les États membres doivent désormais transmettre à la Commission européenne à l'automne leur projet de plan budgétaire pour l'année suivante, ce qui permet d'évaluer et d'instaurer un dialogue en amont des discussions parlementaires nationales sur leur stratégie.
- Un *corpus* de doctrine, certes complexe, a été adopté pour enrichir l'interprétation du PSC et garantir des souplesses qui permettent

³⁷ Selon les estimations du FMI, de l'OCDE et de la Commission européenne, alors que les multiplicateurs budgétaires sont généralement inférieurs à 1 à court terme (c'est-à-dire qu'un 1 de dépense publique financée par 1 euro de recette fiscale se traduit par moins de 1 euro de PIB), ils ont pu dépasser 2 en Grèce, par exemple, au plus fort de la crise de la dette souveraine.

³⁸ Le « *six-pack* » de 2011, le TSCG de 2012 (connu sous le nom de « traité budgétaire »), le « *two-pack* » de 2013 ont réformé en profondeur le PSC : la coordination des États se fait désormais plus en amont, de façon préventive.

d'assurer que la discipline budgétaire est compatible avec la fonction de stabilisation de l'activité de la politique budgétaire³⁹.

- Afin de renforcer l'application du PSC, la Commission peut désormais décider de sanctions contre un État qui violerait ses engagements sans justifications suffisantes, sauf si une majorité d'États membres du Conseil s'y oppose. Cette règle dite de « majorité inversée » a pour but d'éviter ce qui s'est produit dans les années 2000, c'est-à-dire que la discussion politique entre Ministres des finances des États membres ne conduise systématiquement à trop d'indulgence et vide en pratique le pacte de sa substance.

La surveillance des déséquilibres macroéconomiques, qui avait fait défaut dans les années 2000, fait désormais l'objet d'une procédure spécifique. Au cours du semestre européen, une série d'indicateurs⁴⁰ ainsi que la stratégie économique des États membres sont examinés chaque année afin de prévenir la formation des déséquilibres.

La mise en place de l'union bancaire devrait permettre d'achever l'intégration financière et de briser le cercle vicieux entre la situation des bilans bancaires et la soutenabilité des finances publiques. Un mécanisme de supervision unique des banques européennes, dont la gestion est confiée à la BCE, a ouvert la voie à l'instauration de règles communes de gestion des crises bancaires et à la création d'un fonds de résolution unique. Il s'agit d'un progrès majeur,

³⁹ L'impact de la conjoncture sur les soldes publics nationaux est pris en compte de manière fine (élasticités des recettes et des dépenses à la croissance du PIB notamment) de telle sorte que la position budgétaire des États est évaluée principalement sur leur effort ou leurs situations « structurels », c'est-à-dire débarrassés des effets de la conjoncture. Ceci permet de ne pas exiger un ajustement budgétaire excessif de la part d'États dont les soldes publics se dégradent mécaniquement en cas de faible croissance ou de récession (« stabilisateurs automatiques »).

⁴⁰ Évolution des prix immobiliers, niveau du solde courant, niveau d'endettement des ménages, évolution des coûts salariaux...

comparable en importance à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951. En mettant en commun la régulation et les moyens nécessaires à la stabilité d'un secteur devenu stratégique, les États membres ont notamment créé un cadre qui permettra de protéger les contribuables et les épargnants d'éventuelles défaillances du secteur financier. C'est de ce fait une des meilleures démonstrations récentes de ce que le partage de compétence entre États européens peut apporter une protection et une sécurité plus grande aux citoyens que l'action isolée d'un État ne pourrait.

Des mécanismes solides et pérennes de gestion des crises de dette souveraine ont été mis en place. Le MES, doté de 700 milliards d'euros, permet désormais de venir en aide aux États menacés d'une crise de liquidité ou de perdre l'accès au financement de marché, en contrepartie de programmes de réformes destinés à assurer le caractère soutenable de leurs comptes publics et la résorption des déséquilibres macroéconomiques.

Dans ce contexte d'outils et de règles renforcés, la BCE a su se montrer réactive et jouer un rôle crucial dans la réponse à la crise. Tout d'abord, le *securities market program*⁴¹ lancé en 2010 a contribué à atténuer les tensions. Ensuite, l'apaisement durable et la sortie de crise ont été largement permis par le programme *outright monetary transaction*, lancé à l'été 2012. Son efficacité est paradoxalement signée par le fait qu'il n'a jamais été activé : en s'engageant à soutenir par une intervention directe sur le marché souverain un État qui bénéficierait de l'aide du MES, aurait souscrit de ce fait aux conditionnalités associées et serait revenu sur le marché, la BCE a clairement donné

⁴¹ Programme d'achat de 210 milliards d'euros de dettes publiques et privées sur les marchés secondaires.

aux investisseurs le signal qu'elle entendait agir comme prêteur en dernier ressort pour garantir la stabilité de la zone euro, pour peu que les États concernés prennent également leurs responsabilités. Enfin, depuis 2014, le *quantitative easing* a aussi puissamment contribué à relancer l'activité et à écarter les risques déflationnistes.

Malgré ces progrès, la situation de la zone euro demeure fragile

L'assainissement des bilans bancaires demeure inachevé⁴² et le biais domestique sur les marchés de capitaux est loin d'avoir disparu tant que l'union bancaire est encore en phase de montée en charge. La persistance de la fragmentation financière pénalise le financement de l'économie et le redémarrage de l'activité dans les pays du sud de la zone euro et nuit à l'efficacité de la politique monétaire

44

La situation des finances publiques nationales demeure hétérogène et alarmante. Le ratio de dette publique rapportée au PIB agrégé de la zone euro s'est considérablement dégradé au cours de la crise, passant de moins de 70 % au début des années 2000 à plus de 90 % en 2016. Surtout, il demeure trop élevé dans certains États pour leur permettre de disposer d'un coussin de sécurité en cas de nouvelle récession (plus de 170 % du PIB en Grèce, plus de 130 % du PIB en Italie). Ceci continue à exercer une pression sur la maîtrise des comptes publics qui ralentit la reprise de l'activité. C'est une entrave à la mise en œuvre d'un *policy mix* adapté⁴³ à une situation dans laquelle la politique monétaire a épuisé ses marges de manœuvre, ce qui

⁴² Voir par exemple, FMI, du *Global financial stability report*, actualisation d'automne 2016.

⁴³ Voir par exemple, Trésor-Eco, « *Contribution à la réflexion sur le renforcement de la zone euro* », février 2017.

implique que la gestion du *cycle économique* différencié de chaque économie de la zone euro devrait reposer sur l'adéquation des politiques budgétaires nationales. Dans un contexte où le niveau de chômage demeure à un niveau inacceptable notamment dans les États du sud de la zone euro, ce problème économique engendre des risques sociaux et politiques.

La correction des déséquilibres courants demeure largement asymétrique et soulève des interrogations sur l'efficacité et l'acceptabilité de la stratégie de sortie de crise. Les soldes courants du sud de la zone euro se sont fortement améliorés sous l'effet des politiques d'ajustement internes mise en place depuis 2010-2011 : ils sont désormais légèrement positifs ou proche de l'équilibre en Espagne, en Italie et au Portugal. Cette amélioration repose certes sur un redémarrage des exportations mais aussi largement sur une forte chute de la demande intérieure. Dans le même temps, les excédents courants de l'Allemagne et des Pays-Bas ont fortement progressé en dépit de premières mesures susceptibles de les réduire (instauration d'un salaire minimum et légère augmentation des dépenses publiques en Allemagne), pour atteindre par exemple 8,6 % du PIB en Allemagne en 2016⁴⁴.

Cette résorption asymétrique des déséquilibres courants soulève plusieurs questions majeures :

- La déformation durable du partage de valeur ajoutée au détriment de la demande intérieure au sein de la zone euro : la réduction des écarts de soldes courants et des dynamiques de coûts salariaux unitaires repose essentiellement sur une baisse des salaires et des

⁴⁴ Il faut noter qu'un excédent courant durablement supérieur à 6 % du PIB est considéré comme un déséquilibre macroéconomique excessif au titre de la procédure de surveillance mise en place dans le cadre du *six-pack*.

dépenses publiques dans les États du sud de la zone euro. Dans les États du nord, l'épargne des agents privés continue d'augmenter et les dépenses publiques demeurent strictement maîtrisées. Ceci entraîne une faiblesse globale de la demande interne en zone euro, qui retarde la reprise de l'activité. C'est d'ailleurs une critique directement adressée à la zone euro par ses partenaires internationaux dans le cadre du G20.

- Un risque durable de désinflation, contré à ce stade par une politique monétaire non conventionnelle qui ne peut être considérée comme un régime permanent.
- Un risque social dans les États du sud, si la dynamique de baisse des salaires réels dans ces États continue d'être le principal levier de l'ajustement en zone euro.
- Un problème de cohérence à moyen terme : la désinflation compétitive ne peut pas être une stratégie durablement pertinente pour l'ensemble de la zone euro. À court terme, cela renforce la compétitivité prix des exportations vis-à-vis du reste du monde, mais le taux de change devrait à moyen terme s'apprécier et neutraliser cet effet. En un sens, la stratégie de maîtrise des salaires mise en œuvre par l'Allemagne a été très efficace dans la mesure où, précisément les États du sud possédaient une demande intérieure dynamique et un déficit courant qui permettait de limiter l'appréciation de l'euro. Que chaque État de la zone euro soit en excédent courant et que la zone euro devienne une créancière massive vis-à-vis du reste du monde ne saurait être un objectif de politique économique.

Ces difficultés montrent que les failles initiales de l'architecture et de la gouvernance de l'UEM ne sont pas encore comblées. La mise en œuvre de l'union bancaire permettrait de parachever l'intégration financière de la zone euro. Mais deux des difficultés qui ont conduit à la crise des dettes souveraines demeurent :

- Les États de la zone euro ne parviennent pas à formuler et à mettre en œuvre une politique économique cohérente au sein de laquelle chacun prend ses responsabilités. Les procédures actuelles surveillent chaque État pris individuellement, avec une efficacité d'ailleurs perfectible si l'on considère l'indulgence dont la France a bénéficié. Elles ne permettent ni la formulation d'une stratégie globale coordonnée, ni la reconnaissance du rôle que les États considérés comme vertueux ont à jouer dans la résorption des déséquilibres macroéconomiques, compte tenu du bénéfice qu'ils tirent d'un taux de change abaissé par la situation des États du sud.
- La faiblesse des mécanismes d'ajustement des chocs asymétriques demeure, portant un risque de déstabilisation des États les plus fragiles et de contagion. Les petites économies périphériques de la zone euro sont par nature moins diversifiées et plus ouvertes au commerce et aux financements extérieurs. Elles sont de ce fait plus cycliques et plus sensibles à des chocs spécifiques de grande envergure. Par exemple, un choc négatif important sur le marché du tourisme serait incontestablement une mauvaise nouvelle pour la France, première destination touristique du monde, mais il affecterait plus durement l'économie moins diversifiée de la Grèce (le tourisme représente environ 7 % du PIB français, contre 16 % du PIB grec). Dans ces États, du reste fortement endettés à l'issue de la crise, les marges de manœuvre budgétaires pour soutenir l'activité seraient limitées voire inexistantes face à un tel choc, ce qui réenclencherait les mécanismes des années 2010-2011 :
 - contraintes de maîtriser les soldes budgétaires en pleine récession, les politiques budgétaires nationales pénaliseraient encore davantage l'activité ;
 - la politique monétaire, qui a du reste déjà mobilisé l'ensemble de ses leviers à ce jour, ne pourrait pas réagir d'une manière adaptée à la situation spécifique de ces États qui pèsent marginalement

- par rapport aux pays cœurs dans l'économie de la zone euro et dans la formation du taux de change ;
- ceci précipiterait une spirale de récession/baisse des dépenses publiques dont les États auraient les plus grandes difficultés à sortir (« *self fulfilling solvency crisis* »). Ils devraient probablement à nouveau demander des programmes d'assistance financière associés à des contreparties difficiles pour les populations concernées.

C'est en raison de ce type de mécanismes que l'existence d'une monnaie commune suppose une coordination renforcée des politiques économiques et va théoriquement de pair avec l'existence d'une capacité budgétaire centrale capable de lisser les chocs d'activité dans l'ensemble de la zone, prévenant des risques de contagion et d'instabilité qui pénaliseraient l'ensemble de ses membres.

C. Refuser l'alternative stérile entre souverainisme et fédéralisme en dotant pragmatiquement la zone euro des outils dont elle a besoin

Compléter l'UEM ne signifie pas faire un saut fédéraliste

L'incomplétude de l'architecture de l'UEM a fait débat dès les travaux préparatoires du traité de Maastricht. Ceci s'est traduit par une ambiguïté, ou un refus de choisir plus ou moins assumé, dont il faut aujourd'hui sortir. Pour certains, les politiques économiques et budgétaires ne pourraient jamais être intégrées, ce qui imposait de prévoir des règles de surveillance et une discipline de marché. Pour d'autres, ce système fondé sur la discipline ne pourrait jamais fonctionner et la monnaie unique allait contraindre ses États membres à progresser pas à pas vers l'intégration politique.

La critique la plus forte de l'UEM repose d'ailleurs sur le postulat qu'elle ne pourra jamais se doter des instruments qui permettent à une zone monétaire de fonctionner efficacement. L'existence d'un budget et d'une dette centraux, une mobilité importante du travail, une convergence des déterminants structurels du fonctionnement de l'économie (droit du travail, fiscalité, droit de la faillite, etc.) sont souvent soulignés comme étant des éléments essentiels du fonctionnement des zones monétaires. Certains, comme le prix Nobel d'économie Joseph E. Stiglitz, ne critiquent pas la zone euro comme étant intrinsèquement une mauvaise idée, mais parce qu'ils considèrent que ces éléments fondamentaux supposent un haut degré de communauté et d'intégration politique dont les États de la zone euro seraient incapables. Il en déduit que l'UEM ne pourra jamais se doter des outils adéquats et va continuer de produire une politique économique procyclique, inadéquate et socialement coûteuse.

La zone euro n'est pas une fédération et ne se trouve pas en situation de le devenir dans un futur proche. En revanche, dans des domaines ciblés essentiels pour la prospérité et la stabilité de l'UEM, la mise en commun des capacités des États membres de la zone euro est incontournable, sans que cela ne constitue un saut fédéraliste auquel nul ne croit. Le partage de souveraineté peut permettre aux États de recouvrer une souveraineté collective plus forte, comme l'illustre l'union bancaire qui protégera demain bien plus efficacement les citoyens de la zone euro contre les risques de crise financière. Il faut en déduire une distinction saine entre les domaines qui relèvent légitimement d'outils intégrés et ceux qui relèvent de la responsabilité des États membres.

Quels sont les outils dont la zone euro a besoin ?

Il faut désormais mieux assumer que les politiques économiques et budgétaires nationales sont d'abord et avant tout du ressort des États membres et de leurs parlements, sur lesquels la responsabilité de la stabilité et de la prospérité commune repose en premier lieu. Le renforcement des pouvoirs de la Commission dans leur surveillance n'a fonctionné : elle n'a pas osé faire usage de sa capacité à imposer des sanctions lorsque les circonstances auraient pu le justifier, pour autant ses recommandations sur les politiques nationales ont été vécues comme trop intrusives par les États membres. Ceci implique de rechercher pour l'avenir une gouvernance plus respectueuse du débat public national, tout en garantissant un haut niveau d'appropriation par les États membres des enjeux et des responsabilités qui vont de pair avec la participation à la monnaie unique. Ceci concerne trois domaines : la discipline budgétaire et la coordination du *policy mix* agrégé de la zone euro ; la surveillance et la correction des déséquilibres macroéconomiques intrazone ; la convergence des structures et des politiques sectorielles qui déterminent le fonctionnement de l'économie des États membres.

La mise en place d'instruments intégrés, qui nécessite un dialogue plus effectif et coopératif entre États membres sur la conduite des politiques économiques, s'impose dans plusieurs domaines :

- La mise en place d'une capacité budgétaire intégrée pour contribuer à amortir les chocs économiques est incontournable à terme. Nous avons la conviction qu'un instrument de dimension limitée

représentant des partages de compétences modestes entre États membres pourrait avoir un effet déterminant⁴⁵.

- La stabilité financière est un bien public commun à l'ensemble de la zone euro, et le dispositif intégré de prévention et de résolution des tensions qui peuvent affecter les marchés de dette souveraine doit également être parachevé au sein de l'union bancaire.
- Enfin, le renforcement du caractère démocratique de la gouvernance de la zone euro doit également être commensurable avec le développement des attributions de l'UEM et constitue du reste une attente forte des citoyens.

Restaurer la confiance entre partenaires dans l'UEM

La crise a fortement écorné la confiance entre les États membres de la zone euro ainsi que leurs rapports avec les institutions de l'UE. Nombre des décideurs européens que nous avons interrogés ont souligné que des réformes institutionnelles supplémentaires de l'UEM seraient secondaires en importance par rapport à la nécessité de renouer avec la capacité des États à penser et agir de concert.

Il faut réaffirmer un engagement simple : responsabilité de chaque État, solidarité entre partenaires. Ce sont deux principes indissociables. Par exemple, l'union bancaire renforce la solidité globale du secteur financier de la zone euro en mutualisant ses moyens de sauvetage, mais cela n'a été acceptable qu'avec la mise en place de la supervision unique, le nettoyage des bilans bancaires et le désendettement dans

⁴⁵ Une capacité budgétaire d'environ 2 points de PIB serait suffisante pour absorber une part non négligeable des chocs qui affecteraient une petite économie périphérique, pourvu que ses composantes en recettes et en dépense soient suffisamment cycliques et qu'elle puisse recourir à l'endettement de façon encadrée. À titre de comparaison, le plus petit budget fédéral du monde, celui de la Suisse, est 4,5 fois plus volumineux et finance des fonctions régaliennes centrales dont il n'est pas question en zone euro.

les économies périphériques. L'UEM est aujourd'hui peu disciplinée, en dépit de l'enchevêtrement de règles de surveillances et ne pratique la solidarité qu'au bord du précipice. La zone euro ne peut pas fonctionner si ses États membres ne jouent pas un jeu coopératif. Il ne s'agit pas de distribuer des bons et des mauvais points. Dans le redressement de la zone euro, la responsabilité repose bien sûr d'abord sur les États qui ont laissé se construire des déséquilibres nationaux majeurs permis par l'abondance de financement qui a suivi la création de l'euro. Mais les États « vertueux » doivent admettre que les torts sont partagés par l'ensemble des États membres et qu'ils ont leur propre rôle à jouer dans le rééquilibrage de l'UEM.

Un rapprochement franco-allemand demeure un prérequis incontournable... et la balle est d'abord dans le camp de la France. L'alignement exceptionnel des calendriers électoraux pourrait fournir un terrain propice, sinon une occasion historique, de renouer le dialogue entre les deux moteurs de la construction européenne, qui se sont éloignés au cours de la crise : l'Allemagne déçue par les atermoiements de la France et par son manque d'engagement à assumer les responsabilités d'un grand pays cœur de la zone euro, la France lassée par l'entêtement de l'Allemagne à refuser de reconnaître que la solidarité et la symétrie des efforts sont des composantes indispensables du bon fonctionnement de l'UEM en dépit d'un quasi consensus mondial. En avance de quelques mois sur les prochains chefs d'État et de gouvernement français et allemand.

- La France doit enfin démontrer de façon crédible sa volonté de faire face aux défis structurels auxquels elle est confrontée avec un programme crédible. C'est avant tout dans son intérêt. Mais cela renforcerait considérablement sa position en Europe et lui permettrait de jouer un rôle moteur dans la rénovation de la coordination des politiques économiques, sans qu'elle ne se sente mise sous la

pression de ses partenaires et sans risquer d'être inaudible lorsqu'elle fait valoir ses vues.

- L'Allemagne doit accepter, comme le suggère le consensus international, que la convergence entre États membres de l'UEM doit être symétrique, et que les États en excédant courant élevé doivent augmenter les salaires, surtout lorsque l'inflation redémarre. Elle doit reconnaître que sa stratégie de maîtrise des salaires a porté ses fruits en partie grâce aux déséquilibres courants des États du sud, qui ont adressé à l'Allemagne une forte demande et lui ont permis de bénéficier d'un taux de change réel sous-évalué. À défaut, et c'est ce qui en train de se produire, la zone euro se trouvera durablement en situation d'excédent courant au niveau agrégé, ce qui est une fausse piste : outre les risques déflationnistes, les gains de compétitivité-coût vis-à-vis du reste du monde seraient absorbés en quelques années par l'appréciation de l'euro et il ne resterait alors de cette désinflation compétitive généralisée qu'une déformation durable partage de la valeur ajoutée au détriment des salaires, sapant les bases de la demande intérieure, comme l'acceptabilité sociale de l'ajustement.
- L'accord franco-allemand pourrait être plus global. La France doit se montrer cohérente et à la hauteur de son statut d'État fondateur de l'UE et de l'UEM : si elle plaide pour des solidarités renforcées en zone euro, elle doit aussi prendre davantage sa part dans la prise en charge solidaire de la crise des réfugiés qu'elle ne le fait aujourd'hui. L'Allemagne doit quant à elle prendre part à l'effort de renforcement des capacités de défense de l'UE, comme elle a déjà commencé d'ailleurs à le faire.

Proposition 1 : Définir clairement chaque année, une politique économique et budgétaire globale de la zone euro.

L'examen annuel des positions et projets budgétaires des États membres représente un travail et un volume de discussion considérable. Pour autant il ne produit pas de résultats probants, tout en obérant le temps qui devrait être consacré à la formulation d'une position budgétaire cohérente et détaillée pour la zone euro, intégrant en particulier une approche suffisamment différenciée entre les groupes d'États selon leur situation.

Gardienne de l'intérêt communautaire, la Commission serait plus à son aise dans cet exercice de stratégie et de proposition que dans la prescription de mesures précises aux États membres, perçue comme particulièrement intrusive. Chaque année, cette stratégie serait discutée et validée par l'Eurogroupe, puis par les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro.

Les travaux communautaires permettraient également de nourrir ceux des autorités nationales en charge des mécanismes de correction automatique : accord sur la survenance de circonstances exceptionnelles, mise à jour des lignes directrices concernant la mise en œuvre des règles budgétaires...

Proposition 2 : Instaurer un gouvernement économique de la zone euro pour animer une mise en œuvre coopérative des politiques économiques.

Depuis la création de l'UEM, l'Allemagne a montré une préférence pour la mise en place de règles de droit, tandis que la France a préféré se fier au dialogue politique entre États comme mode de

gouvernance de la zone euro. Un compromis entre ces deux visions est nécessaire pour progresser. Après avoir proposé un renforcement des règles qui feront le bon fonctionnement de l'UEM, il nous semble indispensable que des progrès institutionnels commensurables puissent être enregistrés.

À court terme et sans modifier les traités, de premières évolutions sont souhaitables :

- Au lieu d'un ministre des finances d'un État membre de la zone euro y consacrant une partie de son temps, l'Eurogroupe devrait être doté d'un président à temps plein, qui aurait ainsi en outre le temps de présenter la stratégie et la situation de la zone euro devant les parlements nationaux.
- Une pratique régulière des sommets de la zone euro au niveau des chefs d'État et de gouvernement devrait être restaurée, au lieu de la tendance actuelle de ne les réunir qu'en cas de crise. Cela fournirait un cadre de discussion nécessaire à l'appropriation par les plus hautes autorités nationales de la stratégie économique de la zone euro.
- Créer une commission de la zone euro au sein du Parlement européen semble incontournable. Elle aurait vocation à connaître des sujets qui concernent l'UEM : la monnaie (audition de la BCE sur la politique monétaire), la gouvernance économique et budgétaire (audition du Commissaire concerné, du président de l'Eurogroupe), les programmes d'assistance financière (outre les responsables précédents, le dirigeant du MES).

À plus long terme, et en particulier avec la création d'un budget de la zone euro (*cf. infra*), des évolutions plus déterminantes seront nécessaires :

- La zone euro devrait disposer d'un véritable exécutif et d'une administration économiques : « un Premier ministre » ou un

« ministre des finances » de la zone euro qui rassemblerait les compétences du commissaire en charge de l'UEM et du président de l'Eurogroupe.

- Ce chef de l'exécutif de l'UEM devrait être responsable devant une formation zone euro du Parlement européen et nommé par elle.
- Cette formation voterait le budget de la zone euro : la capacité de lever l'impôt sous l'autorisation d'un Parlement est un attribut fondamental de la démocratie.

Outre la gestion du budget central, ce gouvernement économique remplirait plusieurs fonctions : instruction et adoption des décisions en matière de coordination des politiques économiques et budgétaires ; définition et conduite de la politique économique globale de la zone euro ; exercice aux yeux du public comme des parlements de la responsabilité associée à ces attributions.

Proposition 3 : Mieux intégrer dans le droit national de chaque État membre les règles budgétaires de la zone euro.

Ni les échanges politiques au Conseil (version initiale du PSC) ni les sanctions semi-automatiques de la Commission européennes (*six-pack*⁴⁶) n'ont permis de produire un respect suffisant des engagements budgétaires indispensables au bon fonctionnement de l'UEM. Les pistes qui viseraient à rendre les sanctions encore plus indépendantes et automatiques par une autorité supranationales (par exemple la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)) risqueraient de rendre encore plus prégnante la perception du déficit

⁴⁶ *Six-pack* : ensemble de mesures (cinq règlements et une directive) proposé par la Commission européenne et approuvé par les vingt-sept États membres et le Parlement européen en 2011 pour améliorer le PSC.

démocratique de l'UEM et du caractère intrusif de la procédure budgétaire.

Il faut donc que les États membres s'approprient eux-mêmes et s'appliquent dans l'ordre interne ces règles. C'était d'ailleurs l'esprit initial du TSCG, qui enjoint les États de mettre en place un mécanisme de correction automatique en cas d'écart par rapport à l'« objectif à moyen terme » ou à la « trajectoire d'ajustement », tout en laissant aux parlements nationaux la liberté de définir « la nature, la taille, les délais des mécanismes de correction ainsi que les institutions nationales en charge de leur application ».

Comme d'autres États membres, la France n'a que partiellement transposé ce mécanisme avec la création d'un Conseil des finances publiques. Celui-ci émet un avis sur les projets de loi de finances qui lui permet notamment de se prononcer sur la qualité des prévisions macroéconomiques et budgétaires (dispositif prévu par ailleurs dans le *two-pack*) et de recommander le cas échéant des mesures correctrices. Cependant ses avis ne sont que consultatifs. Un mécanisme efficace aurait supposé que ses avis fussent contraignants.

Proposition 4 : Confier aux chefs d'État et de gouvernement de la zone euro le soin de piloter de concert la résorption des principaux déséquilibres macroéconomique de la zone euro.

Le *six-pack* a introduit une procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques qui repose sur un tableau d'indicateurs complet et se traduit par des travaux considérables de la part des autorités nationales et européennes, cependant suivis de peu d'effets. Elle se traduit également par des recommandations de la Commission perçues comme exagérément intrusives par les États

membres alors même que le dialogue avec les administrations nationales est nourri.

La politique économique demeurant une compétence nationale, la participation à l'UEM devrait se traduire par des objectifs pertinents (par exemple en matière de convergence des salaires ou de maîtrise des prix immobiliers) tandis que les États demeureraient libres de la manière de les atteindre.

Sur le fondement de travaux préparatoires de la Commission et de l'Eurogroupe, les chefs d'État et de gouvernement devraient s'accorder sur une série d'objectifs différenciés pour chaque État, adoptés pour une période de trois ans, et de nature à participer à la résorption des déséquilibres macroéconomiques de la zone euro. Ces objectifs porteraient sur tout ou partie des variables macroéconomiques suivies dans le cadre du *six-pack*.

Chaque État présenterait ensuite un programme de mesures qu'il entend prendre pour atteindre ces objectifs sur une période de trois ans, qui serait voté par son parlement. Actuellement les États membres transmettent à la Commission annuellement des programmes nationaux de réformes qui sont certes transmis aux Parlements, mais sans être véritablement discutés. Le rythme annuel n'est par ailleurs probablement pas pertinent pour l'expression d'une stratégie économique cohérente sur laquelle un parlement pourrait s'engager par un vote.

Proposition 5 : Faire converger les économies de la zone euro de façon respectueuse des spécificités et situations nationales.

En sommet de la zone euro, les chefs d'État et de gouvernement devraient s'accorder sur des lignes directrices non contraignantes

sur les déterminants clés du fonctionnement des économies des États membres, par exemple : principe d'un salaire minimum et corridor de niveau en fonction du salaire médian national, droit des faillites, fonctionnement du marché du travail, fiscalité (par exemple, comment réagira la zone euro si le Royaume-Uni *post-Brexit* opte pour un fort *dumping* fiscal pour attirer les entreprises et contrer les effets négatifs de sa sortie de l'UE ?).

L'harmonisation pure et simple de ces domaines semble illusoire et contraire à la spécificité de la zone euro : une zone monétaire composée d'États-nations souverains, qui partagent leurs compétences dans des domaines ciblés. Pour autant, il s'agit de sujets d'intérêt commun qui sont d'ores et déjà discutés dans les filières techniques de l'Eurogroupe. L'adoption de lignes directrices permettrait de favoriser avec souplesse et pragmatisme le rapprochement du fonctionnement des économies européennes : par exemple, mieux vaut une ligne directrice diversement appliquée en matière de fiscalité des sociétés qu'un projet de législation européenne sur le même sujet qui n'avancerait pas faute d'unanimité.

Proposition 6 : Élargir le rôle et les moyens du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) en le dotant (entre autres) d'une enveloppe de soutien à la stratégie économique de la zone euro.

Le FEM est doté d'une enveloppe de 150 millions d'euros sur six ans. Cette capacité pourrait être doublée, pour élargir la capacité de l'Europe à agir directement en réponse aux préoccupations des citoyens, ce qui inclut notamment le soutien à une croissance inclusive en zone euro (voire la deuxième partie pour une autre application importante en soutien à la politique commerciale de l'UE). Il pourrait

financer directement des aides et des interventions dans les États membres de la zone euro, en fonction d'une stratégie et de priorités globales définies collectivement. Cette capacité pourrait provenir d'un nouveau fonds dédié, ou faire l'objet d'un compartiment distinct au sein du FEM.

Proposition 7 : Transformer le Mécanisme européen de stabilité en Fonds monétaire européen.

La création du MES a été déterminante pour mettre fin à la crise des dettes souveraines, en instaurant un filet de sécurité permanent associé à des procédures claires pour apporter une aide aux États menacés de perdre l'accès au financement de marché. Ce risque ne saurait être complètement écarté aujourd'hui, compte tenu du niveau élevé des dettes publiques de certains États membres. La zone euro a besoin de s'assurer et de montrer au marché que les fonds disponibles pour prévenir les crises de financements souverains sont suffisants.

Outre la question de la dimension du MES, la question de la surveillance démocratique des programmes d'assistance financière doit être posée. Le MES a été créé en dehors du droit communautaire par un traité intergouvernemental, ce qui signifie qu'il n'est pas formellement soumis au contrôle du Parlement européen. Par ailleurs, si la participation du Fonds monétaire international (FMI) au financement des programmes d'assistance financière s'est avérée extrêmement utile, en particulier avant que la zone euro ne soit dotée d'instruments dédiés, elle s'est traduite par un dialogue parfois déséquilibré, le FMI disposant de capacités d'analyses importantes et d'une doctrine et gouvernance propres.

Transformer le MES en Fonds monétaire européen (FME) recouvrirait ainsi plusieurs dimensions :

- calibrer dans la durée le capital disponible pour assurer la stabilité de la zone euro avec des mécanismes de révision régulière des quotes-parts des États ;
- intégrer le MES dans le droit communautaire et permettre ainsi son contrôle démocratique par le Parlement européen ;
- doter la zone euro d'une capacité d'analyse propre renforcée en matière de programme d'assistance financière des États, avec l'appui de la Commission européenne, qui permettrait de rééquilibrer le dialogue avec le FMI, et le cas échéant d'intervenir sans dépendre de sa participation.

Proposition 8 : Instaurer par étapes un budget de la zone euro.

L'idée d'un budget de la zone euro, évoquée par certains dès la création de la monnaie unique comme condition de son bon fonctionnement, a fait du chemin dans les milieux académiques et les *think tanks* depuis la crise des dettes souveraines.

Les plus grandes difficultés à progresser dans les discussions entre États membres proviennent de deux raisons principales. Sans nier nécessairement ses bénéfices, les États du nord de la zone euro perçoivent cette proposition comme un mécanisme de transfert permanent de richesse en direction des États du sud, ce qui serait inacceptable politiquement et diminuerait par ailleurs l'incitation des États fragilisés à conduire les réformes nécessaires à la remise sur pied de leur économie. D'autres soulignent qu'un budget est un attribut typique des États fédéraux et suppose un degré d'intégration et de partage de souveraineté dont aucun État ne veut : le budget de la zone euro serait donc une excellente idée complètement irréaliste.

Dans ces circonstances, notre souhait est de clarifier ci-après trois éléments qui nous semblent cruciaux :

- Sans budget central, la zone euro est durablement condamnée à une politique économique insuffisamment efficace, voire sujette à un risque d'instabilité semblable à celui que les États ont enduré pendant la crise des dettes souveraines.
- Créer un budget de la zone euro efficace ne représenterait pas un saut fédéral majeur, mais plutôt des partages de moyens et de compétences limités et ciblés dans quelques domaines clés, sans commune mesure avec les attributs des États fédéraux.
- Le budget de la zone euro ne doit en aucune manière se traduire par des mécanismes de transfert ou un aléa moral pour les États, et notre conviction est que ses paramètres et ses modes de fonctionnement permettent de le garantir.

Pourquoi un budget de la zone euro est-il nécessaire ?

Par définition, à l'intérieur d'une union monétaire, les États membres ne disposent pas des outils de la politique monétaire et du taux de change pour réagir à un choc qui les affecterait de manière spécifique. Ces deux leviers de politique économique réagissent par construction à la situation macroéconomique agrégée de la zone euro.

Cette situation est particulièrement sensible pour les petites économies périphériques, pour deux raisons :

- d'abord, en raison de leur poids dans l'économie globale (la Grèce représente par exemple environ 2 % du PIB de la zone), qui fait qu'un très fort choc local pourrait avoir des conséquences trop limitées au niveau agrégé pour que les outils monétaires réagissent de façon adéquate (c'est très différent pour l'Allemagne, qui pèse 20 % du PIB de la zone, ainsi que pour la France) ;

- ensuite parce que ces économies sont par nature moins diversifiées et de ce fait plus dépendantes du commerce extérieur (part des importations et exportations dans le PIB) et des financements extérieurs. Elles sont ainsi plus cycliques et davantage sujettes à un choc dit asymétrique, c'est-à-dire qui les affecterait plus fortement que le reste de la zone euro.

De ce fait, le seul instrument macroéconomique qui permet à ces États d'agir sur la conjoncture est la politique budgétaire nationale. Or, compte tenu de l'endettement déjà élevé de nombre des petits États de la zone euro, une forte récession risque au contraire de créer des doutes sur leur solvabilité. Ils se trouvent alors *a minima* contraints d'utiliser insuffisamment le levier budgétaire pour soutenir l'activité, voire dans le pire des cas contraints de réduire les dépenses publiques pour maintenir leur solvabilité, aggravant alors la récession.

Cette situation est inefficace et coûteuse : i) les récessions sont plus profondes qu'elles ne devraient l'être dans les économies périphériques, ce qui peut avoir des conséquences de long terme (pertes de qualification et de spécialisations sectorielles) ; ii) les coupes budgétaires peuvent affecter, sous l'effet de l'urgence et de la nécessité, des dépenses d'avenir (formation initiale et retour à l'emploi des chômeurs par exemple) ; iii) comme la crise des dettes souveraines l'a montré, la contagion peut affecter des États plus gros et menacer la stabilité financière de la zone euro, si la récession est suffisamment forte pour que les États les plus vulnérables se trouvent prisonnier d'une spirale de contraction de la dépense publique et de baisse du PIB.

L'intérêt d'un budget de la zone euro est de prévenir la formation de ces mécanismes. En finançant des dépenses publiques centrales,

alimentées par des recettes fiscales centrales, cet instrument permet qu'une partie du soutien à l'activité par la politique budgétaire soit prise en charge par la signature collective des États membres plutôt que de peser sur les finances publiques seulement au niveau national. Ceci agirait comme une « assurance contre la conjoncture », lissant la situation des États membres à l'intérieur du cycle économique :

- les pays dont la conjoncture est relativement plus dégradée contribueraient mécaniquement moins au budget central, ce dernier captant une partie de leur déficit conjoncturel ;
- en haut de cycles, ces mêmes pays ayant généralement des rebonds plus forts contribueraient davantage au budget central ;
- de ce fait, le risque de tensions sur les dettes souveraines serait fortement amoindri ;
- enfin, ceci favoriserait l'intégration financière de la zone euro et catalyserait le rôle amortisseur des marchés de capitaux, à l'inverse de la situation des années 2010 dans laquelle le creusement des déficits publics des pays périphériques a alimenté la fragmentation des marchés financiers et le retour du biais domestique.

Créer un budget de la zone euro ne représenterait pas un saut fédéral majeur

À tort, ce projet est souvent considéré comme exagérément fédéraliste. Nous pensons au contraire qu'un budget central de taille limité, représentant des partages de compétences ciblés, aurait des effets majeurs.

À titre de comparaison, le plus petit budget fédéral du monde – confédéral, en l'espèce –, celui de la Suisse, représente un peu plus de 9 points de PIB. Nous proposons de cibler un budget de la zone euro de 2 à 3 points de PIB. Les budgets fédéraux financent en outre

systématiquement la défense et les affaires étrangères, ce qui implique un degré d'intégration politique très avancé. Nous proposons au contraire de limiter le budget de la zone euro aux domaines d'intervention utiles à la conduite de la politique économique et, surtout, à la stabilisation de la conjoncture et à l'amortissement des chocs qui affectent les États de manière différenciée.

Ceci n'empêcherait pas le budget de la zone euro d'avoir des effets déterminants :

- Puisque les chocs asymétriques de grande envergure concernent le plus souvent les petites économies périphériques, un budget central de taille limitée permettrait de jouer un rôle de stabilisation déterminant au niveau régional.
- Le budget de la zone euro pourrait être doté de composantes fortement contra-cycliques (très réactives à la conjoncture), en recettes et en dépense. Par exemple, il pourrait être financé par un mix de TVA et d'impôt sur les sociétés et financer entre autres un socle minimum d'assurance chômage. Ainsi, même un budget de taille limitée aurait, de par sa structure, un effet optimisé sur l'activité.
- Le financement du déficit conjoncturel du budget central impliquerait le recours à un endettement de court terme, remboursé en haut de cycle. La dette ainsi émise représenterait un actif sûr bénéfique à la solidité des bilans des acteurs financiers.

Le budget de la zone euro peut – et doit – éviter d'engendrer des transferts permanents entre les États et l'aléa moral

Tout d'abord, la création d'un budget zone euro ne peut pas être une mesure isolée et une réalisation de court terme :

- Elle suppose la mise en place d'une gouvernance économique renforcée (*cf. supra*) qui devrait conduire à une plus forte appro-

priation par les États membres des responsabilités qui accompagnent la participation à la zone euro.

- Elle devrait intervenir de manière progressive, au terme d'une période de convergence économique des États membres, de telle sorte que les écarts qui se sont creusés avant et pendant la crise aient été au moins partiellement résorbés. Le budget de la zone euro est un instrument de prévention des crises et d'assurance contre la conjoncture : pas un instrument pour déresponsabiliser les États de la correction des déséquilibres qu'ils ont laissé se former.

Ensuite, nous sommes convaincus que le budget de la zone euro peut être calibré de façon à ne pas se traduire par des transferts à sens unique des États du nord vers les États du sud. Si ses recettes reposent sur la TVA et l'impôt sur les sociétés (IS), en fonction de la conjoncture, les États à forte demande intérieure et les États à fort taux de profit des entreprises seront tour à tour relativement plus contributeurs et bénéficiaires que les autres. Autre exemple : le socle minimal d'assurance chômage en zone euro peut également être calibré de façon à se traduire par un mécanisme de mutualisation du risque de chômage conjoncturel, plutôt que par un mécanisme de transfert permanent des pays à faible chômage structurel vers les pays à fort chômage structurel (*cf. infra*).

Parmi les politiques que le budget de la zone pourrait financer, l'instauration d'un mécanisme central de financement de l'assurance chômage nous semble un exemple intéressant

Ceci matérialiserait l'engagement de l'UEM à répondre aux préoccupations les plus pressantes des citoyens. Il s'agit aussi d'une

dépense fortement cyclique par nature, ce qui signifie que la centralisation du financement de l'assurance chômage opérerait une stabilisation naturelle de l'activité dans un État membre affecté par un choc de grande ampleur.

Enfin, le calibrage du socle d'assurance chômage est une bonne illustration de la manière dont des mécanismes centraux peuvent être mis en œuvre sans priver les États membres de leurs spécificités et sans engendrer de transferts permanents entre Nord et Sud de la zone euro :

- Le taux de remplacement financé par la zone euro pourrait être de 40 % ou 50 %, ce qui n'empêcherait nullement les États membres de prévoir un taux de remplacement plus élevé et des modalités particulières (dégressivité etc...). Il s'agirait bien d'un socle d'indemnisation minimum.
- Les versements pourraient bénéficier uniquement aux demandeurs d'emploi de plus de trois mois et de moins d'un an, ou aux organismes nationaux d'assurance chômage qui en ont la charge. Ceci permettrait de financer uniquement l'augmentation conjoncturelle de l'assurance chômage et de ne pas pénaliser les États dont le taux de chômage est structurellement faible par des transferts permanents vers les États dans lesquels le chômage est structurellement élevé.

Assumer l'Europe des cercles concentriques

L'Europe à la carte, ou l'Europe à géométrie variable, est parvenue à un degré de complexité qui nuit à son efficacité et suscite l'incompréhension des citoyens.

Tous les États de la zone euro et de l'UE ne sont pas membres de l'espace Schengen, qui est d'ailleurs juridiquement un accord inter-

national distinct de l'UE, dont un principe fondateur est pourtant la libre circulation des personnes.

Concrètement, cela se traduit par des interrogations légitimes : nous partageons avec la Belgique une monnaie commune et définissons ensemble notre stratégie économique, mais nous n'avons pas de droit de regard sur la situation de Molenbeek ? Nous prêtons des milliards à la Grèce pour éviter qu'elle ne sorte de la zone euro mais nous n'avons que peu d'outils communs à lui proposer dans la gestion de la crise des réfugiés, qui sont deux millions à avoir échoué sur ses plages ? L'Eurogroupe est une réunion informelle et confidentielle des ministres des finances, auquel les traités n'accordent pas de compétence décisionnaire, mais il prend de fait des décisions qui ont un impact majeur pour les États membres.

Nous proposons d'assumer l'Europe des cercles concentriques avec un principe clair : au cœur de l'UE, il y a la zone euro, premier cercle concentrique. En partageant leur monnaie, ces États ont lié leur destin. L'ensemble des États membres de la zone euro doit participer à l'espace Schengen ou aux initiatives communes nécessaires en matière de défense et de politique étrangère par exemple. Bien sûr, d'autres États membres de l'Union pourront participer à ces initiatives à titre individuel, comme c'est le cas par exemple pour l'union bancaire qui s'étend au-delà de la zone euro. Ce qui compte c'est qu'un premier cercle cohérent puisse fonctionner de manière harmonieuse et représenter aux yeux des citoyens une voix et une responsabilité clairement identifiées.

METTRE LA PROSPÉRITÉ AU CŒUR DU PROJET EUROPÉEN AVEC UNE UNION EUROPÉENNE À LA POINTE DES TRANSITIONS

L'Europe s'est construite à partir de trois communautés concrètes qui œuvraient respectivement à l'établissement d'un marché unique pour le charbon et l'acier (CECA, 1951⁴⁷), à la création d'une union douanière (Communauté économique européenne – CEE, 1957⁴⁸) et à la constitution d'une communauté de l'énergie atomique (Euratom ou Communauté européenne de l'énergie atomique – CEEA⁴⁹, 1957).

Ces communautés reposaient, notamment pour la CECA et la CEEA, sur une mise en commun de compétences nationales au niveau de la communauté, et donc sur des abandons de souveraineté assumés par les États membres au profit de ces communautés. Ceci afin de soutenir les économies qui y participaient, augmenter les emplois et élever le niveau de vie moyen. Cette dynamique a culminé avec la concrétisation du marché intérieur à la fin des années 1980⁵⁰ qui a été rendue possible par un changement des modalités d'adoption des décisions au Conseil et le passage à la majorité qualifiée prévus par l'Acte unique européen de 1986.

⁴⁷ Constituée par le traité de Paris du 18 avril 1951.

⁴⁸ Constituée par le traité de Rome du 25 mars 1957.

⁴⁹ Constituée par le traité de Rome du 25 mars 1957.

⁵⁰ La Commission européenne avait adopté un *Livre blanc* en 1985 définissant un calendrier précis pour l'achèvement du marché intérieur en sept ans. En 1993, les législations nécessaires à l'achèvement du marché intérieur avaient été adoptées par l'UE.

Cette approche pragmatique a fait ses preuves mais a progressivement perdu son élan tandis qu'on observe les signes d'un décrochage de l'Europe dans la compétition mondiale. Le renforcement du marché unique reste cependant un véritable atout et pourrait, parallèlement aux réformes nécessaires au niveau de chacun des États membres, contribuer à la redynamisation des économies européennes. Ce renforcement pourrait passer par un renouvellement de l'approche communautaire visant à mieux cibler l'effort d'intégration sur les secteurs pour lesquels le bénéfice d'une intégration renforcée est le plus avéré – c'est-à-dire les secteurs présentant de fortes externalités ou des économies d'échelle importantes – et à coordonner davantage les différentes dimensions de la politique économique européenne : politique du marché intérieur, politique commerciale, politique industrielle. Ainsi, une approche européenne apparaît particulièrement pertinente dans le contexte des grandes transitions économiques en cours, notamment énergétique et numérique.

A. Renforcer et approfondir le marché intérieur

1. Diagnostic

La constitution du marché intérieur a permis une intégration des économies européennes...

Le marché intérieur permet aux travailleurs et aux entreprises de circuler et de commercer librement au sein de l'UE. Il repose sur quatre libertés : la libre circulation des travailleurs, des capitaux, des biens et des services. La mise en place du marché unique a impliqué la suppression des barrières douanières entre États membres, une harmonisation des règles commerciales qui entravaient les échanges

transfrontaliers, ou encore la mise en place de règles permettant aux citoyens européens de travailler dans un autre État membre.

La politique d'intégration du marché intérieur a permis d'augmenter très sensiblement les échanges au sein de l'UE. Les échanges intra-européens de biens ont crû de 12 % à 22 % du PIB entre 1992 et 2011. Les investissements directs transfrontières intra-européens sont passés d'environ 60 milliards d'euros en 1992 à plus de 560 milliards d'euros en moyenne avant la crise (2005-2008) avant de se replier autour de 300 milliards d'euros depuis (2009-2012). Enfin, la part de citoyens européens travaillant dans un autre État membre a doublé, passant de 1,5 % en 1990 à 3 % en 2011.

Il est difficile d'estimer *ex post* les gains associés à l'intégration du marché intérieur⁵¹ et peu d'études ont été conduites dans ce domaine. Une étude du Parlement européen (2014)⁵² recensait cinq études concluant à un gain compris entre 1 % et près de 6 % du PIB européen en fonction des périodes considérées (1 % de 1992 à 1994, 5,7 % de 1987 à 2010). Du point de vue des revenus, Campos *et al.* (2014)⁵³ concluaient qu'en l'absence d'intégration, le revenu par habitant aurait été en moyenne inférieur de 12 % avec des variations substantielles d'un pays à l'autre.

... mais leur convergence reste inachevée

⁵¹ Cette mesure se heurte à la difficulté de contrôler la causalité inversée (l'intégration est plus facile en période de croissance plus forte) et d'identifier un contrefactuel (que se serait-il passé sans intégration ?).

⁵² Parlement européen, *Contribution of the internal market and consumer protection to growth*, 2014.

⁵³ Campos, NF, F Coricelli et L Moretti, *Economic growth and political integration: estimating the benefits from membership in the European Union using the synthetic counterfactuals method*, 2014.

L'échec de la stratégie de Lisbonne

Avec la création de l'UE dans le cadre de la mise en œuvre du traité de Maastricht, les domaines d'action potentiels de l'UE se sont radicalement élargis. Dans le même temps, à côté de la méthode communautaire⁵⁴, se sont développées de nouvelles formes de coopération entre États membres, plus souples où le rôle de la Commission était plus réduit (par ex. la méthode ouverte de coordination reposait essentiellement sur des échanges de bonnes pratiques).

Cette approche holistique dont la stratégie de Lisbonne constitue le point d'orgue a été un échec. Cette stratégie fixait un horizon extrêmement ambitieux à l'UE, puisqu'il s'agissait de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Cependant, elle reposait sur des objectifs nombreux (affecter au budget de la recherche 3 % du PIB, parvenir à un taux d'emploi global de 70 %, et à un taux d'emploi des 55-64 ans de 50 %, etc.), des moyens inexistants, une méthode de coopération peu robuste (la méthode ouverte de coordination). De plus, l'UE devait alors mener à bien une politique d'élargissement ambitieuse. Enfin, cette stratégie n'a pas été capable de prendre en compte les divergences et les différences entre États membres. La crise financière puis la crise européenne auront finalement eu raison d'une stratégie qui n'a jamais vraiment dépassé le stade de l'ambition.

⁵⁴ La méthode communautaire repose sur le monopole d'initiative de la Commission, la codécision entre le Conseil et le Parlement européen, ainsi que le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

Le décrochage économique de l'UE : une réalité et quelques nuances

Alors même que le PIB par habitant de l'UE reste en deçà de celui de ses partenaires économiques les plus avancés, et demeure particulièrement hétérogène entre ses États membres, l'UE a décroché par rapport aux autres économies avancées depuis la crise de 2009, et plus encore depuis 2011. Parmi les économies du G20, seul le Japon a eu une croissance plus faible que l'UE dans son ensemble. Le PIB par habitant des Européens est durablement inférieur à celui des Américains : 38 652 dollars en 2015 dans l'UE contre 56 077 aux États-Unis (par comparaison, le PIB par habitant était de 32 999 dollars en 2008 au sein de l'UE)⁵⁵. Dans ce contexte, le chômage reste élevé en Europe (supérieur à 8,5 %), notamment le chômage des jeunes.

Les dépenses de R&D sont durablement plus faibles dans l'UE, où elles n'ont atteint que 1,94 % du PIB en 2014, que dans les autres pays de OCDE qui présentent une moyenne de 2,4 % du PIB en 2014.

Enfin, le poids des entreprises européennes parmi les entreprises les mieux valorisées au monde décroche. Alors que 41 entreprises européennes étaient présentes dans le classement des 100 entreprises les mieux valorisées dans le monde en 2008, elles ne sont plus que 24 en 2016⁵⁶, un décrochage plus rapide que celui de la part de l'UE dans le PIB mondial, passé de 30 % à 22 % sur la même période. À l'inverse, la part des États-Unis dans le PIB mondial

⁵⁵ Selon l'OCDE.

⁵⁶ Price Waterhouse Coopers, *Global Top 100 Companies by market capitalization*, juillet 2016.

est restée globalement stable (autour de 24 %) et le poids des entreprises américaines s'est renforcé, les dix premières places du Top 100 étant désormais occupées par des entreprises américaines, dont la plupart sont issues du secteur des technologies.

Néanmoins, si l'Europe dans son ensemble paraît décrocher, la situation est beaucoup plus nuancée. Certaines entreprises européennes sont tout à fait à la pointe de la compétition mondiale. Leur performance n'est pas liée principalement au pays ou au secteur dans lequel elles opèrent⁵⁷. Au-delà de ces « champions » européens, certaines régions ou certaines économies européennes connaissent actuellement des taux de croissance et des taux d'emploi particulièrement impressionnants. Ainsi, en 2015, la Suède a connu un taux de croissance de 4,1 %, la Pologne et la Slovaquie de 3,6 %, les Pays-Bas de 2 % et l'Allemagne de 1,7 %⁵⁸. L'Allemagne, l'Estonie, la Lituanie et la Suède connaissent le plein emploi et ont déjà atteint les objectifs qui leur avaient été fixés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 avec des taux d'emploi respectivement de 78 %, 76,5 %, 73,4 % et 80,5 %.

La dimension européenne peut amplifier les bénéfices de réformes nationales

Les réformes à conduire pour renforcer la compétitivité des économies européennes sont principalement nationales (voir la première partie). Elles sont d'ailleurs indispensables par elles-mêmes. Mais les effets positifs de ces réformes peuvent être renforcés par un effort européen d'amélioration du fonctionnement du marché unique. Un rapport

⁵⁷ Voir par exemple, Bruegel, *The global operations of European firms, EFIGE policy report*, 2011.

⁵⁸ Les pays qui sortent de la crise de 2008 ont également connu des taux de croissance très importants. Ainsi, l'Irlande a eu un taux de croissance de 7,8 % en 2015 et l'Espagne de 3,2 %.

du McKinsey Global Institute estimait ainsi en 2016 que l'UE pouvait atteindre entre 2 % et 3 % de croissance dans les prochaines années en conduisant un ensemble de réformes ambitieuses et que les trois quarts des mesures à prendre reposent sur la mise en œuvre de réformes au niveau de chacun des États membres. L'agenda européen représente tout de même le quart de cet effet : le bon fonctionnement du marché unique ne peut pas résoudre les problèmes (macro) économiques des économies européennes mais il peut leur permettre de tirer tous les bénéfices de ces réformes.

Le marché unique suscite des réactions ambivalentes

De facto, les gains économiques passés et potentiels du marché intérieur sont indubitables. Les entreprises reconnaissent qu'il constitue l'un des principaux acquis de la construction européenne et qu'il convient de l'achever, notamment dans le secteur financier. Parallèlement, les consommateurs se sont habitués à en bénéficier : les prix des billets d'avion ont baissé de 40 % ; le coût d'un appel mobile international a baissé de 73 % depuis 2005, les citoyens européens peuvent choisir librement leur fournisseur d'énergie ; les normes européennes garantissent la sécurité des aliments vendus dans l'UE, etc.

Cependant, l'UE se retrouve face à des aspirations contradictoires. La politique du marché unique est critiquée, tant par les entreprises que par les citoyens. Il est reproché au travail réglementaire de l'UE de ne pas respecter le principe de subsidiarité et d'intervenir trop souvent et trop précisément. Or, une grande partie de cette réglementation vise à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

De la même façon, les entreprises, tout en souhaitant que le marché unique soit achevé, sont critiques de l'approche retenue par la

Commission pour les industries de réseau (électricité, télécommunications, transports) qui a conduit à démanteler les monopoles historiques nationaux sans permettre l'émergence d'un marché européen unifié qui exploite vraiment les externalités et les économies d'échelle propres à ces secteurs.

L'action économique de l'UE pourrait être envisagée de manière plus stratégique

La politique économique de l'UE a longtemps été abordée de manière non coordonnée. Si elle s'inscrit dans un récit (« *narrative* ») global, chacune des actions a souvent été conçue et déployée de manière assez largement autonome. Or, en pratique, les politiques du marché unique (réglementation, concurrence), la politique commerciale et la politique industrielle (politique de recherche et développement, financement de la BEI) sont très interdépendantes les unes des autres. Depuis 2014, la Commission envisage de manière plus explicite⁵⁹ ces liens et les synergies possibles entre ces différents volets mais l'alignement stratégique de l'action économique de l'UE reste encore très lacunaire.

⁵⁹ Communication de la Commission européenne, *For a European Industrial Renaissance*, 2014.

2. Propositions

Renouveler l'approche du marché unique en renforçant l'intégration dans certains domaines...

Proposition 9 : Achever le marché unique en renforçant l'intégration dans un nombre limité de domaines pertinents et, dans les autres domaines, en privilégiant la reconnaissance mutuelle ou l'examen par la Commission des barrières commerciales entre États membres.

La comparaison du marché unique européen avec celui des États-Unis illustre les contradictions pointées par les entreprises. En effet, si l'intégration européenne a permis de réduire sensiblement les barrières entre les États membres, celles-ci restent encore beaucoup plus élevées qu'aux États-Unis, notamment dans le secteur des services. Au total, une fois corrigé des effets de la langue et d'autres facteurs tels que la distance et la population, le commerce entre deux pays européens serait aujourd'hui environ quatre fois plus faible que celui entre deux États américains⁶⁰. Pourtant, cette importance du commerce entre États fédérés ne s'est pas accompagnée d'une harmonisation complète des normes. Par exemple, les normes d'émission automobiles ne sont pas harmonisées aux États-Unis, alors qu'elles le sont en Europe.

Parallèlement, si de nombreuses barrières non tarifaires aux échanges subsistent encore entre États membres, elles se situent aujourd'hui plutôt dans le secteur des services et il sera certainement difficile (et probablement pas souhaitable) de chercher à les éliminer toutes

⁶⁰ Head K. et T. Mayer dans la Review of World Economics, *Non-Europe: The Magnitude and Causes of Market Fragmentation in the EU*, 2011.

compte tenu de la sensibilité de la régulation de certaines de ces activités (par exemple dans le domaine de la santé ou du droit).

L'UE doit donc renouveler l'approche qui a été retenue depuis les années 1980 pour approfondir le marché intérieur et qui reposait principalement sur l'harmonisation. Si celle-ci est nécessaire, elle doit être réservée aux quelques secteurs clés pour lesquelles une régulation au niveau européen est indispensable : il s'agit des secteurs à fortes externalités ou présentant d'importantes économies d'échelle pour lesquels l'émergence effective d'un marché unique intégré constitue un véritable enjeu. Il s'agit notamment du secteur financier, de celui de l'énergie ou encore du numérique. L'enjeu est ici de relancer une démarche intégratrice sur un périmètre limité pour lequel le bénéfice d'une meilleure intégration apparaît incontestable. Il s'agit en particulier de viser une réglementation unique mise en œuvre de manière cohérente par des régulateurs ou des superviseurs nationaux plus étroitement coordonnés ou, lorsque c'est nécessaire, par un régulateur ou un superviseur unique.

...tout en retrouvant davantage de souplesse dans les autres

De manière générale, et particulièrement pour les autres secteurs, l'excès de réglementation a été identifié depuis plusieurs années par la Commission comme une difficulté à laquelle il fallait s'attaquer et un enjeu de compétitivité pour les entreprises. La question a, dans un premier temps, été abordée sous l'angle de la réduction de la charge administrative reposant sur les entreprises qui a conduit, d'après la Commission européenne, à une réduction de 33 % de la charge administrative imposée par l'UE entre 2007 et 2012. Le programme a ensuite été étendu et a conduit la Commission à retirer certaines propositions qu'elle avait soumises au Conseil et au Parlement européen (400 projets retirés depuis 2006, dont 93 l'ont

été en 2015). Avec la Commission Juncker, la question du « mieux légiférer » (« *better regulation* ») a pris une importance politique renforcée. Des fonctions indépendantes de surveillance de la politique réglementaire ont été confiées au secrétariat général de la Commission, sous la responsabilité du premier vice-président de la Commission. S'il est encore trop tôt pour faire un bilan de cette nouvelle approche, elle doit permettre de limiter les nouvelles réglementations adoptées par l'UE, voire d'en supprimer certaines.

Cependant, celle-ci ne doit pas conduire à renoncer à lever les barrières commerciales entre États membres. Plusieurs approches peuvent être envisagées à cet égard.

La première consiste à privilégier la reconnaissance mutuelle des normes. La Cour de justice a consacré ce principe dès 1979 dans son arrêt dit *Cassis de Dijon*⁶¹. Elle avait indiqué qu'en l'absence de réglementation européenne commune de production et de commercialisation d'un produit, les États membres ne pouvaient pas empêcher que des produits légalement produits et commercialisés dans un autre État membre soient introduits sur leur territoire. Cependant, ce principe ne peut être absolu et la Cour a également admis que des restrictions pouvaient être introduites au commerce entre États membres, notamment pour des « raisons impérieuses d'intérêt général ». Dès lors, pour lever les barrières au commerce entre les États membres, des textes consacrant le principe de reconnaissance mutuelle et définissant de façon limitative les exceptions possibles pourraient être adoptés. Cependant, la proposition de directive sur le marché des services de la Commission en 2004 avait illustré les difficultés de cette approche. En effet, en consacrant le principe du

⁶¹ CJCE, 1979, *Rewe-Zentral AG c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

pays d'origine dans le secteur des services et en ne prévoyant pas d'exceptions suffisantes, cette proposition pouvait favoriser le dumping fiscal et social entre États membres.

L'approche finalement retenue par la directive sur le marché des services de 2006 était également intéressante. Si les législateurs avaient renoncé au principe de pays d'origine, ils avaient proposé que les États membres passent en revue leur législation nationale en veillant à supprimer ou assouplir les exigences qui entravaient le bon fonctionnement du marché intérieur des services (exigences de localisation, de formes juridiques, etc.). Cependant, les États membres ont profité des marges de manœuvre importantes laissées par la directive dans certains domaines (restrictions quantitatives et territoriales, exigences concernant la forme juridique et la détention du capital, obligation d'appliquer des tarifs fixes, minimums ou maximums, notamment) pour maintenir des législations qui limitent la libre prestation transfrontalière de services. Par ailleurs, la Commission disposait de peu de pouvoirs dans ce cadre pour imposer aux États membres de revenir sur leur législation. Cette approche pourrait être prolongée, en confiant à la Commission la responsabilité d'identifier les législations nationales qui entravent la libre prestation de services.

Moderniser la politique de concurrence et permettre son application à l'échelle du marché unique

Proposition 10 : Tirer les conséquences de la consolidation du marché unique en matière de politique de la concurrence et permettre l'émergence de grands groupes européens.

Dans un marché intérieur achevé, la politique de la concurrence européenne pourrait être adaptée et devrait favoriser l'émergence de grands groupes européens.

Alors que le sentiment d'une application tatillonne par la Commission des règles en matière de concentration s'exprime régulièrement (avec l'impression que l'identification des marchés pertinents retient systématiquement l'acceptation la plus étroite), l'achèvement effectif du marché unique constitue aussi un enjeu industriel. En effet, si les méthodes d'analyse de la Commission sont identiques à celles des autorités américaine ou chinoise, le choix du marché pertinent est déterminant. Or, face à des marchés encore très nationaux en pratique, l'analyse conduit à empêcher des consolidations qui, dans une perspective mondiale, semblent pourtant indispensables pour permettre aux acteurs européens de se maintenir face à des acteurs qui bénéficient parfois d'une position privilégiée difficilement contestable sur leur marché domestique.

Ainsi, dans le secteur des télécoms, en raison notamment de l'inachèvement du marché unique, les autorités de concurrence analysent les concentrations selon le prisme des marchés nationaux. En pratique, s'il existe aujourd'hui quatre opérateurs de télécom aux États-Unis, ils sont près de 150 en Europe. Ces entreprises très diverses en termes de taille et de présence géographique se disputent un marché en déclin et doivent faire face en outre à la concurrence des

opérateurs dits « *over the top* ». En outre, aucun n'a la taille qui lui permettrait de négocier de manière équilibrée avec les autres grands acteurs du numérique.

L'achèvement du marché unique doit aussi aller de pair avec une évolution dans l'approche en matière de concurrence. Par principe, la Commission européenne devrait considérer que le marché pertinent est le marché européen et le choix pour l'analyse d'un marché pertinent moins étendu devrait être justifié. Une telle évolution nécessiterait également de repenser l'articulation entre la Commission et les autorités de la concurrence nationales, alors que la réforme de 2003 du droit de la concurrence européen avait organisé le passage d'une compétence exclusive de la Commission à des compétences partagées entre Commission et autorités nationales. Dans des marchés davantage intégrés, la Commission serait en effet davantage légitime pour examiner systématiquement les opérations de concentration.

Cette évolution de l'analyse des concentrations pourrait permettre des consolidations et favoriser l'émergence de grands groupes européens.

Par ailleurs, le droit de la concurrence fait face à des défis inédits liés en particulier à l'émergence des nouveaux acteurs de l'économie numérique dont le modèle économique se prête mal à l'analyse traditionnelle en matière de contrôle des concertations ou d'abus de position dominante. Les autorités en charge des questions de concurrences sont de plus en plus conscientes de la nécessité de faire évoluer leur doctrine en réponse à ces évolutions mais des avancées concrètes dans ce domaine sont désormais indispensables.

Enfin, une distinction plus claire entre la définition de la politique en matière de concurrence et sa mise en œuvre au niveau européen pourrait être envisagée, à la manière des évolutions institutionnelles observées depuis une vingtaine d'années dans de nombreuses juridictions. Ainsi, pourrait être distingué le rôle du commissaire européen en charge du marché intérieur dans la définition de la politique de la concurrence, et sa mise en œuvre qui pourrait relever d'une autorité indépendante compétente pour les questions relevant d'un ressort européen et qui s'articulerait avec l'ensemble des autorités nationales des États membres comme cela peut exister dans d'autres domaines.

Conduire à son terme l'union bancaire pour en tirer les bénéfices et poursuivre l'intégration financière

Proposition 11 : Conforter l'approfondissement de l'intégration financière européenne en menant à son terme l'union bancaire (qui favoriserait effectivement le développement de banques pan-européennes) et en mettant en œuvre l'agenda d'union de marchés de capitaux.

L'un des domaines pour lequel l'effort d'intégration doit être mené à son terme est certainement le secteur financier. Cette meilleure intégration financière est une conséquence de l'union monétaire mais aussi une condition de son succès. L'ensemble des économies (en particulier les entreprises) européennes bénéficierait d'une meilleure allocation du capital. *A contrario*, le coût économique de la fragmentation financière observée pendant la crise de la zone euro a été très significatif : certains travaux estiment que 40 % du déclin de l'économie grecque pendant la crise est attribuable à la divergence des conditions de financement.

De fait, alors que la libre circulation des capitaux est l'un des principes fondateurs du marché unique, l'Europe reste encore handicapée en matière d'investissement transfrontière par un secteur bancaire très fragmenté et, plus largement, par la persistance de biais domestiques forts chez les investisseurs institutionnels.. Or, si, dans ce domaine, la réglementation européenne joue de longue date un rôle essentiel, la mise en place d'une coordination plus forte des régulateurs et des superviseurs y est plus récente (création en 2010 des trois autorités de supervision européennes – *European Supervisory Authorities, ESA*⁶² – travaillant à l'élaboration et à la mise en œuvre du *Single Rulebook* dans chacun de leurs domaines de compétence, mise en place à partir de 2013 de l'union bancaire et, en particulier, du mécanisme de supervision unique.

Dans le contexte de transformation du système financier mondial et européen, l'Europe doit mener à leur terme les projets qu'elle a engagés en vue de moderniser le financement de son économie. Il s'agit en particulier de tirer toutes les conséquences de l'existence d'un marché unique des services financiers.

Ainsi, la mise en œuvre des accords internationaux devrait considérer l'espace de l'union bancaire comme une unique juridiction (et non plus dix-neuf juridictions distinctes). De la même manière, la gestion des établissements bancaires transfrontaliers ne devrait plus, au sein de l'Union bancaire, être contrainte par des décisions de superviseurs nationaux visant à limiter l'allocation de la liquidité à l'échelle du groupe dès lors que cette gestion est conforme à la réglementation

⁶² Il s'agit des autorités ayant compétence sur les sujets bancaires (*European Banking Authority, EBA*), les sujets touchant à l'assurance et aux fonds de pension (*European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA*) et aux marchés (*European Securities and Markets Authority, ESMA*).

européenne. L'achèvement de l'intégration en matière bancaire devrait permettre de faire réellement émerger des acteurs opérant effectivement à l'échelle de la zone euro et capable de contribuer au bon fonctionnement de l'union monétaire.

Au préalable, il conviendra, dans ce domaine, de prendre les décisions nécessaires pour solder les difficultés des systèmes bancaires de certains qui constituent un obstacle à la reprise. Si sa mise en œuvre devrait certainement faire l'objet d'une concertation, la proposition récente de l'EBA de constituer une structure de défaillance (*bad bank*) à cette fin mérite certainement, dans son principe, d'être soutenue.

Par ailleurs, la Commission a lancé en 2015 un agenda visant à promouvoir l'émergence de marchés financiers en Europe permettant de mieux mobiliser le capital pour financer les entreprises, les infrastructures, etc. Si la mise en œuvre pratique reste encore en deçà des ambitions légitimes dans ce domaine, renforcer les marchés financiers européens, en permettre l'intégration et, *in fine*, assurer une allocation du capital plus efficiente à l'échelle de l'Europe sont des objectifs importants pour concrétiser le potentiel de croissance des économies européennes.

Accompagner le renforcement du marché intérieur avec une harmonisation plus large (notamment en matière fiscale et sociale)

Proposition 12 : Engager une harmonisation fiscale et sociale, *a minima* dans la zone euro, qui pourrait être préparée par une initiative franco-allemande.

L'achèvement du marché unique peut accroître les inégalités ou, du moins, leur perception. Il peut aussi se heurter à des débats légitimes sur les pratiques d'optimisation fiscale ou encore sur la question des travailleurs détachés.

L'évitement (légal) et l'évasion (illégal) fiscales posent non seulement des questions de perception mais aussi d'inefficacité et d'érosion des assiettes résultant du comportement non coopératif de certains États membres ou du comportement frauduleux de certaines entreprises qui, *in fine*, limitent la capacité des États à financer les services publics ou la protection sociale. Dans ce domaine, le débat public a connu un tournant avec la publication des *LuxLeaks* puis, plus récemment, des *Panama Papers*. Aujourd'hui, 66 % des citoyens européens estiment que l'UE n'est pas assez active en matière de fraude fiscale et 75 % souhaitent qu'elle intervienne dans ce domaine⁶³.

En matière sociale, l'UE est parfois associée, aux yeux des citoyens des anciens États membres, à un *dumping* social facilité par les quatre libertés du marché intérieur⁶⁴. Ce sujet a été l'un des thèmes clivants de la campagne du référendum britannique sur la sortie de l'UE. Cette préoccupation est ancienne : une étude de 2006 identifiait déjà, dans les opinions publiques d'anciens États membres, notamment fondateurs (France, Allemagne, Belgique) la dénonciation vigoureuse d'une menace de « dumping social » et de « nivellement par le bas » plus ou moins associée avec la notion de concurrence de nouveaux États membres ou de leurs travailleurs.

⁶³ Eurobaromètre, juillet 2016.

⁶⁴ Commission européenne, « *Les citoyens européens et l'avenir de l'Europe. Étude qualitative dans 25 États membres* », 2006.

La lutte contre les inégalités relève d'une approche dans laquelle, si l'Europe peut jouer un rôle, les États membres restent les principaux acteurs. Cependant, une plus grande harmonisation fiscale et sociale paraît appropriée pour mieux répondre à ces aspirations tandis que l'Europe peut travailler à une application effective des règles.

L'harmonisation fiscale existe déjà en partie. Des directives précisent les règles d'assiette de la TVA et des droits d'accises et encadrent les taux. Ce socle commun devrait être complété par une harmonisation de l'impôt sur les sociétés. En octobre 2016, la Commission européenne a relancé son initiative de 2011 en vue de définir une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS). Le projet initial prévoyait, pour les plus grandes entreprises, le calcul du bénéfice imposable des différentes entités du groupe suivant des modalités unifiées et sur la base d'une consolidation donnant lieu à une répartition de la recette entre États membres sur la base de la localisation des actifs, des emplois et des ventes. Alors que la consolidation serait certainement un progrès mais présente de nombreuses difficultés, le nouveau schéma priorise l'harmonisation des assiettes. Le projet ACCIS constitue une réponse importante à la préoccupation des citoyens face au marché unique. À moins d'être complété par une discussion sur les taux d'imposition, il ne supprimera pas l'évitement fiscal mais, avec d'autres évolutions des dispositions fiscales européennes (révision de la directive sur les intérêts et redevances), pourrait assurer davantage de cohérence et permettre d'éviter la double non taxation qui est devenue la conséquence des dispositions qui visaient à une non double taxation.

De la même façon, un socle de droits sociaux a été défini au niveau européen : égalité hommes / femmes, protection des travailleurs en cas de faillite, temps de travail. La question des détachements de

travailleurs reste cependant un point de crispation entre États membres (même si, dans ce domaine, la réalité peut être significativement différente de la perception : en France, le coût de la main d'œuvre au SMIC reste inférieure au coût d'un travailleur détaché venant d'Espagne ou de Pologne⁶⁵). Des améliorations marginales ont été adoptées par la Commission dans le cadre d'une directive d'exécution adoptée en 2014, notamment afin de limiter les fraudes. La Commission a depuis présenté une nouvelle proposition, plus ambitieuse, qui prévoirait notamment que l'ensemble des règles du pays d'accueil s'appliquerait pour les détachements de plus de vingt-quatre mois et rendrait applicable aux travailleurs détachés l'ensemble des conventions collectives du pays d'accueil. L'adoption de cette proposition prendra probablement du temps, onze États membres ayant considéré qu'elle portait atteinte au principe de subsidiarité. De la même manière, la question des travailleurs transfrontaliers pose des questions importantes de coordination de la protection sociale.

À plus long terme, la création d'un salaire minimum dans chaque État membre accompagnerait utilement la mise en œuvre du marché intérieur, chaque État membre restant cependant libre de définir le mécanisme le plus adapté à sa situation (définition de salaires minimums par branche, par régions ou au niveau national), afin qu'il n'entraîne pas une augmentation du chômage structurel. Cette mesure serait particulièrement nécessaire au sein de la zone euro, afin de rapprocher les coûts salariaux au sein de la zone. Elle pourrait être complétée par des mécanismes de consultation entre partenaires sociaux au niveau européen.

⁶⁵ Trésor Eco n° 171, *Concurrence sociale des travailleurs détachés en France : fausses évidences et réalités*. Le coût du travail au SMIC en France est de 1 681 €, à comparer avec un coût pour un travailleur détaché légalement de 1 788 € s'il vient d'Espagne et de 1 756 € s'il vient de Pologne.

Si des avancées législatives sont nécessaires, les enjeux de mise en œuvre ne doivent pas être négligés : les systèmes d'information des administrations fiscales et sociales européennes doivent être mieux coordonnés pour éviter les pratiques frauduleuses. La mise en service en juin 2017 de l'interconnexion entre les registres du commerce et des sociétés au niveau européen ou encore l'échange électronique d'information en matière de sécurité sociale prévu pour juillet 2019 sont de premières étapes qui doivent être approfondies.

B. Mettre en œuvre une politique commerciale ambitieuse au service des intérêts européens

La compétence de la Commission en matière de politique commerciale est intrinsèquement liée à la constitution du marché unique. La Commission mène une politique ambitieuse et opportune du point de vue des Européens mais faute de rendre plus visible le bénéfice des accords qu'elle négocie et d'être capable d'accompagner effectivement les perdants, la politique commerciale de l'UE fait face à une contestation croissante.

1. Diagnostic

Une politique commerciale plus ambitieuse...

Les récents débats sur le *transatlantic trade and investment partnership* (TTIP) et le *comprehensive economic and trade agreement* (CETA) ont été l'occasion de l'expression d'un rejet par une partie de la société civile et ont illustré le manque d'appropriation des négociations commerciales par les parlementaires dans un contexte d'approfondissement des accords commerciaux. Si l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis devrait conduire à un

arrêt des négociations sur le TTIP, cet arrêt « médiatique » ne doit pas masquer que la Commission est actuellement engagée dans au moins sept négociations (avec l'Indonésie, les Philippines, le Japon, le Mercosur, le Mexique, la Tunisie et la Chine) ainsi que dans deux négociations plurilatérales en marge de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les biens environnementaux ainsi que sur les services, et que la politique commerciale a connu un tournant depuis quelques années.

En effet, dans le prolongement de l'accord conclu avec la Corée, le CETA et l'accord conclu avec Singapour (même s'il a été moins médiatisé) marquent le passage, pour l'UE, à une nouvelle génération d'accords de libre-échange.

L'accord conclu avec la Corée, entré en vigueur en 2011, avait marqué un premier tournant dans la politique commerciale de l'UE. Il prévoyait un démantèlement en cinq ans de 98,7 % des droits de douane, et un démantèlement total à terme, ainsi qu'une large ouverture du commerce des services. Surtout, il supprimait des barrières non tarifaires au commerce, essentiellement dans les secteurs de la construction automobile, des produits pharmaceutiques, des dispositifs médicaux et de l'électronique⁶⁶. Par ailleurs, il prévoyait des disciplines ambitieuses en ce qui concerne les marchés publics, la protection de la propriété intellectuelle et des indications géographiques, les règles sanitaires et phytosanitaires, les services informatiques, les services postaux, etc. Au total, cet accord améliore sensiblement l'accès des entreprises européennes

⁶⁶ Les barrières non tarifaires étaient notamment liées à la non reconnaissance des normes techniques non-coréennes. L'annexe de l'accord de libre-échange consacrée au secteur automobile prévoit donc des dispositions par lesquelles la Corée reconnaît l'équivalence des normes internationales ou de celles de l'UE à toutes ses grandes réglementations techniques.

au marché coréen. Depuis son entrée en vigueur en 2011, les exportations de l'UE vers la Corée ont augmenté de 55 % pour atteindre un niveau record de plus de 90 milliards d'euros en 2015. Le déficit commercial que l'UE enregistrait avant l'entrée en vigueur de l'accord avec la Corée du Sud (7,6 milliards d'euros en 2010) s'est transformé en excédent commercial (7,3 milliards d'euros en 2015). En outre, les entreprises de l'UE ont réussi à augmenter de 11 % la valeur de leurs prestations de services en Corée du Sud et à accroître les investissements bilatéraux de 35 %.

Les accords avec Singapour et le Canada marquent une nouvelle étape : ils incluent des dispositions sur la protection des investissements et la création de mécanismes d'arbitrage entre les investisseurs et les États⁶⁷. L'UE cherche également à renforcer les disciplines sur les obstacles non tarifaires au commerce, soit par la négociation de nouveaux chapitres spécifiques (par ex. reconnaissance mutuelle des qualifications pour le CETA), soit en créant des mécanismes de coopération en matière de réglementation.

...mais parfois déséquilibrée, souvent mal comprise et insuffisamment appropriée par les acteurs politiques

La contestation de l'ouverture commerciale n'est pas nouvelle. Elle se nourrit en particulier de la difficulté à rendre visibles les gains aux échanges alors que les perdants sont mieux identifiables.

Elle a aussi été renforcée par une ouverture jugée asymétrique en matière d'accès aux marchés publics, de politique de la concurrence ou encore en matière d'aides d'État. De la même manière que pour

⁶⁷ La protection des investissements et la création de mécanismes d'arbitrage faisaient jusqu'à présent l'objet d'accords séparés négociés et conclus par les États membres de l'UE : les accords de protection des investissements.

le marché unique, la grille de lecture prépondérante a été celle du bénéficiaire du consommateur tandis que la prise en compte des conséquences de l'asymétrie de l'ouverture pour les entreprises européennes reste un sujet de débat malgré quelques avancées récentes.

Mais le changement de nature des derniers accords a joué un rôle dans le renforcement récent de la contestation des accords commerciaux. En effet, ces accords, en cherchant à limiter les divergences entre les parties (intégration de disciplines sur des sujets de réglementation, mise en place de mécanismes d'arbitrage ou de coopération réglementaire), touchent *de facto* à la réglementation européenne actuelle et/ou son autonomie future. Les craintes d'une réduction de la capacité des États membres à réguler dans le futur sont renforcées par le caractère secret des négociations. En effet, contrairement à l'OMC, où les négociations sont reflétées dans les prises de parole publiques des États au Conseil général de l'OMC⁶⁸, les négociations bilatérales entre l'UE et ses partenaires ne sont pas publiques.

L'opposition d'une partie de la société civile et les difficultés rencontrées de la part de certains gouvernements et assemblées parlementaires au moment de la signature, puis de la ratification du CETA ont cependant montré la nécessité de profondément modifier le processus de négociation des accords commerciaux tout en rééquilibrant la politique d'ouverture.

⁶⁸ Il convient cependant de relativiser le caractère public des négociations à l'OMC, une grande partie des négociations ayant lieu en amont des réunions au Conseil général.

2. Propositions

Mettre en œuvre une politique commerciale politiquement assurée et socialement rééquilibrée

Proposition 13 : Renforcer la transparence des négociations commerciales en associant mieux le Parlement européen et les parlements nationaux et en améliorant l'information de la société civile.

Dans la mesure où les nouveaux accords engagent davantage la réglementation européenne future et son élaboration, les parlementaires européens doivent, comme les États membres, être associés beaucoup plus étroitement à leur négociation. Jusqu'à présent, la Commission négocie sur la base d'un mandat qui lui est confié par les 28 réunis au sein du Conseil européen. Le Parlement européen a également pris l'habitude d'adopter une résolution pour cadrer les négociations menées par la Commission au moment où le Conseil adopte le mandat de négociation. Par la suite, la Commission rend compte toutes les semaines de l'avancée des négociations au Conseil de l'UE, dans le cadre du comité de politique commerciale. Elle rend également compte au Parlement européen, mais sur une base moins régulière et dans le cadre d'auditions publiques organisées par la sous-commission du commerce international du Parlement européen. Il serait opportun que cette commission puisse organiser des auditions non publiques de la Commission, afin d'avoir un aperçu plus précis de l'avancée des négociations, les négociations commerciales comme l'ensemble des négociations diplomatiques nécessitant une certaine confidentialité. Les États membres devraient également associer beaucoup plus étroitement leurs parlements à ces négociations et leur fournir régulièrement des informations sur leur avancée.

Une plus grande transparence par rapport à la société civile est également nécessaire. Depuis le début de la négociation TTIP, la Commission a sensiblement fait évoluer sa manière de conduire les négociations. Le Conseil a accepté de rendre public le mandat donné à la Commission et la Commission publie désormais systématiquement les textes qu'elle propose à ses partenaires sur son site internet. Ainsi, comme à l'OMC, les organisations de la société civile peuvent connaître les positions défendues par l'UE. En outre, des réunions de compte rendu des négociations sont organisées à l'issue de chaque session de négociation.

Au-delà de cet indispensable renforcement de la transparence des négociations commerciales, il est indispensable que l'UE clarifie sa doctrine en matière de négociation commerciale, qu'il s'agisse de l'articulation entre les négociations bilatérales et multilatérales, des zones géographiques prioritaires, du cadre qu'elle souhaite donner à la protection des investissements à l'étranger ou des secteurs pour lesquels elle souhaite développer des disciplines dans le cadre de ses accords. Cette doctrine devrait faire l'objet d'un document qui serait adopté tant par le Conseil que par le Parlement européen et qui fixerait un cadre aux négociations menées par la Commission.

Aux États-Unis, le vote par le Congrès de la loi autorisant le gouvernement à négocier des accords commerciaux⁶⁹ (*trade promotion authority*, TPA) s'accompagne systématiquement de la mise en place d'une aide pour les salariés affectés par le commerce et les délocalisations. En 2015, le congrès a voté un programme de 450 millions

⁶⁹ Cette loi permet ensuite que les accords commerciaux fassent l'objet d'une ratification rapide (vote au plus tard dans les quatre-vingt-dix jours après le dépôt du projet de loi de ratification par le président), que les sénateurs ne puissent pas ralentir l'adoption de l'accord (interdiction du *filibustering*) que les parlementaires ne proposent pas d'amendements.

de dollars jusqu'en 2021, ce qui représentait une baisse significative par rapport au programme précédent qui avait permis de mobiliser 575 millions de dollars en 2011 et plus de 600 millions de dollars en 2009⁷⁰.

Proposition 14 : Accompagner la conclusion d'accords commerciaux par la mobilisation du fonds d'ajustement à la mondialisation renforcé (cf. proposition 6) permettant l'accompagnement des salariés affectés par l'ouverture commerciale et les délocalisations.

L'Europe n'a pas su conduire de manière parallèle l'ouverture commerciale et l'accompagnement des « perdants » de l'ouverture. Certes, le fonds européen d'ajustement à la mondialisation a été créé fin 2006 pour les salariés victime de délocalisations. Ce fonds intervient lorsque plus de 500 travailleurs ont été licenciés par une seule entreprise (y compris les fournisseurs et les producteurs en aval) ou si un grand nombre de travailleurs sont licenciés dans un secteur dans une ou plusieurs régions avoisinantes. Il peut être activé à la demande des États membres et financer des aides à la recherche d'emploi, des études, la création d'entreprises. Mais ce fonds est très faiblement doté (150 millions d'euros par an au maximum pour la période 2014-2020) au regard des enjeux, alors même que son champ d'intervention a été élargi aux entreprises touchées par la crise de 2008-2009 puis aux jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent pas d'études ni de formations dans des régions à fort taux de chômage. Au total, depuis sa création et jusqu'en 2015, il n'est intervenu que sur 144 dossiers pour 576 millions d' et 130 000 salariés.

⁷⁰ Peterson Institute for International Economics, *The Fate of Trade Adjustment Assistance: The Basics*, 2015.

Comme aux États-Unis, le Parlement européen et le Conseil pourraient accompagner le vote du programme de négociations commerciales ou la ratification des accords de libre-échange par une réforme du fonds européen d'ajustement à la mondialisation qui serait renforcé et dont les procédures devraient être assouplies et qui devrait financer des projets pour des travailleurs licenciés par des PME ou des ETI.

Une ouverture raisonnée du marché unique et une défense plus active des intérêts européens

Proposition 15 : Mettre effectivement en œuvre un principe de réciprocité (discipline renforcée sur le droit de la concurrence dans les accords de libre-échange ; ouverture conditionnelle des marchés publics).

Pour permettre la constitution de groupes européens, la constitution d'un marché européen plus intégré devrait s'accompagner d'une ouverture sur la base d'un principe de réciprocité alors que les autres grands blocs économiques sont plutôt moins ouverts. C'est l'approche qu'a retenue la Commission dans le cadre des négociations avec le Canada, le CETA ayant permis de sensiblement améliorer l'accès des entreprises européennes aux marchés publics canadiens et de le rapprocher de l'accès aux marchés publics européens dont bénéficient les entreprises canadiennes. Afin de renforcer la position des négociateurs européens dans le cadre des négociations commerciales, la Commission avait proposé en 2012, à la demande notamment de la France, un règlement permettant d'interdire aux entreprises non européennes l'accès aux marchés publics, si leur pays d'origine n'offrait pas cette possibilité aux entreprises de l'UE. Bien qu'approuvé en première lecture par le Parlement européen en 2014, ce règlement n'a pu faire l'objet d'un accord au Conseil. La Commission a fait une

nouvelle proposition en janvier 2016 qui n'a pas encore été examinée.

Au-delà des marchés publics, les disciplines sectorielles des accords de libre-échange européens peuvent utilement être renforcées pour rétablir des conditions de concurrence plus équitables entre entreprises européennes et non européennes. Les nouveaux accords de l'UE consacrent ainsi un chapitre au droit de la concurrence. Ce chapitre pourrait être renforcé pour rapprocher les standards des pays partenaires des normes européennes. À cet égard, l'accord avec le Vietnam, conclu par la Commission en décembre dernier, est intéressant en ce qu'il prévoit des dispositions spécifiques pour les entreprises publiques.

Proposition 16 : Mobiliser davantage les instruments de défense commerciale face aux comportements agressifs ou non coopératifs, comme le permet la réforme de 2016.

L'UE doit aussi davantage protéger ses entreprises en se dotant d'outils comparables à ceux qui existent, par exemple, aux États-Unis en matière de lutte contre le *dumping* et les subventions des pays tiers.

À cet égard, 2016 a été marqué par des avancées majeures. La Commission avait proposé depuis 2013 une réforme des instruments de défense commerciale (droits *antidumping*, droits antisubventions), afin de mieux lutter contre les procédures commerciales déloyales. Un accord a finalement été obtenu au Conseil en novembre 2016, les États membres prévoyant notamment des procédures plus courtes et plus réactives et ouvrant la possibilité d'imposer des droits plus élevés aux produits importés subventionnés. Les négociations pour

raient désormais avancer rapidement et le texte entrer en application au premier semestre 2017. Il appartiendra alors à la Commission et au Conseil de s'en emparer, en n'hésitant pas à avoir recours de façon plus systématique à ces instruments.

Proposition 17 : Mettre en place un cadre européen permettant de rendre effectif et de coordonner le contrôle des investissements étrangers dans des secteurs stratégiques.

Enfin, alors que certains actifs présentent un caractère stratégique (qui, dans la mesure où ils peuvent jouer un rôle déterminant dans la capacité à accéder au marché unique, peut s'étendre au-delà de l'État membre où intervient l'investissement) et que les préoccupations de contrôle des investissements étrangers sont très largement partagées en Europe et au-delà, une ouverture raisonnée des économies européennes passe aussi par la capacité à disposer collectivement des outils qui permettent ce contrôle. Un certain nombre d'États membres disposent de ce type de dispositif au niveau national mais un cadre européen permettant de les coordonner fait défaut.

Sans revenir sur la compétence des États membres, il s'agit d'affirmer la légitimité du contrôle des investissements étrangers et de permettre une convergence dans l'approche retenue. L'Allemagne, l'Italie et la France ont pris une initiative en ce sens à la fin du mois de février. Ils proposent notamment que des investissements étrangers puissent être bloqués lorsqu'ils relèvent d'une politique d'État ou sont facilités par des aides publiques. Un tel dispositif permettrait à l'UE d'examiner systématiquement le rachat d'actifs stratégiques par des investisseurs étrangers et, le cas échéant, de refuser certains investissements ou de les conditionner, afin de garantir le maintien de certaines activités sur le sol européen. En France, ce contrôle s'ap-

plique aux investissements qui participent à l'exercice de l'autorité publique ou relèvent des activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale.

Sur ces deux derniers sujets, l'année 2016 a été marquée par une très forte convergence de vues entre l'Allemagne et la France. Berlin est désormais plus ouvert à un renforcement de la régulation de la mondialisation, dans le contexte notamment de la reconnaissance du statut d'économie de marché de la Chine⁷¹ et du rachat du constructeur de robots industriels Kuka par le chinois Midea⁷².

⁷¹ La reconnaissance de ce statut à la Chine modifie les règles applicables, au regard du droit de l'OMC, en matière d'*antidumping* et d'*antisubventions*.

⁷² Suite à ce rachat, l'Allemagne a bloqué à l'automne les projets de rachat de la filiale de la société d'éclairage Osram et de l'équipementier des semi-conducteurs Aixtron par des sociétés chinoises.

C. Accompagner les transitions énergétique et numérique

Afin de mieux répondre aux attentes des citoyens et aux défis futurs, l'action de l'UE doit être recentrée sur un nombre limité de secteurs, pour lesquels les États membres consentiraient à renforcer les prérogatives de l'UE dans le cadre d'une approche communautaire.

1. L'Europe à la pointe de la transition énergétique

Doter l'UE de mécanismes économiques efficaces pour atteindre les objectifs de réduction des émissions ambitieux à horizon 2030 au moindre coût

Proposition 18⁷³ : Traduire les enjeux de « décarbonation » dans les mécanismes économiques européens en :

- **supprimant les subventions aux énergies carbonées ;**
- **élargissant le marché ETS (*emission trading scheme*) aux transports et en introduisant un corridor de prix (prix plancher et prix plafond du carbone) ou introduire une taxe carbone européenne ;**
- **assurant une neutralité technologique des choix entre les énergies bas carbone.**

L'UE s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de lutte contre le changement climatique : réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre en 2020, puis de 40 % en 2030 par rapport à 1990. Pour respecter ces engagements, elle a mis en place une politique coordonnée avec notamment la constitution d'un marché carbone européen (ETS), une répartition des efforts à faire dans les secteurs

⁷³ Cf. Institut Montaigne, *Nucléaire : l'heure des choix*, juin 2016.

non industriels entre les États membres de l'UE, une harmonisation du soutien aux énergies renouvelables et quelques initiatives de recherches notamment dans le nucléaire.

Cependant, cette politique n'est pas totalement intégrée, ce qui est source d'importantes inefficiences. Ainsi, malgré l'ambition des objectifs que s'est fixée l'UE, aucune initiative n'a été prise pour supprimer les subventions aux énergies fossiles. Ces subventions sont cependant une source majeure de distorsion, puisqu'elles incitent les acteurs économiques à consommer ces énergies. Pourtant, l'UE dispose des compétences nécessaires pour les supprimer, notamment dans le cadre des procédures d'aides d'État.

Une fois ces subventions démantelées, il conviendrait de mettre en place un prix du carbone qui affecte les producteurs d'énergies, les ménages et les entreprises. Le marché carbone visait précisément cet objectif. Il fait l'objet de critiques très sévères, du fait de la faiblesse du prix du quota carbone. Il convient tout d'abord de souligner que ce faible prix ne remet pas en cause l'atteinte des objectifs climatiques. C'est au contraire parce que les industries sont en avance sur ces objectifs, notamment parce qu'elles ont moins émis pendant la crise économique de 2009 que l'offre de quotas carbone est actuellement très supérieure à la demande, ce qui conduit à un prix du carbone extrêmement faible (en moyenne de 5 € en 2016). Des études économiques réalisées sur le fonctionnement du marché carbone de 2008 à 2020 montrent cependant que la crise économique n'est pas la seule responsable du faible niveau de prix constaté actuellement et que la possibilité d'utiliser des crédits générés dans des pays en développement, ainsi que le mauvais calibrage des politiques d'efficacité énergétique et de soutien aux énergies renouvelables ont également contribué à alimenter le surplus

de quotas carbone⁷⁴. Si l'UE souhaite que le marché carbone joue véritablement son rôle d'incitation aux réductions d'émissions, *via* un prix du carbone élevé, il conviendra donc que les objectifs définis, notamment, en matière d'efficacité énergétique à horizon 2030 soient cohérents avec l'objectif de réduction des émissions, faute de quoi le prix du carbone restera très faible.

De façon plus ambitieuse, le marché carbone pourrait être profondément réformé afin de mieux jouer son rôle de principal mécanisme économique européen de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La Californie a ainsi fait le choix d'un marché élargi, couvrant 80 % des émissions de gaz à effet de serre, en incluant le secteur des transports. En outre, un corridor de prix a été défini sur ce marché avec un prix plancher et un prix plafond. Un tel mécanisme permet de minimiser les coûts de la transition vers une économie bas-carbone et pourrait utilement être étudié au niveau européen. *A minima*, une coordination des outils fiscaux de la transition pourrait être recherchée, dans le cadre de l'harmonisation des accises énergétiques voire de la création d'une taxe carbone européenne.

En parallèle, afin de ne pas pénaliser les productions européennes qui pourraient alors être victimes d'une concurrence déloyale de la part des produits fabriqués dans des pays qui ne mettraient pas en œuvre de politiques climatiques ambitieuses, un mécanisme de protection efficace, facile à mettre en œuvre et compatible avec les obligations internationales de l'UE (notamment dans le cadre de l'OMC), doit aussi être instauré.

⁷⁴ I4CE, Enerdata, IPFEN, *Exploring the EU-ETS beyond 2020*, 2015.

De la même façon, et toujours afin de réduire les coûts associés à la transition énergétique, le développement des énergies bas carbone devrait respecter un principe de neutralité technologique. A cet égard, les distorsions de concurrence entre énergies bas carbone devraient être supprimées pour permettre à chacun de répondre aux besoins énergétiques en fonction de la compétitivité relative des différentes sources d'énergie. À cet égard, le système britannique de « *contract for difference* » qui vaut tant pour le projet Hinkley Point que pour des projets d'énergie renouvelable est particulièrement intéressant.

Poser la question du mix électrique au niveau européen

Proposition 19 : Appréhender les enjeux du mix électrique au niveau européen. A minima, un mécanisme de concertation sur le mix électrique devrait être mis en place au niveau européen et les appels d'offre sur les nouvelles capacités devraient être européens. En parallèle, les interconnexions à l'échelle de l'Europe devraient être améliorées, à la fois à l'intérieur des États membres mais également entre eux.

Alors que la politique climatique est désormais relativement intégrée au niveau européen, la question du mix énergétique reste de la seule responsabilité des États membres. Le choix de l'Allemagne de renoncer au nucléaire à la suite de la catastrophe de Fukushima a ainsi entraîné une relance de la production d'énergie par le charbon dans ce pays et fragilisé la filière nucléaire européenne. Or, les interconnexions entre marchés de l'électricité nationaux appellent *a minima* à une plus forte coordination des politiques énergétiques prenant en compte les interdépendances et les objectifs communs. Sans nécessairement entrer dans une définition totalement centralisée du mix, un pilotage européen apparaît nécessaire, ce qui impliquerait pour les États membres d'accepter de partager leur souveraineté.

Une telle vision intégrée du mix électrique serait une source importante d'efficacité. D'après la Commission européenne, la simple ouverture des appels d'offre pour les énergies renouvelables au niveau européen pour la période 2021-2030 réduirait le coût du déploiement des énergies renouvelables de 10 milliards d'euros et permettrait de réduire les coûts supportés par les consommateurs de 3 %⁷⁵. Les appels d'offre sur les nouvelles capacités électriques devraient donc être technologiquement neutres (*cf. supra*) et lancés au niveau européen, afin de diminuer le coût du développement de ces nouvelles capacités.

Les interconnexions actuelles au niveau européen permettraient déjà des gains très importants. Ces gains pourraient être encore plus importants en optimisant les interconnexions entre États membres, mais aussi au sein des États membres. À ce stade, le Conseil européen a défini un objectif uniforme d'interconnexions (15 % par État en 2030) qui n'est pas forcément optimal, car il ne tient pas compte de la situation géographique des États. Les opérateurs de réseau européen⁷⁶ proposent donc de lui substituer une approche coûts/bénéfices qui peut aussi impliquer d'améliorer l'interconnexion au sein des États membres (par exemple entre l'Allemagne du Nord et l'Allemagne du Sud).

Enfin, comme pour les autres secteurs, l'UE devrait faciliter l'émergence de champions au niveau européen dans ce secteur.

Ces gains associés à une plus grande coopération au niveau européen sont essentiels pour les entreprises. En effet, le prix de l'énergie est un facteur majeur de la compétitivité des entreprises. A cet égard, le développement très rapide du gaz de schiste aux États-Unis, et

⁷⁵ Commission européenne, *Etude d'impact de la proposition de révision de la directive sur la promotion des énergies renouvelables*, 2016.

⁷⁶ *European network of transmission system operators for electricity*.

la baisse des prix de l'énergie qui y a été associée, a eu une contribution positive au redémarrage de l'économie américaine après la crise de 2008. L'UE doit donc favoriser une approche de la transition énergétique qui permette de réduire les coûts de la transition climatique sur le système énergétique.

Rendre l'ensemble des politiques européennes cohérentes avec les objectifs climatiques

Proposition 20 : Renforcer l'alignement des politiques européennes (notamment en faveur des transports et de l'agriculture) avec l'objectif de la transition énergétique.

Au-delà de la question énergétique, l'atteinte des objectifs ambitieux que s'est fixé l'UE en matière de gaz à effet de serre implique de repenser les politiques de transport et agricoles. En effet, en 2014, le transport (y compris l'aviation internationale) représentait 23,2 % des émissions européennes et l'agriculture 9,9 %⁷⁷.

105

En ce qui concerne la politique des transports, la politique européenne devrait être profondément réorientée. Cette politique est actuellement essentiellement centrée sur les projets de grandes infrastructures (y compris les autoroutes) avec un focus sur les enjeux transfrontaliers. Elle devrait être réorientée en faveur du développement d'un secteur des transports décarboné, notamment en soutenant la recherche et développement dans ce secteur (sur les nouvelles batteries, la possibilité de déployer une filière hydrogène, etc.).

De même, l'atteinte des objectifs climatiques représente un défi particulier pour l'agriculture, compte tenu de son plus faible potentiel

⁷⁷ Selon l'Eurostat.

de réduction des émissions. L'exemple de l'élevage est à cet égard particulièrement marquant, ce secteur étant l'un des principaux émetteurs de méthane au niveau européen. Là encore, la R&D devrait être mobilisée pour développer des technologies permettant notamment de réduire les émissions du secteur de l'élevage. Plus largement, la PAC devrait être recentrée autour de cette problématique.

2. L'Europe face à la transition numérique

Proposition 21 : Mettre en œuvre le marché unique du numérique et mobiliser les financements européens en faveur de ce secteur de l'intelligence artificielle et de la robotique.

Réguler effectivement le marché unique numérique, y compris les GAFA⁷⁸, en :

- adaptant la fiscalité des entreprises en Europe dans le cadre du projet BEPS⁷⁹ de l'OCDE pour tenir compte des nouveaux modèles économiques ;
- créant des autorités de régulation du secteur numérique comparables aux autorités de régulation du secteur des télécoms ;
- régulant les monopoles (identification des infrastructures essentielles – *search, app store* – et organisation de l'accès à ces infrastructures essentielles) et plus généralement, en rénovant le droit de la concurrence au regard de l'émergence de ces acteurs.

⁷⁸ Google, Apple, Facebook, Amazon et autres grands acteurs du numérique.

⁷⁹ Projet de collaboration mené par l'OCDE rassemblant plus de cent pays afin de mettre en place un cadre inclusif pour lutter contre l'érosion de la base fiscale.

Depuis 25 ans, la transition numérique a contribué à la transformation en profondeur de l'économie. Mais l'Europe a été suiveuse dans cette révolution. Son décrochage dans le digital est manifeste : parmi les dix plus grandes entreprises mondiales dans le secteur du digital, six sont américaines et quatre chinoises. Des plates-formes d'envergure mondiale ont été créées en Europe : Spotify (Suède), Zalando (Allemagne) et Skype (créée en Lettonie, mais rachetée par Microsoft). De fait, les entreprises américaines exercent aujourd'hui une domination presque sans partage sur les moteurs de recherche, les réseaux sociaux, les messageries instantanées, etc.

Pour l'Europe, ce sont les GAFAs qui incarnent cette domination⁸⁰. Mais elle est plus large et s'est organisée pour assurer sa pérennité. Le dynamisme et l'innovation de l'ensemble du secteur est manifeste : les moyens consacrés à la recherche par les grands groupes américains du digital dépassent ceux consacrés à la recherche publique des États européens. Parallèlement, un écosystème a émergé dans lequel les GAFAs jouent le rôle de « géants agglomérants » qui internalisent la rupture, en rachetant les entreprises qui percent grâce à un concept novateur et les avalent avant que ces dernières ne puissent véritablement les concurrencer.

L'Europe se doit de rattraper son retard. Le marché unique du numérique repose sur la création d'un marché unique du e-commerce, en levant les obstacles qui subsistent, sur la protection des données et sur l'accès de tous au numérique. Dans le cadre du plan Juncker, la BEI mobilise ses financements en faveur de l'équipement de la fibre en Europe. L'Europe doit également mobiliser ses budgets de recherche et de développement en faveur du numérique et plus

⁸⁰ À ce stade, les acteurs chinois opèrent essentiellement sur leur marché, régi d'ailleurs par un ensemble de règles propres et relevant d'un régime politique fermé.

largement de l'intelligence artificielle et de la robotique. L'Europe reste encore trop dépendante des États-Unis dans ces domaines, alors qu'elle possède des compétences incontestées dans les *deep tech*. Il conviendra de mobiliser les moyens nécessaires pour permettre à ces entreprises de se développer et éviter qu'elles ne soient rachetées progressivement par des géants américains. Ces innovations sont particulièrement essentielles en Europe, pour rattraper notre retard de productivité et maintenir un niveau élevé de PIB par habitant.

L'émergence de l'économie numérique constitue également un défi pour les États. L'une des dimensions les plus sensibles touche à la fiscalité. L'économie numérique présente quatre spécificités (la non-localisation des activités, le rôle central des plateformes et plus généralement des modèles économiques multi-faces, l'importance des effets de réseau et l'exploitation des données) qui induisent des modifications profondes dans la répartition de la valeur dans la chaîne de production et la localisation de cette valeur. Ces différentes caractéristiques sont largement exploitées dans le cadre de nouveaux modèles économiques (commerce électronique dans ses différentes formes : BtoC, BtoB et CtoC, boutiques d'applications, publicités en ligne, services « gratuits » ou commercialisés à l'usage, etc.) qui se prêtent mal à (voire sont conçues pour minimiser) une fiscalisation traditionnelle. Alors que l'économie numérique est de moins en moins dissociable de l'économie elle-même, ces évolutions peuvent exacerber les risques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Le renouvellement de l'approche fiscale (amorcée notamment par l'initiative BEPS de l'OCDE) constitue dans ce contexte un enjeu très significatif face auquel les États membres n'ont pas encore réussi à adopter une approche coopérative.

Mais les enjeux sont plus profonds : la domination des acteurs américains dans la recherche en ligne, le e-commerce, les systèmes d'exploitation et les plateformes en fait un instrument de *soft power* extrêmement puissant. C'est particulièrement le cas des acteurs qui opèrent sur ce qui constitue de fait, pour les usagers, l'infrastructure de l'internet qui permet l'hébergement, la circulation et l'accès aux contenus et génèrent parallèlement un volume d'information aussi unique que sensible.

Cette domination est intimement liée à l'économie du numérique dont les différentes caractéristiques impliquent une économie du coût marginal nul donnant lieu à une rémunération « latérale » (par exemple, sur la base de données collectées) qui sont deux raisons se renforçant mutuellement de l'émergence de monopoles (« *winner takes all* »), à la limite, d'oligopoles, s'intégrant latéralement.

Mais cette domination n'est pas fatale. L'UE se retrouve dans une situation de très grande faiblesse par rapport aux États-Unis. Elle dispose cependant de plusieurs leviers pour retrouver sa souveraineté numérique. La constitution d'un marché unique du numérique (« *digital single market* ») est d'ailleurs un exemple emblématique d'une souveraineté qui ne peut s'exercer que collectivement. En effet, la révolution numérique intervient dans le contexte d'un marché unique déjà constitué tandis qu'elle oblige à une approche collective des nouveaux enjeux.

Il s'agit notamment de mettre en place une régulation effective de l'industrie numérique (en particulier les infrastructures essentielles et les plateformes), comme l'ont été, par le passé, les autres industries de réseaux (transports, télécoms). Cette régulation serait mise en œuvre par des autorités de régulation nationales, coordonnées au

niveau européen, qui veillent à l'application de la réglementation européenne, inspirée de principes généraux (par exemple en matière de neutralité du net) et/ou traduisant des préoccupations plus spécifiquement européennes (par exemple en matière de confidentialité et de limitation dans la conservation ou l'usage de données). Par ailleurs, les régimes de sanction devraient être adaptés à la réalité économique des acteurs concernés (notamment en déplaçant le montant des sanctions et/ou en faisant évoluer leur accès aux données disponibles en *open data*).

La doctrine et le contrôle en matière de concentration et d'abus de position dominante devraient être renforcés, notamment dans le secteur numérique.

Face à des très grands groupes en situation de quasi-monopole, la Commission doit être beaucoup plus réactive et mener une action résolue contre les abus de position dominante de ces acteurs, en les obligeant à faciliter l'accès des entreprises tierces aux services qu'ils proposent, comme elle a pu le faire avec Microsoft dans le passé. En effet, s'il est inenvisageable de contester frontalement les acteurs en place sur des activités comme le *search* ou les boutiques d'applications en ligne (liées aux fournisseurs de systèmes d'exploitation), il devrait être possible de leur imposer des règles sur l'accès de tiers aux services associés, à la manière dont les monopoles télécom historiques se sont vus imposé une ouverture de l'accès à la boucle locale afin de permettre le développement de nouveaux opérateurs et l'apparition d'une concurrence sur un marché précédemment fermé.

Par ailleurs, l'analyse du rapprochement d'acteurs de l'économie numérique nécessite un renouvellement des grilles d'analyse dans

la mesure où la création de valeur, le modèle économique de ces acteurs et la logique de leur rapprochement ne peuvent pas être analysés à l'aune des critères traditionnels de chiffre d'affaires. Dans tous les cas, et notamment dans le secteur des télécoms, l'émergence d'acteurs européens de taille critique ne devrait pas être empêchée dans un environnement où la taille est un facteur clef.

Proposition 22 : Rétablir la souveraineté numérique européenne en affirmant et en faisant respecter effectivement la conception européenne de la protection de la vie privée et des données, en obligeant notamment à localiser les données européennes sur le sol de l'UE.

Enfin, l'Europe doit imposer sa conception de la protection de la vie privée pour encadrer le traitement des données européennes, en particulier des données personnelles. Alors que les données constituent à la fois l'essence même de la valeur ajoutée du numérique et un véritable enjeu de souveraineté, l'application effective des réglementations européennes (dont les racines culturelles ne doivent pas être niées) est un véritable enjeu. À cette fin, le renforcement du cadre dans lequel des données peuvent être transférées et traitées hors de l'UE est indispensable et pourrait donner lieu à une obligation de localisation des données européennes sur le sol de l'UE afin d'assurer un meilleur contrôle des conditions de conservation et d'usage de ces données.

La mobilisation coordonnée de ces trois leviers (régulation, lutte contre les positions dominantes, respect de l'« exception culturelle ») pourrait permettre de redonner à l'Europe une chance de développer des acteurs européens ou de s'assurer que les acteurs globaux développent une approche européenne cohérente avec notre sensibilité.

3. Investir dans le capital humain

Une université européenne d'excellence

Proposition 23 : Harmoniser davantage le système européen de crédits associés aux enseignements, laisser les États membres déterminer le séquençage des études (2-3-4-5 ans) et créer une agence européenne qui accréditerait les universités.

La connaissance de l'Europe (et notamment la connaissance des langues) dès le plus jeune âge est un facteur d'adhésion et de cohésion. Seul un tel travail permettra de faire naître un sentiment d'appartenance européen. Si l'UE n'a pas vocation à intervenir dans l'éducation scolaire, il n'en reste pas moins indispensable que les autorités publiques qui en ont la responsabilité portent ce souci d'une meilleure capacité à se connaître et à se comprendre.

L'Europe constitue néanmoins l'échelle géographique pertinente en matière d'enseignement supérieur et de recherche, et doit jouer un rôle dans le renforcement des institutions d'excellence. L'UE est d'ailleurs déjà présente dans ce domaine au travers du programme Erasmus qui est probablement l'un des programmes européens les mieux connus et les plus populaires.

Son action peut aller plus loin et être plus structurante et, en préservant une souplesse utile dans l'organisation de l'enseignement supérieur, participer au renforcement de la recherche. En effet, les universités ont deux objectifs, deux fonctions fondamentales mais qui peuvent être contradictoires :

- la transmission des connaissances implique une université de masse.

L'université a pour vocation de former des générations entières, ce qui justifie la gratuité et la non-sélection ;

- La recherche du savoir implique une université élitiste. L'université a pour finalité d'être à la pointe de la connaissance, ce qui justifie son caractère d'excellence.

Ces objectifs doivent néanmoins être conciliés. La transmission ne doit pas se faire contre l'excellence et inversement. L'UE doit concentrer son intervention sur la recherche du savoir. Pour cela, elle doit repenser son approche. Le système LMD en 3, 5 et 8 ans, s'il a eu des vertus, est devenu un carcan. L'Europe doit laisser les universités s'organiser de la façon la plus appropriée possible, en pensant notamment l'articulation entre bac -3 et bac +3 d'une part et bac+3 et bac +8 d'autre part. Son action doit davantage se concentrer sur les crédits auxquels donnent droit les enseignements et sur le nombre de crédits à valider chaque année. Ce faisant, elle favorisera les échanges entre les universités.

Par ailleurs, l'accréditation des universités devrait être du ressort de l'UE avec la création d'une agence de reconnaissance de la qualité universitaire. Il serait possible de s'inspirer de l'ACSB en Europe ou de la FND aux États-Unis, qui sont des institutions privées pour les écoles de management.

Alors que la recherche européenne est de tout premier plan (même si elle n'est pas à l'abri d'un décrochage) et que l'UE a eu des contributions utiles dans ce domaine, une action parallèle sur la recherche visant à soutenir l'excellence semble opportune.

MIEUX GARANTIR LA SÉCURITÉ DES CITOYENS EUROPÉENS

L'Europe qui protège telle que voulue par les citoyens européens, c'est d'abord celle qui garantit leur sécurité. L'absence de réponse efficace, ou perçue comme telle par les citoyens, explique en partie la défiance des opinions publiques à l'égard de l'action menée par l'UE. Pourtant, selon l'Eurobaromètre – automne 2016, 75 % des Européens sont favorables à « une politique de sécurité et de défense commune des États membres de l'UE et seulement 19 % y sont défavorables »⁸¹.

Aujourd'hui, la sécurité commune de l'UE s'articule autour de deux volets :

- la sécurité intérieure ;
- la sécurité extérieure, comprenant la défense européenne.

L'action de l'UE et de ses États membres se doit de veiller à la cohérence et à la complémentarité de ces aspects internes et externes de la sécurité, afin de mieux garantir la sécurité des citoyens européens.

⁸¹ Eurobaromètre standard (automne 2016).

A. En matière de sécurité intérieure

Proposition 24 : Renforcer la construction européenne en lançant une Union pour la sécurité.

En la matière, les principaux objectifs à poursuivre sont les suivants :

- prévention et lutte contre le terrorisme ;
- prévention et lutte contre la grande criminalité et la criminalité organisée (traite des êtres humains, trafic de drogues, trafic d'armes, blanchiment d'argent, etc.) ;
- prévention et lutte contre la cybercriminalité ;
- renforcement du contrôle des frontières extérieures.

L'Institut Montaigne a publié en septembre 2016 un rapport Refonder la sécurité nationale. La partie concernant l'UE formulait la proposition suivante :

« Refonder la construction européenne en lançant une Union pour la sécurité avec pour missions prioritaires la lutte contre le terrorisme, la protection des infrastructures essentielles et le contrôle des frontières extérieures de l'Union, notamment par la mise en place d'un dispositif intégré de surveillance de la Méditerranée et d'une politique de développement coordonnée en direction des pays de l'Afrique et du Moyen-Orient ».

De fait, l'Europe a échoué à assurer pleinement la sécurité de son territoire et de ses citoyens. La création d'une telle Union, dont la forme juridique devra être définie, permettra de renforcer la construction européenne autour de missions tangibles et aisément identifiables par les citoyens. Cette Union permettra de rééquilibrer l'action de l'UE et de compléter l'UEM.

Elle pourrait notamment permettre de :

- favoriser une coopération plus étroite des services de police européens, des services de renseignement intérieur et extérieur et des services judiciaires ;
- travailler à la mise en place, à terme, d'un « FBI européen », tout en précisant qu'un FBI européen ne peut être qu'un objectif de moyen à long terme, tant les obstacles liés aux questions de souveraineté nationale sont élevés.

La stratégie globale présentée par le Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, le 28 juin 2016 a permis d'établir un diagnostic partagé ainsi qu'un cadre intellectuel commun pour les principaux axes de la politique future.

L'Union pour la sécurité que nous proposons – et qui n'est pas sans faire écho avec les domaines d'action du commissaire européen pour la sécurité nommé en 2016 par le président de la Commission européenne à la suite de la démission du précédent commissaire britannique – partage les grandes orientations de ce travail et notamment celle de doter l'UE d'une autonomie stratégique en matière de défense et de sécurité. Une telle autonomie n'a pas vocation à concurrencer directement l'Alliance atlantique dont l'importance et le rôle stratégique ont été démontrés depuis plus de 60 ans.

L'élaboration d'une telle Union pour la sécurité intérieure est aussi l'occasion de s'interroger sur le lien entre la sécurité intérieure, la sécurité extérieure et la défense, pour réfléchir à leur optimisation. À titre d'illustration, soulignons que la mobilisation de l'armée sur le territoire national – comme pour l'opération Sentinelle lancée en France en janvier 2015 – entrave la projection militaire à l'extérieur

de nos frontières. Il est, par conséquent, nécessaire de réfléchir à une meilleure répartition des efforts militaires et de dépasser le seul affichage politique.

Rappelons également qu'à ce stade de la construction européenne, le domaine de la sécurité relève en grande partie du domaine réservé des États membres. À court terme, des progrès significatifs peuvent donc être accomplis de manière bilatérale. La généralisation des accords transfrontaliers, tels ceux conclus entre la France et l'Espagne ou entre l'Allemagne et la République tchèque, semble être un des moyens pour y parvenir. Ces accords devraient permettre de mieux contrôler les frontières internes à l'espace Schengen.

La création d'une telle Union est d'autant plus pertinente qu'elle intervient alors que l'UE manifeste toujours plus son intention de se saisir pleinement des questions de sécurité intérieure. En attestent tant la nomination d'un coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, actuellement Gilles de Kerchove, ou encore l'institution d'un Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) en 2010.

B. En matière de sécurité extérieure

L'UE se trouve à un moment de son histoire dans lequel il semble enfin possible de réaliser des progrès significatifs vers une véritable Europe de la défense. Il convient de saisir cette opportunité. Les dernières décennies ont été l'occasion pour les dirigeants européens de multiplier les déclarations d'intentions concernant l'Europe de la défense. Le manque de volonté politique et le caractère régalien de ce domaine de compétence ont eu pour effet de laisser ces projets

pour l'essentiel à l'état de discours. Les réalisations menées à bien n'ont pas été à la hauteur des objectifs énoncés lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo de 1998, repris par l'ensemble des États membres à l'occasion du Conseil européen de Cologne de juin 1999.

Les chefs d'État et de gouvernement avaient alors convenu que « l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. [...] L'Europe a besoin de forces armées renforcées, capables de faire face rapidement aux nouveaux risques et s'appuyant sur une base industrielle et technologique de défense compétitive et forte ».

À titre d'exemple, les groupements tactiques (*Battlegroups*), créés au début des années 2000 et souvent vantés, n'ont encore jamais été déployés, alors même que le recours à ces groupements aurait pu se justifier à plusieurs reprises : au Congo en 2008, en Libye en 2011, au Mali en 2013, en République centrafricaine en 2015.

Une avancée dans le domaine de l'Europe de la défense correspond également à l'attente des citoyens européens, comme en témoignent les résultats de l'Eurobaromètre : sept européens sur dix étant favorables à une véritable politique de sécurité et de défense commune.

Plusieurs éléments ou événements récents permettent d'envisager la réalisation de progrès significatifs au cours des prochaines années :

- une réévaluation de l'importance des menaces sur les flancs sud (terrorisme, etc.) et est de l'Europe a été opérée par les différents États membres et l'UE ;

- des opérations extérieures européennes récentes ont été saluées : l'opération Atalante pour lutter contre la piraterie dans l'Océan indien, les opérations de force ou de formation au Mali et en République centrafricaine, ou encore l'opération Sophia pour lutter contre le trafic des migrants en Méditerranée ;
- la sortie de l'UE du Royaume-Uni enlève un frein important au développement de l'Europe de la défense, même si la coopération avec le Royaume-Uni en matière de défense reste essentielle ;
- l'UE et l'OTAN ont signé en juillet 2016 une déclaration conjointe appelant au renforcement de la coopération entre les deux organisations ;
- une lettre franco-allemande (à laquelle se sont joints l'Espagne et l'Italie) a été adressée aux instances européennes en septembre 2016 demandant un renforcement de l'Europe de la défense ;
- la Commission européenne a présenté en novembre 2016, outre une action préparatoire pour financer la recherche, un plan d'action pour la défense pour visant à renforcer le secteur industriel concerné ;
- le Conseil européen de décembre 2016 a approuvé la Stratégie globale de sécurité de l'UE présentée par la Haute Représentante et a clairement demandé une feuille de route plus ambitieuse en matière de défense européenne.
- l'élection de Donald Trump et ses premières déclarations ont fait prendre conscience que s'en tenir au seul parapluie otanien présentait des risques réels.

1. Soutenir la Stratégie globale de sécurité de l'UE

Proposition 25 : Assurer la mise en œuvre rapide de la nouvelle Stratégie globale de sécurité de l'UE.

Décliner cette Stratégie globale sur chacun des sujets concernés dans une feuille de route franco-allemande, qui pourra servir de base à un futur *Livre blanc* de l'UE pour sa politique étrangère et pour sa politique de défense.

La Stratégie globale de sécurité de l'UE a été préparée à la demande des dirigeants européens qui l'ont ensuite approuvée avant d'en demander la mise en œuvre lors du Conseil européen de décembre 2016. Cette Stratégie rappelle des éléments essentiels : le projet européen est fondé sur la paix, la prospérité et la démocratie. Aujourd'hui l'Union fait face à diverses menaces alors même que les citoyens européens souhaitent une Europe forte, à même de les protéger.

121

En matière de politique de sécurité et de défense, une volonté nouvelle a pris naissance, d'abord en format franco-allemand puis avec les gouvernements italien et espagnol. Il convient d'aller beaucoup plus loin dans ces efforts, la France devant réussir à définir, d'abord avec l'Allemagne, puis avec les autres États membres et les institutions européennes, une attitude coordonnée, claire et constante.

Les élections, tant en France qu'en Allemagne, font cependant courir le risque d'une « année blanche ». Afin de pallier cette inaction des deux principaux acteurs de l'UE, une solution pourrait être de mobiliser des fondations allemandes et françaises. Elles rédigeraient conjointement un *Livre blanc* qui dynamiserait les propositions européennes en matière de politique étrangère et de sécurité et servirait de base aux gouvernements français et allemand issus des prochaines élections.

2. Renforcer les capacités militaires européennes pour agir sur la scène internationale

Proposition 26 : Parvenir rapidement à un effort de défense (hors pensions de retraite) correspondant à 2 % de leur PIB, dont au moins 20 % pour les dépenses d'investissement.

Alors que des États comme la Chine, l'Inde, la Russie et les États-Unis ont fortement augmenté leurs dépenses militaires – la déclaration à la fin du mois de février 2017 de Donald Trump selon laquelle il compte réclamer au Congrès 54 milliards de dollars (51 milliards d'euros) supplémentaires pour la défense, soit une hausse de plus de 9 % en est une éclatante manifestation –, les États membres de l'UE ont considérablement réduit ces dernières années leurs budgets militaires et de défense. L'Institut européen pour les études de sécurité (EUISS) souligne que les dépenses totales des États membres de l'UE consacrées à la défense ont reculé de 14,5 % (moins 36 milliards) depuis 2007. En France le ministère de la défense a perdu 20 % de son budget en euros constants au cours des vingt-cinq dernières années.

La priorité doit être l'augmentation des crédits militaires nationaux, préalable à toute politique européenne de défense sérieuse et consistante. Il est illusoire de considérer qu'une européanisation de la défense des États membres suffirait à assurer la protection du continent. L'objectif d'un effort de défense (hors pension de retraite) égal à 2 % du PIB des États, pour lequel les pays membres de l'OTAN se sont engagés depuis plusieurs années doit être rappelé et encouragé autant que nécessaire. Le Conseil européen pourrait notamment faire sien cet objectif.

Les dépenses militaires hors-pensions des États membres de l'UE, des États-Unis, de la Chine et de la Russie en 2016⁸²

États	en % du PIB	en milliards de dollars
États-Unis	3,61	664,06
Chine (en 2015)	1,90	214,48
Russie (en 2015)	5,40	91,08
Royaume-Uni	2,21	60,35
France	1,78	43,62
Allemagne	1,19	40,66
Italie	1,11	21,88
Espagne	0,91	11,06
Pologne	2,00	9,35
Pays Bas	1,17	9,02
Grèce	2,28	4,55
Belgique	0,85	4,02
Danemark	1,17	3,47
Portugal	1,38	2,78
Roumanie	1,48	2,77
République tchèque	1,04	1,93
Hongrie	1,01	1,24
Slovaquie	1,16	1,02
Bulgarie	1,35	0,66
Lituanie	1,49	0,63
Croatie	1,23	0,61
Estonie	2,16	0,50
Lettonie	1,45	0,40
Slovénie	0,94	0,40
Luxembourg	0,44	0,26

⁸² Communiqué de presse, *Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)*, 4 juillet 2016, PR/CP(2016)116.

Proposition 27 : Mobiliser dans le budget européen pour 2021-2027 un montant de l'ordre de 10 milliards d'euros annuels dédié à la sécurité et à la défense, en renforçant notamment le rôle de l'Agence européenne de défense.

Dans le contexte post-*Brexit* de la relance de l'Europe de la défense, la Commission a proposé en novembre 2016 un Plan d'action européen de la défense en proposant deux nouvelles structures de financement distinctes. C'est une remarquable avancée, à souligner.

Un « volet recherche » pour financer des projets de recherche collaboratifs dans le domaine de la défense au niveau de l'UE, lequel pourrait être doté d'un budget de 90 millions d'euros jusqu'en 2020 puis de 500 millions d'euros annuellement à partir de cette date. Traditionnellement, les États membres s'étaient opposés à ce que la Commission européenne mène des politiques dans le domaine de la défense. La mise en place d'une politique de recherche dans ce domaine passe donc par une « action préparatoire » lancée en ce début d'année.

Un « volet capacités » pour financer le développement conjoint de capacités en matière de défense décidées d'un commun accord par les États membres et qui pourrait mobiliser environ 5 milliards d'euros par an.

Après le lancement par la Commission de l'action préparatoire, il conviendra que l'UE se dote dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 d'un budget commun consistant dédié à la défense et à la sécurité, qui comprendrait :

- les programmes de recherche duale civilo-militaire gérés par la Commission ;

- les capacités civiles de la Commission européenne en matière de sécurité (par exemple les moyens de FRONTEX) ;
- les programmes de recherche de défense cogérés par la Commission et l'Agence européenne de défense (AED) ;
- un fonds intergouvernemental géré par l'AED pour développer en commun des projets capacitaires militaires. Ce fonds servirait de levier pour inciter les États à travailler sur le développement de projets communs.

Ce budget pourrait être fixé à 10 milliards d'euros par an, soit aux alentours 6 % du budget européen. Cette augmentation des moyens financiers de l'UE serait une contribution à l'objectif d'allouer 2 % du PIB à la défense et constituerait une incitation à développer davantage en commun la recherche, les opérations et les investissements.

Ce programme ambitieux pourrait également être l'occasion de réformer le mécanisme de financement des coûts communs des opérations militaires de l'UE, dit « Athéna », mis en place en 2004. La sortie du Royaume-Uni de l'UE pourrait enfin rendre possible une telle révision afin que l'UE soit à même à l'avenir de financer une plus grande part du coût de ces opérations.

L'AED a été créée en 2004 puis institutionnalisée en 2009 par le traité de Lisbonne⁸³. Elle fonctionne selon la méthode intergouvernementale et est dotée d'un budget très modeste, 30 millions d'euros, pour aider les États membres à piloter en commun la recherche de défense et le développement des capacités militaires. Son budget est resté gelé en monnaie courante depuis plusieurs années, à la

⁸³ Article 45 TUE.

demande expresse du gouvernement britannique. Il convient de le réévaluer significativement.

Proposition 28 : Établir un quartier général européen permanent pour la planification et la conduite des opérations militaires de l'UE.

L'idée d'établir un quartier général européen existe depuis de nombreuses années. Celui-ci n'a jamais vu le jour, en grande partie en raison de l'opposition déterminée du Royaume-Uni, pour qui une telle structure serait redondante avec les structures otaniennes.

La sortie programmée du Royaume-Uni lève à présent le principal obstacle à sa création. Ainsi, lors de son discours sur l'état de l'Union en septembre 2016, le président de la Commission Jean-Claude Juncker a déclaré que « sans structure permanente, nous ne pouvons pas agir de manière efficace. Les opérations urgentes sont retardées. Nous avons des sièges distincts pour des missions parallèles, même lorsqu'elles se déroulent dans le même pays ou dans la même ville. [...] Il est temps que nous ayons un siège unique pour ces opérations ».

Actuellement, chaque opération européenne significative oblige les États à mettre en place un quartier général d'opération (ou à utiliser un état-major *ad hoc*) ce qui occasionne une perte de temps et perturbe l'acquisition de compétences spécifiques à l'organisation d'opérations de ce type. Un quartier général européen doterait également l'UE d'une capacité autonome de gestion de crises lui permettant de mieux planifier et conduire des opérations militaires décidées en son sein.

Des progrès sont actuellement réalisés pour l'installation d'une capacité de planification et de conduite sous la forme d'un état-major à Bruxelles conduisant les missions non exécutives (du type formation des armées des pays partenaires). Pour les missions exécutives, une forte impulsion politique est encore nécessaire.

3. Développer les capacités des industries de défense

Proposition 29 : Conforter l'émergence de champions européens dans l'industrie de défense.

Le secteur de la défense européen est actuellement l'un des plus performants au monde. Il convient de le consolider et de le développer. Notamment par des mutualisations et des coopérations renforcées, par d'éventuelles fusions, par une convergence sur les critères d'export, mais aussi à terme par un engagement des États membres à se doter prioritairement de matériels européens. La possibilité d'un *Buy European Act*, sur le modèle du *Buy American Act* actuellement en vigueur aux États-Unis pourrait ainsi être étudiée.

Airbus Group, anciennement EADS, est actuellement la première entreprise du secteur de la défense en Europe ; sa création a été possible par une collaboration étroite des principaux gouvernements des États membres européens, qui au tournant des années 2000, ont fait preuve d'une forte volonté politique.

Aujourd'hui cette volonté politique ne semble plus exister. Ainsi l'opposition directe ou indirecte des gouvernements britannique, allemand et français a fait échouer le projet de rapprochement d'EADS avec le groupe britannique BAE.

Cette défiance des États européens conduit à privilégier la coopération des industriels européens sous la forme de *joint-venture* et non de véritable consolidation. Or, l'expérience indique que seuls des groupes autonomes, affranchis de la tutelle politique des États concernant leur développement stratégique, peuvent parvenir à s'imposer dans la compétition mondiale. L'exemple d'Airbus Group, de par l'évolution de son organisation, de son actionariat et de sa gouvernance, est à ce titre très instructif.

Il convient donc que les États membres reconnaissent l'importance de voir émerger des acteurs européens du secteur de la défense et soutiennent activement les rapprochements stratégiques entre leurs champions nationaux.

Proposition 30 : Simplifier la gouvernance des programmes d'armement en s'inspirant de la réussite des programmes Neuron et Meteor.

Aucun État européen n'est aujourd'hui capable de financer seul un programme d'armement d'envergure internationale ; la mutualisation des coûts est donc nécessaire. Afin de respecter les délais et les budgets prévisionnels de ces programmes, la gouvernance de ces projets doit être simplifiée en limitant les possibles oppositions entre intérêts nationaux, afin de conférer suffisamment d'agilité à ces projets.

Trois étapes caractérisent la réussite d'un projet européen : le cofinancement, le retour géographique, et la commande de l'objet final. Or, tous les États membres de l'UE ne peuvent pas participer aux trois étapes. Les difficultés concernant l'A400M en sont une illustration claire.

Deux principes peuvent être tirés d'expériences récentes. Le programme Neuron, un démonstrateur de drone de combat (UCAV), représente un succès en termes de budget et de calendrier. Cela peut s'expliquer par le fait que les six États européens participant à ce programme ont accepté d'en déléguer entièrement la maîtrise d'ouvrage à une seule direction nationale, en l'occurrence la Direction générale de l'armement (DGA). Cette prise en charge par la DGA permet de limiter les temps de négociation entre les différentes parties prenantes étatiques à chaque étape du programme. Les mêmes enseignements peuvent être tirés du programme Meteor, un missile air-air, fruit de la coopération entre la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suède, qui devrait être livré au cours de l'année 2018.

4. Maintenir une relation forte avec le Royaume-Uni en matière de défense

Proposition 31 : Maintenir un partenariat fort avec le Royaume-Uni *post-Brexit* en matière de défense et encourager la participation du Royaume-Uni aux opérations extérieures européennes.

Le Royaume-Uni est, avec la France, l'une des deux puissances militaires de loin les plus importantes du continent. Son retrait de l'UE aurait des conséquences très significatives si les modalités d'un partenariat fort n'étaient pas trouvées.

Il est donc essentiel à la fois pour l'UE et pour la France de trouver les moyens de conserver le partenariat le plus fort et la coopération la plus étroite possible avec le Royaume-Uni en matière de défense, tant au niveau européen que bilatéral. C'est aussi d'ailleurs l'intérêt du Royaume-Uni.

Comme tout autre État tiers de l'UE, le Royaume-Uni pourra naturellement conclure avec l'UE des accords relatifs à sa participation à l'une ou l'autre des opérations menées dans le cadre de la PSDC et participer aux programmes gérés par l'Agence européenne de défense. Comme le font par exemple la Norvège qui participe au projet « *Air-to-Air Refuelling* » et la Suisse partie au projet « *European Network of National Authorities on Ammunition (ENNSA)* ».

Au niveau national, il faut maintenir et développer le partenariat bilatéral France / Royaume-Uni. Ces deux pays ont tissé des liens étroits en matière de défense depuis le sommet de Saint-Malo en 1998 et ces liens se sont renforcés en 2010 avec les accords dits de *Lancaster House*, qui prévoient plusieurs domaines de coopération renforcée comme une force expéditionnaire interarmées, les avions A400M, la nouvelle génération de drones de surveillance moyenne altitude et longue endurance, la cybersécurité, etc. Il est dans l'intérêt évident des deux pays de conserver et de renforcer cette coopération bilatérale.

DONNER CORPS À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EUROPÉENNE

L'avenir diplomatique de l'UE, son influence régionale et mondiale, dépendront de la capacité des États membres à partager un fort sentiment d'appartenance. Si l'UE souhaite devenir un acteur reconnu et actif des relations internationales, à la hauteur de son poids économique, elle doit être capable de dépasser les désaccords entre ses États membres, et s'exprimer d'une seule voix.

Chaque État doit se sentir investi d'un destin et d'une responsabilité européenne qui dépasse ses frontières géographiques nationales. Les États membres ont de réels intérêts à agir en commun. Les problèmes du Sud de l'Europe doivent concerner l'Europe de l'Est, et réciproquement. Il ne saurait y avoir d'arbitrage au niveau national entre les tensions à la frontière orientale et la crise migratoire à la frontière méridionale. Ces deux facteurs de déstabilisation de l'Europe doivent pouvoir être affrontés sans que les États européens ne se divisent quant à la priorité à donner à l'un ou l'autre de ces enjeux.

Les différences de culture politique et diplomatique entre les États membres expliquent en partie la difficulté à concevoir une stratégie unique d'engagement de l'UE dans la sphère internationale. Ces dernières décennies, seuls deux États européens ont conçu leurs diplomaties nationales selon une vraie logique de puissance : la France et le Royaume-Uni. La décision britannique de quitter l'UE laisse la France dans une situation de responsabilité, l'Allemagne n'étant pas dans ce domaine au même niveau d'engagement.

Toutefois, la situation géopolitique actuelle pourrait permettre relancer le concept d'Europe-puissance, cher à la France. En effet, la tendance conflictuelle de la relation avec la Russie, la taille et l'ambition de la puissance chinoise, la posture adoptée par le président Donald Trump exigent des Européens qu'ils parlent d'une seule voix. La politique étrangère européenne doit donc évoluer vers davantage d'intégration et rechercher avant tout l'alignement entre les principales capitales qui la composent, à commencer par Paris et Berlin.

A. Établir une nouvelle architecture européenne

Proposition 32 : Proposer de nouvelles modalités d'association des pays tiers à l'UE.

1 3 2 Les relations diplomatiques et économiques avec les pays limitrophes de l'UE sont amenées à être repensées au cours des prochaines années dans un contexte marqué par la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Dans les négociations qui s'engageront avec notre partenaire britannique, l'UE devra veiller au maintien des quatre libertés pour l'accès à son marché intérieur, condition nécessaire à la cohésion des vingt-sept.

La politique d'élargissement ne peut désormais être mise en œuvre sans une réflexion approfondie sur la forme que l'UE souhaite prendre dans le futur – que ce soit une Union à plusieurs vitesses, des statuts particuliers ou des institutions *ad hoc* – pour mieux gérer la question du nombre d'États au sein des institutions. Les destins des pays du continent étant liés, on ne peut fermer totalement la porte à l'élargissement, mais celui-ci ne doit être envisagé que dans un horizon plus lointain. La Stratégie globale telle qu'approuvée par le Conseil

européen de décembre 2016 rappelle que les processus d'adhésion en cours ont également pour objectif de développer la gouvernance démocratique et la résilience des pays candidats.

Concernant la Turquie, les évolutions politiques du pays depuis quelques années excluent son adhésion à l'UE dans un futur prévisible. Mais la décision de mettre unilatéralement un terme aux négociations d'adhésion aurait parmi ses premières conséquences de diminuer le poids politique des courants démocratiques pro-européens. Les négociations avec ce pays devraient être suspendues pour permettre à l'UE de proposer à la Turquie une nouvelle modalité d'association à l'UE.

Dans le cas des Balkans, l'UE a largement contribué à la stabilité de la région, au point d'y faire naître dans une partie des opinions publiques un véritable désir d'Europe. Mettre un terme au processus d'adhésion en cours avec ces pays perturberait leur développement politique et l'équilibre actuel. Il pourrait être dit à ces pays qu'ils ne pourront pas adhérer avant au moins une dizaine d'années et qu'ils ne pourront pas bénéficier de conditions identiques à celles accordées aux pays de l'Est, notamment concernant la libre circulation des personnes.

B. Adapter nos relations avec nos grands partenaires

Les relations avec nos grands partenaires – les États-Unis, la Russie et la Chine – doivent être adaptées, et ce de manière d'autant plus différenciée qu'ils n'affichent pas aujourd'hui la même ambition quant à leur position sur la scène internationale.

1. Les États-Unis

Il est essentiel pour l'avenir de l'UE de demeurer un partenaire privilégié des États-Unis, tout en réaffirmant nos valeurs et défendant activement ses intérêts.

L'UE doit inciter les États-Unis à ne pas rompre avec le multilatéralisme, principe central de la doctrine stratégique européenne alors même que, comme nous l'avons déjà souligné en introduction de ce rapport, Washington semblent renouer avec la tradition isolationniste qui avait prévalu au début du XX^e siècle. Les Européens devront veiller à la continuité de l'engagement américain au sein de l'Alliance Atlantique, au respect de l'Accord de Paris sur le climat et à maintenir l'implication américaine au sein des instances internationales.

134

Il ne faut pas oublier que ce partenariat UE/États-Unis, grâce à une cohésion et une action collectives, a permis jusqu'alors de gérer des crises, financières (crises au sein des pays émergents dans les années 1980-1990 ; crise des *subprimes* de 2008-2009, crises de la zone euro) comme diplomatiques. Sans positions partagées et défendues ensemble par les puissances occidentales il sera impossible de réguler efficacement la mondialisation.

Toutefois, l'Europe doit prendre conscience que pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le président des États-Unis porte un discours opposé à la construction européenne et a pu dans certaines déclarations souhaiter la dissolution de celle-ci. La défense du *Brexit* mise en avant par Donald Trump lors de sa campagne électorale ainsi que les premières interventions du nouveau président des États-Unis à ce sujet doivent inciter les Européens à envisager la possibilité d'une Europe ne bénéficiant plus du parapluie militaire américain.

Si cette défiance à l'égard du projet européen est un fait nouveau à Washington, le moindre intérêt à l'égard des affaires européennes semble avoir été initié sous la précédente administration. La stratégie de « pivot asiatique » engagée par Barack Obama aurait ainsi dû alerter les Européens, la succession entre les deux présidents pouvant être analysée comme le passage du désintérêt à un intérêt négatif.

Face à cette nouvelle réalité géopolitique, l'UE se trouve sur une voie étroite. Il n'existe à court terme aucune alternative crédible à l'alliance avec les États-Unis concernant les questions sécuritaires. L'Europe doit ainsi engager dès à présent un important effort de développement de ses capacités militaires et dans le même temps défendre auprès de son allié américain l'importance de l'OTAN.

Il est dans l'intérêt des Européens de ne pas céder sur leurs valeurs et d'accepter leurs responsabilités nouvelles, celle d'incarner sur la scène internationale le *leadership* moral de l'Occident, par exemple en termes de droits de l'Homme, de préservation de l'environnement et d'aide publique au développement. L'Europe doit prendre le relais en termes de valeurs à défaut de pouvoir le prendre rapidement en termes de sécurité.

2. La Russie

Proposition 33 : Retrouver des instances de dialogue entre l'UE et la Russie tout en maintenant des positions fermes et en parlant d'une voix unique.

Pour nombre de pays européens, principalement au nord et à l'est de l'UE, la Russie est le premier défi en termes de sécurité et de défense. L'annexion de la Crimée, la déstabilisation de l'Ukraine, la menace

de cyber-attaques ou encore celle de l'intrusion dans les élections en sont des exemples symptomatiques. Par ailleurs, la Russie développe une stratégie d'influence auprès des États membres de l'Europe centrale et orientale. Son expansionnisme sur les plans culturel et politique a été constant bien que d'intensité variable, et la Russie cherche à retrouver son influence à la faveur des crises qui touchent l'UE.

Afin d'espérer désamorcer le conflit latent avec notre voisin oriental, il convient de retrouver un format efficace de dialogue avec la Russie, tout en gardant une position ferme et claire.

Ce format de dialogue ne portera ses fruits qu'à la condition que l'Europe parle d'une seule voix et affiche l'unité du continent. Il est nécessaire de bien expliciter ce qui fonde les intérêts de l'UE et ce qui la lie à la Russie. L'UE n'est pas dans une situation identique à celle des États-Unis. Elle doit défendre ses intérêts énergétiques (importation de gaz russe), ses relations économiques et commerciales ou encore ses coopérations scientifiques. De la même manière, la menace que peut faire peser la Russie sur le continent européen est directement liée à la proximité géographique entre les deux entités. Pour ces raisons et compte tenu également de l'histoire des relations entre ces deux parties du même continent, l'UE doit afficher une posture ferme mais ouverte au dialogue en assumant, quelle que soit la position des États-Unis.

L'UE et ses États membres restent de loin le premier investisseur étranger en Russie, et cela malgré la tentative russe de se rapprocher encore de la Chine.

Au titre de la fermeté, l'UE gagnerait à se préparer, collectivement, à faire face aux menaces de cyber-attaques provenant de Russie au travers d'outils et d'exercices communs. De même, l'Europe doit

expliquer à Moscou avec clarté qu'elle ne peut accepter ni la désstabilisation de l'Ukraine, ni le caractère brutal de l'intervention syrienne. Au titre de l'ouverture au dialogue, la multiplication des échanges et des coopérations concrètes doit être encouragée et des garanties apportées sur les limites à l'expansion de l'OTAN.

3. La Chine

Proposition 34 : Assurer un meilleur contrôle des investissements chinois et accentuer la politique de réciprocité dans les échanges, tout en accompagnant l'insertion de ce pays dans la mondialisation.

L'UE est aujourd'hui le partenaire économique le plus important pour la Chine. De son côté, celle-ci est le deuxième partenaire de l'UE après les États-Unis. Les échanges de biens entre l'UE et la Chine représentent une valeur de plus de 1,5 milliard d'euros par jour, le niveau des exportations s'établissant en 2015 à 170 milliards d'euros et celui des importations à 350 milliards.

Ces bilans ne sont pas surprenants. La Chine est désormais pleinement engagée dans le jeu de la mondialisation. Les illustrations sont multiples. On peut notamment mentionner la présidence du G20 en 2016 ou encore la participation de cet État à la conférence sur le climat ou à l'élaboration des normes prudentielles mondiales.

La Chine a véritablement les moyens de ses ambitions ; sa centralité économique s'accompagne de moyens de plus en plus importants sur le plan militaire, d'une influence plus grande sur le plan diplomatique et d'une stratégie d'entrisme toujours plus réelle en Afrique ou en Europe.

La Chine a décidé d'accroître son rôle sur la scène internationale et sur le continent européen. Depuis 2012, la Chine intensifie ses relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, à travers le format « 16 + 1 » (Chine + Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque Slovaquie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Slovénie, Croatie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Albanie et Macédoine). Le dernier sommet en « 16 + 1 » de novembre 2016 est révélateur de la volonté de certains États membres européens de regarder de plus en plus vers l'Est.

Il est aussi essentiel pour l'UE de répondre de façon approfondie au projet structurant de la Chine de nouvelle route de la soie (« *one belt, one road* »).

S'il faut saluer l'insertion de la Chine dans la mondialisation, il convient de l'inciter à s'ancrer davantage dans ce multilatéralisme, d'appliquer les règles qu'elle contribue à établir avec les autres États. Néanmoins, il convient de l'inciter à participer toujours plus au sein de ce multilatéralisme. Ainsi la Chine devrait-elle appliquer l'Accord de Paris sur le climat, les règles de l'OMC ou encore les conventions de l'OCDE relative à la lutte contre la corruption.

L'UE reste l'une des principales destinations des investissements chinois qui pourraient s'élever à 27 milliards d'euros en 2016, soit une hausse d'environ 33 % par rapport à 2015. Dans le même temps, les investissements directs étrangers de l'UE en Chine continuent de reculer, restant en dessous de la barre des 8 milliards d'euros par an.

Depuis 2013, l'UE et la Chine négocient un accord d'investissement. En 2015, la Chine a été le premier pays non européen à annoncer

son intention de contribuer au plan d'investissement pour l'Europe. En octobre 2016, un nouveau régime d'investissements directs étrangers (*Temporary Administrative Measures for Recardal of Foreign Invested Enterprises Establishment and Change*) a été annoncé. Ce dernier pourrait avoir un impact important sur une libéralisation éventuelle du marché chinois. Les investissements étrangers sont encore restreints par la distinction stricte entre entreprises chinoises ou étrangères, mais cet accord ouvre le champ dans certains secteurs à des négociations à venir.

Dans le même temps, des critiques sont portées sur les acquisitions chinoises en Europe. Un document du ministère allemand de l'économie, divulgué en octobre 2016, propose un mécanisme de sélection visant à bloquer les investissements à hauteur de 25 % dans des entreprises européennes si l'entreprise concernée est une entité étatique ou reçoit des subventions gouvernementales, ou encore si le pays d'origine de l'investissement n'offre pas un accès réciproque au marché. Cette piste vient d'être reprise par la Commission européenne dans ses nouvelles propositions de novembre 2016 visant à renforcer les instruments de défense commerciale de l'UE, mais qui continue à diviser les États membres.

4. L'Afrique

Proposition 35 : Encourager la Commission européenne et les États membres à renforcer le plan d'investissement extérieur public et privé lancé en septembre 2016, rappeler l'importance pour chaque État membre d'attendre l'objectif d'une aide publique au développement à hauteur de 0,7 % du PIB et renforcer la coopération entre banques nationales de développement.

Compte tenu notamment de son évolution démographique – plus de 2 milliards habitants prévus en 2050 – le développement soutenable de l'Afrique dans les prochaines décennies est une question majeure qui aura de profondes répercussions sur l'Europe.

140 En 2015, l'aide au développement en provenance de l'UE et de ses États membres représentait 68 milliards d'euros, soit 0,47 % du Revenu national brut (RNB) de l'UE. L'UE prévoit maintenant d'atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB à l'horizon 2030. L'UE est d'ores et déjà le premier contributeur mondial à l'aide publique au développement et pèse pour plus de 50 % de l'aide globale.

Il convient de relancer les efforts pour atteindre cet objectif en intégrant bien entendu tous les travaux réalisés en matière d'efficacité de l'aide publique au développement et sans négliger tous les autres facteurs essentiels de développement, accords commerciaux, investissements publics et privés, etc. De plus, l'aide au développement a un impact positif sur la réduction de la pression migratoire vers l'Europe, même si le développement facilite la mobilité.

Aide publique au développement en 2015⁸⁴

États et UE (cumul UE et États membres)	en % du RNB	en milliards de dollars
Union européenne	0,47	73,37
États-Unis	0,17	30,67
Allemagne	0,52	21,04
Royaume-Uni	0,71	19,75
France	0,37	10,70
Suède	1,40	8,52
Pays Bas	0,76	6,83
Italie	0,21	4,77
Danemark	0,85	3,03
Belgique	0,42	2,27
Espagne	0,13	1,66
Autriche	0,32	1,56
Finlande	0,56	1,54
Irlande	0,36	0,83
Pologne	0,10	0,53
Luxembourg	0,93	0,42
Portugal	0,16	0,36
Grèce	0,14	0,29
République tchèque	0,12	0,23

La Commission européenne a annoncé en septembre 2016 un nouveau plan d'investissement extérieur européen (PIE), avec pour objectif de stimuler l'investissement en Afrique. Doté de 3,4 milliards d'euros provenant du budget de l'Union et du Fonds européen de

⁸⁴ Comparez votre pays, Aide publique au développement 2015 : <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=oeecd&lg=fr&page=0>.

développement, le PIE prévoit le recours à des garanties innovantes et à d'autres instruments analogues pour encourager l'investissement privé, lui permettant ainsi de mobiliser jusqu'à 44 milliards d'euros d'investissements. Si les États membres et d'autres partenaires versaient une contribution équivalente à celle de l'Union, le total atteindrait 88 milliards d'euros.

Dans ce contexte, la France, en s'appuyant sur son agence de développement, l'Agence française de développement (AFD), pourrait prendre l'initiative de structurer et renforcer la coopération entre grands États membres d'Europe continentale autour des banques nationales de développement, avec un fort leadership franco-allemand (AFD et KfW allemande), en associant notamment l'Italie et l'Espagne.

Proposition 36 : Favoriser le recours à l'expertise de l'UE en matière de renforcement de la gouvernance dans les pays tiers.

L'UE dispose d'un éventail unique de politiques, outils et instruments, dans des domaines allant de la diplomatie à l'aide humanitaire en passant par la sécurité, la défense, la finance, le commerce et la coopération au développement. Elle peut ainsi, grâce à cette approche globale, mener des opérations de soutien à la consolidation de la paix, d'assistance à la frontière, de formation des armées, ou de soutien à la réforme du secteur de la sécurité. Cette expertise, reconnue par les autres acteurs sur la scène internationale, est à développer au travers d'un cas test qui pourrait être un État du Sahel, comme le Mali.

Il convient désormais d'intégrer les questions migratoires dans l'approche globale de nos relations avec les États africains et de mettre en place une politique de développement qui intègre pleinement les enjeux migratoires.

DOTER L'UNION EUROPÉENNE D'UNE POLITIQUE MIGRATOIRE SUR LE LONG TERME

La crise migratoire actuelle – tant la crise dite des réfugiés que la migration économique liée à la démographie africaine – est à l'évidence l'un des plus grands défis auquel l'UE doit faire face au cours des prochaines décennies. L'accélération des mouvements migratoires est un fait commun aux cinq continents. Sans préjuger de la manière dont réagissent ou réagiront les pays les plus confrontés à ce phénomène, l'UE doit développer une politique sur le long terme qui prenne en compte le contexte politique interne et la montée du populisme, tout en veillant au respect des valeurs qui sont le socle de la construction européenne.

La crise que traverse actuellement l'Europe résulte de nombreux phénomènes parallèles auxquels l'Union n'a pas su apporter à temps de réponses adéquates. Le plus important est le déséquilibre démographique entre le continent européen et le continent africain, même si, l'origine principale des migrations est non seulement l'Afrique mais également le Moyen-Orient. L'UE n'a pas été en mesure d'empêcher la multiplication des conflits régionaux aux portes de l'Union, comme en atteste le conflit syrien. Enfin, s'ajoute à ces facteurs le dérèglement climatique, le développement économique insuffisant sur la rive sud de la Méditerranée, la désagrégation des structures étatiques sur le continent africain, ...

L'UE devrait renforcer son action dans chacun de ces domaines.

A. Au sein de l'UE

Proposition 37 : Instituer un observatoire européen de recherche sur les migrations.

Cet observatoire devrait avoir pour mission de mieux connaître et analyser l'ensemble des données concernant les migrations, et de les rendre disponibles de façon transparente. Cela permettra à la classe politique européenne et aux dirigeants nationaux de disposer de chiffres fiables, et de limiter le développement de théories sans fondement factuel.

Proposition 38 : Assurer un contrôle plus effectif des frontières extérieures de l'UE et pour cela transformer Frontex en une vraie police des frontières extérieures de l'Union, en soutien aux États membres.

Il y a désormais un consensus en Europe sur la nécessité absolue d'assurer un meilleur contrôle des frontières externes de l'UE. Il convient donc d'utiliser mieux les moyens de l'UE et en premier lieu de renforcer beaucoup plus significativement Frontex.

Le présent rapport souhaite renvoyer sur ce dernier point le lecteur au chapitre consacré à cette question dans la publication *Refonder la sécurité nationale* déjà mentionnée.

Pour remplir la mission de contrôle des frontières extérieures qui lui a été confiée, Frontex devrait disposer d'un cadre juridique élargi, tout particulièrement en ce qui concerne l'accès aux fichiers, qui eux-mêmes devraient faire l'objet d'une modernisation et d'une meilleure coordination entre les États membres. À ce stade, il n'existe

pas, par exemple, de base de données unifiée des cartes de résidence délivrées par les États membres. L'accès aux fichiers européens Système d'information Schengen (SIS), Système européen d'identification des visas (VIS), EURODAC ou mandats d'arrêts européens a été refusé à Frontex lors des dernières discussions établissant son nouveau mandat.

L'agence ne dispose, en outre, d'aucun pouvoir exécutif : elle aide les services compétents mais ne prend pas de décision. Elle ne peut pas non plus clairement diligenter d'accords avec les pays tiers.

Proposition 39 : Trouver un équilibre entre solidarité et responsabilité dans le traitement des demandes d'asile.

Le contrôle des frontières et l'accueil des réfugiés supposent une responsabilité partagée entre les États membres. Les États par lesquels les migrants entrent sur le territoire européen doivent être responsabilisés dans la surveillance des frontières et l'accueil des demandeurs d'asile, comme le prévoit le règlement Dublin III. En cas de défaillance des États membres dans le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen, Frontex doit disposer d'un pouvoir d'intervention sur leur territoire.

Cependant, l'accueil des réfugiés suppose aussi, en particulier en cas d'afflux soudain et massif de demandeurs d'asile, une répartition de la charge entre les États membres pour que les États en première ligne ne soient pas seuls à supporter cette charge. C'est le sens du mécanisme de répartition actuellement discuté à Bruxelles et qui serait mis en œuvre en cas de crise migratoire. Plutôt que de sanctionner les États qui refuseraient d'accueillir leur part de réfugiés, il pourrait être envisagé d'adopter une approche incitative en liant une

partie des aides régionales à l'acceptation des mécanismes de solidarité.

À terme, une application uniforme du droit d'asile – avec une Cour européenne de l'asile, instance d'appel ou de cassation des juridictions nationales statuant en cette matière – pourrait utilement faire de l'UE une zone de droit continue et homogène, reconnue au niveau international pour son expertise en matière de standard de protection et évitant la concurrence juridictionnelle entre pays européens.

De la même manière, la création d'une Agence européenne de l'asile, pourrait être envisagée. Il convient également de veiller, par une plus grande coopération entre États membres et par une politique coordonnée de l'UE vis-à-vis des pays d'origine, à ce que les déboutés du droit d'asile soient effectivement reconduits.

Proposition 40 : Intégrer les questions migratoires dans l'approche globale de nos relations avec les États d'origine.

Il faut porter l'aide au développement à un niveau de 0,7 % du PIB de chaque État membre. Pour autant, il semble possible et nécessaire de mieux concevoir une partie de cette aide publique afin qu'elle s'intègre au sein d'une politique migratoire efficace et profitable. Cette utilisation de l'aide publique pourrait susciter une meilleure adhésion de la part des opinions publiques européennes.

La mondialisation des communications de toute nature laisse à penser que ces flux migratoires continueront à s'intensifier. Il paraît cependant possible d'orienter et d'organiser ces flux. Répondre aux raisons pour lesquelles les populations migrent vers l'Europe – la recherche d'un niveau de formation, de protection, d'accès aux soins

et aux qualifications – permettrait de mieux contribuer au développement des pays d'origine.

Une première solution pourrait être de contractualiser des séjours longs au sein de l'UE, conçus comme des investissements européens, conduisant au retour dans les pays d'origine de nouvelles élites. Ces nouvelles élites formées en Europe seraient accompagnées dans leur réinstallation, notamment pour la création d'activités économiques ou de services, en maintenant un droit d'aller et retour garanti sur le long terme (et notamment pour l'accès aux soins, aussi longtemps que des cotisations sont versées, ou à la formation, dans le cadre de droits individuels sur longue période) offrant des perspectives identiques pour les enfants. Ces séjours pourraient être d'une durée de cinq ans, pour une formation ou une première expérience professionnelle.

Les ressources consacrées à ce type de contractualisation de long terme devraient pouvoir être comptabilisées dans l'effort d'aide au développement. Une fraction devrait être consacrée à l'investissement de réimplantation, aussi bien sous formes de nouveaux instruments de soutien individuels qu'en facilitant les transferts vers le pays d'origine, dont l'efficacité économique sur le développement du pays se compare avantageusement avec celle de l'aide publique et pourrait être renforcée. Les acteurs de cette contractualisation individuelle devront également être incités à investir dans les pays d'origine : les universités européennes en créant des établissements de cycles préparatoires ou d'application et des laboratoires de recherche, les acteurs sociaux et de santé en créant des filiales réduisant le besoin de retour en Europe, etc.

Ces nouvelles politiques, complémentaires aux aides publiques existantes, doivent se concentrer sur :

- le soutien au développement individuel ;
- l'investissement direct plutôt que les transferts financiers aux États ;
- l'accompagnement des dynamiques sociales (notamment migratoires) pour les canaliser et les maîtriser plutôt que les subir.

Une telle politique, répondant à la fois à nos exigences morales européennes et à nos intérêts économiques, paraît pouvoir recueillir l'assentiment d'une grande partie des opinions publiques européennes. Le développement des pays ainsi accompagnés représentera une importante source de croissance potentielle pour l'UE.

L'aide au développement devra également être renforcée dans le but de réduire les incitations à migrer, condition *sine qua non* à une réduction durable des flux migratoires. Cela nécessite que l'UE renforce effectivement le niveau de son aide, mais également qu'elle améliore la compréhension et l'analyse de l'efficacité de celle-ci en finançant des travaux de recherche s'y consacrant.

Le Conseil européen de juin 2016 a insisté sur la nécessité de conclure des accords de partenariat avec les principaux pays d'origine des flux migratoires, afin de mieux participer à leur développement, de lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière et en contrepartie de favoriser le retour des migrants dans leur pays.

Un premier accord a déjà été signé avec le Mali ; il faut continuer en utilisant au mieux le plan d'investissement extérieur proposé par la Commission. En outre, l'UE devra commencer par rendre effectifs les accords de retour et de réadmission déjà signés.

Enfin, l'UE devra s'attacher à participer activement à la reconstruction des pays concernés après chacune de ses interventions militaires. Le suivi dans le temps de ces opérations soulève d'importants problèmes. Après la fin des combats, l'intervention se mue en opération de pacification, d'accompagnement à la restauration ou à la création d'un ordre public, économique et social. Cette phase est à la fois longue et coûteuse et nécessite que l'engagement des moyens humains européens prenne une nature de plus en plus civile. Aucun des pays européens intervenants n'est capable de conduire avec efficacité cette phase cruciale. La France a ainsi sollicité l'appui de ses partenaires lors de son opération au Mali.

Une institutionnalisation du rôle de l'UE dans cette phase paraît nécessaire. L'Union a démontré – notamment en ex-Yougoslavie – sa capacité d'action collective dans l'assistance à la transition vers la paix et la construction d'État ou d'ordre public garantissant les services essentiels. Forte de ses valeurs, de sa tradition et de son histoire, l'UE doit travailler à définir de nouveaux concepts et de nouvelles méthodes pour les interventions succédant aux opérations reposant sur le droit d'ingérence ou le sauvetage d'État ou de nations menacées.

En définissant et démontrant l'efficacité de processus plus résilients et en tirant les leçons des échecs connus en Irak ou en Afghanistan, l'UE gagnerait en crédibilité et en considération sur la scène internationale.

B. En droit international

Proposition 41 : Initier la révision de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés.

Le remord des années 1930 et de la Seconde Guerre mondiale ont prévalu lors la rédaction de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Ceci explique pourquoi elle traite principalement de l'accueil des réfugiés politiques (et religieux, philosophiques, raciaux). Pour couvrir le cas des tziganes, les rédacteurs avaient rajouté « l'appartenance à un groupe social » persécuté parmi les motifs d'octroi de l'asile.

Devant l'insuffisance de ces critères pour traiter par exemple des persécutions non étatiques, une protection subsidiaire a été créée dans de nombreux États. Il en est ainsi en France avec l'asile constitutionnel ou territorial. Cette évolution n'a cependant pas permis d'adapter suffisamment le cadre juridique à la situation actuelle. Les conséquences des conflits restent abordées sous l'angle de la violence menaçant personnellement le demandeur à de rares exceptions près. La protection reste aussi aléatoire et très différenciée selon les pays en cas de disparition d'État (situation de la corne de l'Afrique, de la Lybie). Les nouvelles persécutions motivant les demandes d'asile ont fait l'objet de réponses jurisprudentielles très hétérogènes d'un pays à l'autre, d'une Cour de justice à l'autre.

Bien que cela s'inscrive dans un projet de long terme et ne règlera pas la crise migratoire actuelle, l'UE – en conformité avec la conception du rôle qu'elle souhaite jouer dans l'ordre international – pourrait prendre l'initiative d'une refonte de la convention de Genève. Devraient être abordées les thématiques suivantes : les persécutions

liées aux mœurs, à l'orientation sexuelle, au refus des coutumes contraires au principe de dignité ; l'intégration de la protection subsidiaire pour lui donner un fondement unique et commun (au moins pour la partie la plus consensuelle : la prévention de la peine de mort et de la torture, la persécution par des autorités non étatiques) ; la formulation de propositions pour les cas de disparition d'État ; les modalités de sortie de la protection.

Cette refonte n'aurait sans doute pas d'effet notable sur le volume de demandes – qui est indépendant des conditions juridiques précises d'octroi du statut – et globalement ne devrait modifier que marginalement le nombre de décisions favorables, à la hausse ou à la baisse. Son avantage premier est de rendre aux États la maîtrise des principes, aujourd'hui déléguée aux juridictions. Son deuxième avantage est de poser sur de nouvelles bases la question des flux migratoires : en actualisant la définition des individus que nos valeurs nous obligent à accepter. Cette redéfinition dessine en creux l'espace d'une politique à construire pour faire face – dans les conditions esquissées décrites plus haut – à des mouvements de population auxquels l'Europe doit répondre avec d'autres moyens que le droit et la police.

RENDRE LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES PLUS AGILES ET PLUS DÉMOCRATIQUES

Comme illustré précédemment, l'UE a besoin de se recentrer sur ses priorités. En achevant l'UEM, première condition de la prospérité. En mobilisant au mieux ses politiques sectorielles et les outils du marché intérieur pour répondre à ses défis économiques, plutôt que de se disperser. En répondant au besoin de protection de ses citoyens dans un environnement géopolitique de plus en plus risqué.

Cette action doit-elle s'appuyer sur des évolutions institutionnelles qui poseraient inévitablement la question d'une révision des traités européens ? De fait, les institutions européennes sont de plus en plus perçues comme dysfonctionnelles et éloignées des débats démocratiques nationaux. À l'exception de la zone euro, dont les instances propres doivent être renforcées. Quelques évolutions saines de la pratique des institutions européennes pourraient être déterminantes, sans qu'il soit nécessaire à ce stade de rouvrir les traités.

A. Les institutions de l'UE pâtissent d'une pratique inefficace

Après les progrès conséquents du traité de Lisbonne, une nouvelle réforme institutionnelle ne va pas de soi...

Entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le traité de Lisbonne avait vocation à renforcer la gouvernabilité de l'UE après les élargissements

successifs des années 2000 et la création de la zone euro. Quatre axes avaient été définis :

- un renforcement démocratique avec : i) l'accroissement de quarante à soixante-dix des domaines dans lequel le Parlement européen « co-décide » avec le Conseil de l'UE (représentant les États membres) et la Commission européenne, ii) l'approbation par le Parlement européen du président de la Commission européenne⁸⁵ proposé par le Conseil européen ; iii) l'approbation de la Commission dans son ensemble par le Parlement, associée à la possibilité d'une motion de censure⁸⁶ ;
- une gouvernance plus intégrée et plus fluide, avec : i) l'abandon du principe « un Commissaire par État membre » au profit d'un nombre de commissaires égal à deux tiers du nombre d'États⁸⁷ pour éviter le morcellement et la complexité du fonctionnement de la Commission européenne, ii) l'augmentation de soixante-trois à quatre-vingt-seize du nombre de domaines dans lesquels le Conseil vote à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité ;
- une clarification et une réaffirmation du principe de subsidiarité, avec une distinction plus nette entre les compétences dites « exclusives » de l'UE (union douanière, politique commerciale, politique de concurrence, politique monétaire au sein de la zone euro, etc.), les domaines de compétence dite « partagées » dans lesquels les États membres et l'UE interviennent de manière complémentaire avec primauté du droit européen sur les droits nationaux le cas échéant (politiques sectorielles, marché intérieur, politique de développement, etc.), et enfin les domaines dans lesquels l'UE ne dispose

⁸⁵ Par ailleurs désigné à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité des États membres au sein du Conseil Européen.

⁸⁶ Elle requiert une majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein du Parlement, représentant au moins la moitié des membres qui le composent .

⁸⁷ Cependant, afin de permettre la ratification du traité de Lisbonne par l'Irlande, la mise en œuvre de cette règle a été abandonnée à ce stade.

que de compétences limitées de coordination des États ou d'appui à ces derniers (culture, santé, éducation, etc.) ;

- un élan vers une diplomatie européenne, avec la création d'un haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, doté du service européen d'action extérieure.

Après ces progrès importants, remettre sur le métier le fonctionnement des institutions prévu par les traités n'est pas chose aisée. Il ne faut pas oublier que le traité de Lisbonne en lui-même a constitué une sortie de crise après le rejet par référendum du traité établissant une constitution pour l'UE par la France et les Pays-Bas. Les plus fervents critiques de la construction européenne le rappellent bien assez. La priorité est donc de mobiliser les moyens et les compétences de l'UE pour répondre aux attentes des citoyens.

Le nécessaire renforcement des institutions de l'UEM rend néanmoins inévitable à moyen terme une mise à jour des traités. Le choix initial du traité de Maastricht⁸⁸ a été largement reconduit dans le traité de Lisbonne⁸⁹, qui n'a pas doté la zone euro d'outils et d'institutions spécifiques forts. Pour autant, comme nous l'avons vu dans la première partie de ce rapport, des progrès significatifs de ses institutions peuvent être réalisés sans modifier les traités à ce stade.

⁸⁸ Pour préserver l'homogénéité de l'UE, l'UEM constitue une politique de l'UE dans son ensemble, à laquelle chaque État participe à un certain niveau, et non pas un sous-ensemble de l'UE doté d'institutions et de mécanismes autonomes et spécifiques

⁸⁹ À noter toutefois l'introduction de l'article 136 TFUE, qui permet à la zone euro d'adopter des législations propres, mais uniquement pour assurer la discipline budgétaire des États membres, et sachant que la décision est formellement prise par le Conseil ECOFIN regroupant l'ensemble de l'UE, et non pas par l'Eurogroupe qui regroupe les ministres des finances de la zone euro, et qui demeure une instance informelle et intergouvernementale.

Les dysfonctionnements des institutions de l'UE, catalysés par les crises des années 2010, se situent davantage dans la pratique que dans la lettre des traités

Le fonctionnement normal de l'UE voudrait que la méthode communautaire prédomine. C'est-à-dire un schéma dans lequel la Commission fait une proposition discutée ensuite par le Conseil de l'UE composé des ministres des États membres sur les sujets concernés et par le Parlement européen (trilogue). C'est cette méthode qui a été renforcée par les traités successifs jusqu'à celui de Lisbonne.

Face aux crises, les divergences politiques entre États sont devenues telles que ce système a été largement dévoyé. La Commission européenne est la grande perdante. Elle n'ose plus utiliser sa capacité d'initiative sans que cela n'ait été pré-validé par les États. Elle devait avoir dix-neuf membres au titre du traité de Lisbonne mais en comporte en pratique vingt-huit. La difficulté de trouver des accords entre le Conseil (qui porte un compromis entre États) et le Parlement européen dont la posture est différente, conduit de plus à ce que les trilogues progressent difficilement et prennent parfois plusieurs années. En pratique, c'est désormais le Conseil européen, réunion des chefs d'État et de gouvernement, qui gouverne l'UE car c'est le seul niveau de discussion auquel il est possible de lever des blocages politiques. Pour ce qui concerne la gestion de la crise des réfugiés, c'est à ce niveau que les décisions ont été prises et non pas dans les réunions des ministres de l'intérieur. Cependant, à mesure que le Conseil européen s'est fait quasiment co-législateur, il a perdu sa capacité à fixer un cap et à définir une vision de moyen terme pour l'UE.

Il s'agit moins de failles institutionnelles que d'une panne dans la pratique des institutions, alimentée par une perte de confiance.

Force est de constater que les blocages sur des textes structurants peuvent être le fait d'États membres fondateurs, comme c'est le cas pour les longs et difficiles travaux préparatoires du brevet européen. Plus globalement, les négociations se font fréquemment par « blocs » d'États membres emmenés par cinq ou six grands États. La négociation à 28 n'est donc pas nécessairement plus difficile qu'à 12 ou 15. À l'inverse, quand un consensus entre États membres existe, les institutions de l'UE ont aussi montré qu'elles sont capables de produire des résultats probants dans des délais serrés, la création de l'union bancaire ou l'échange automatique d'information en matière fiscale l'illustrent bien.

L'expression renouvelée des intérêts nationaux et les difficultés à identifier l'intérêt communautaire sont peut-être aussi le fruit d'une pratique dévoyée des institutions l'UE. S'agissant du contenu des législations ou projets de législation européens, le réflexe d'harmonisation et du « *one size fits all* », pertinent dans le domaine de l'approfondissement du marché intérieur⁹⁰, est peut-être trop largement employé dans d'autres domaines où les prérogatives des États membres demeurent primordiales et leurs situations parfois très hétérogènes (énergie, environnement, secteurs abrités de la concurrence européenne, etc.). Face à ces situations où l'adaptation au contexte national est essentielle, l'instrument prévu par les traités est la directive. En pratique, les directives comportent cependant de nombreuses dispositions, dites d'harmonisation « maximale », qui s'apparentent à des dispositions de règlement⁹¹. Par ailleurs, les

⁹⁰ Par nature, construire le marché intérieur s'appuie sur l'élaboration de normes sur les conditions de production et de circulation des produits et services dans l'ensemble de l'UE.

⁹¹ La seule différence c'est qu'au lieu d'être d'application directe, ces dispositions de directives doivent être transposées dans le droit national. Mais comme leur contenu ne peut être modifié, cette forme de « compétence liée » est mal vécue par les législateurs nationaux.

Commissaires et parlementaires européens ont trop tendance à être considérés voire à agir comme des relais des positions des États dont ils sont originaires, alors qu'ils devraient représenter l'intérêt européen.

Le corolaire de ce phénomène est un sentiment d'éloignement entre la décision européenne et le débat démocratique national. Le Parlement européen est le lieu de la démocratie européenne. Mais dans de nombreux domaines d'intervention dans lesquels l'UE agit de manière complémentaire ou partagée avec les États membres, il est nécessaire de renforcer l'appropriation par les parlements nationaux des enjeux européens.

B. Reconstruire la capacité d'agir en commun avec une pratique plus agile et plus démocratique des institutions de l'UE

Proposition 42 : Renouer avec des outils qui permettent de faire converger de manière souple et différenciée les États membres vers un objectif commun.

Une pratique plus souple de la directive devrait être restaurée dans les domaines où cela est pertinent : des objectifs généraux seraient adoptés, laissant les États membres largement autonomes dans la détermination des moyens à mettre en œuvre.

Dans les domaines où l'UE dispose de compétences d'attribution très limitées, il pourrait s'agir d'instruments plus souples encore, comme des engagements politiques adoptés en Conseil européen sur des trajectoires ou des orientations. Les États pourraient ensuite

présenter régulièrement en Conseil européen les mesures et progrès réalisés dans cette direction.

Cette approche comporte deux avantages. Elle permet d'avancer de façon pragmatique : des orientations larges et appliquées de façon hétérogène sont plus utiles qu'un projet d'harmonisation maximale qui reste bloqué et n'est jamais adopté. Par exemple, en matière de fiscalité des entreprises, des orientations pourraient être adoptées de manière souple. De plus, libérée en partie de la contrainte et de la difficulté de formuler une proposition de législation acceptable par l'ensemble des États membres, la Commission pourrait renouer avec sa capacité d'initiative.

Proposition 43 : Favoriser l'émergence de l'intérêt communautaire en réduisant le nombre de commissaires européens conformément au traité de Lisbonne.

159

Les États se sont déjà en partie accordés pour assumer l'abandon du principe « un commissaire par État ». Le traité de Lisbonne prévoyait qu'à partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission serait composée d'un nombre de membres correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres. Or, suite au rejet du traité par l'Irlande en juin 2008 et pour faciliter la tenue d'un second référendum, les conclusions du Conseil européen de décembre 2008 ont prévu de faire en sorte que le nombre de commissaires reste à ce stade égal à un par État membre.

En amont de la désignation de l'actuelle Commission européenne, les États membres ont confirmé le maintien du nombre de commissaires lors du Conseil européen du 22 mai 2013, tout en décidant de se rouvrir ce sujet en amont de l'adhésion du trentième État à l'UE.

Depuis la ratification du traité de Lisbonne par l'Irlande, les crises ont passé et Dublin a d'ailleurs été largement bénéficiaire de mécanismes de solidarité mis en place avec ses partenaires et connaît aujourd'hui une sortie de crise réussie. Le Conseil européen pourrait alors prévoir, pour la désignation de la Commission qui prendra ses fonctions en 2020, un nombre de dix-huit commissaires pour vingt-sept États membres.

Proposition 44 : Les États Renforcer l'implication des parlements nationaux dans les affaires européennes.

Des pratiques simples à mettre en œuvre pourraient apporter un progrès majeur dans le rapprochement entre le système communautaire et le débat démocratique national. Pourraient ainsi être organisées des auditions régulières des commissaires devant les parlements nationaux, sur invitation. Ceci implique de réserver le temps nécessaire à cet effort de présence dans l'emploi du temps des commissaires et que soit généralisés les *briefing* et *debriefing* des parlements nationaux par les ministres concernés avant et après les Conseil de l'UE, pratique déjà répandue dans plusieurs États membres dont l'Allemagne, qui gagnerait à être appliquée notamment en France.

D'abord agir... ensuite réviser les traités selon la nécessité

Les citoyens attendent de l'UE des résultats, pas des traités. C'est dans cet esprit que l'essentiel de nos propositions peut être mise en œuvre, sans les procédures de ratification longues et délicates que susciterait un nouveau traité.

S'agissant spécifiquement de la zone euro et des outils dont elle a besoin pour améliorer son fonctionnement, comme cela a été le cas au cours de la crise des dettes souveraines, nous considérons que,

faute de bases juridiques dans les traités de l'UE, elle peut avancer de façon pragmatique au moyen d'accord intergouvernementaux semblables par exemple au traité établissant le MES. Ces traités, d'envergure limitée ne nécessitent pas à notre sens de référendum dans les États membres, sauf dans ceux où il s'agit d'une modalité obligatoire de ratification des accords internationaux. Bien entendu l'ensemble de « l'acquis de la zone euro » devra à terme être intégré au droit de l'UE, comme cela a été prévu par exemple pour le traité MES ou pour l'accord concernant le fonds de résolution unique qui fait partie de l'union bancaire. Cette méthode pourrait par exemple permettre de constituer par étape un budget de la zone euro.

À terme, une révision des traités semble indispensable pour : i) intégrer l'acquis de la zone euro, comme vu précédemment ; ii) achever la formation d'un gouvernement économique de la zone euro, avec un exécutif responsable devant une formation propre au sein du Parlement européen.

161

Au terme de ce rapport, il nous semble qu'une approche ambitieuse, qui mette pleinement l'Europe au service des citoyens – qu'il s'agisse d'apporter une sécurité physique ou économique – peut être une source de progrès déterminante pour les peuples européens. Pour cela, il convient de privilégier une approche pragmatique qui tienne compte des nécessités et des grands enjeux de demain, plutôt que des blocages politiques du moment.

« Les événements allaient montrer que cette philosophie qui s'attache à ce qui est nécessaire est plus réaliste que celle qui considère seulement ce qui est possible. »

Jean Monnet, Mémoires

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution.

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent pas les institutions qu'elles représentent.

Ont contribué à cette réflexion :

- **Ramon Fernandez**, directeur général délégué, en charge des finances et de la stratégie du groupe Orange, ancien directeur général du Trésor (président du groupe de travail)
- **Stéphane Alberne**, président, Archery Strategy Consulting
- **Jörg Asmussen**, Managing Director, Lazard&Co GmbH
- **Laurence Boone**, cheffe économiste, AXA
- **Bruno Deletré**, directeur général, Crédit Foncier de France
- **Muriel Domenach**, diplomate
- **Pavel Fischer**, ancien ambassadeur de la République tchèque en France, directeur de l'Institut STEM
- **Karien van Gennip**, directrice générale, ING Bank France
- **Antoine Gosset-Grainville**, associé, BDGS associés
- **Olivier Jay**, partner, Brunswick Group
- **Maxime Lefebvre**, ambassadeur, ancien représentant permanent de la France auprès de l'OSCE
- **Jean Lemierre**, président du conseil d'administration, BNP Paribas
- **Erkki Maillard**, conseiller diplomatique du président directeur général, directeur des relations internationales, EDF

- **Dominique Moïsi**, conseiller spécial, Institut Montaigne
- **Cyrille de Montgolfier**, directeur général, La Parisienne Assurance
- **Emmanuel Moulin**, Managing Director France et Benelux, Mediobanca
- **Olivier Sichel**, dirigeant d'entreprise, président de la Digital New Deal Foundation
- **Denis Simonneau**, directeur des relations européennes et internationales, Engie
- **Thierry Tuot**, fonctionnaire

Les rapporteurs

- **Guillaume Borie**, directeur corporate development, AXA
- **Jérôme Brouillet**, haut fonctionnaire
- **Elise Daniel**, docteur en droit de l'Union européenne
- **Thomas Gambier-Campy**, haut fonctionnaire
- **Jean Guillaume**, responsable projets stratégiques, Groupe BPCE
- **Jimmy Zou**, associé, PwC

Ainsi que **Mathilde Allard**, senior associate, PwC ; **Sara Benjelloun**, associate, PwC ; **Morgan Guérin**, chargé d'études à l'Institut Montaigne et **Arthur Duthoit**, assistant chargé d'études, pour leur travail tout au long de cette réflexion

Les personnes auditionnées ou rencontrées dans l'élaboration de ce travail

- **Valéry Giscard d'Estaing**, ancien Président de la République
- **Jacques Aschenbroich**, président directeur général, Valeo
- **Gordon Bajnai**, président pour l'Europe centrale et orientale, Meridiam, Premier ministre de Hongrie de 2009 à 2010
- **Nicolas Baverez**, avocat, Gibsonn Dunn & Cratcher
- **Jean-Michel Blanquer**, directeur général, groupe ESSEC
- **Ian Bremmer**, président et fondateur, Eurasia Group
- **Thierry Chopin**, directeur des études de la Fondation Robert Schuman, Visiting Professor au Collège d'Europe, et Visiting Fellow à la London School of Economics (European Institute)
- **Benoît Cœuré**, membre du directoire, Banque centrale européenne
- **Pierre-André de Chalendar**, président directeur général, Saint-Gobain
- **Jorge Domecq**, directeur exécutif, Agence Européenne de Défense
- **Michel Duclos**, directeur général, Académie Diplomatique Internationale
- **Nathalie Errard**, directrice des affaires européennes et de l'OTAN, Airbus Group
- **Camille Grand**, secrétaire général adjoint, OTAN
- **Eric Labaye**, président, McKinsey Global Institute
- **Marwan Lahoud**, ancien directeur général délégué à la stratégie, Airbus Group
- **Pascal Lamy**, président d'honneur de l'Institut Jacques Delors, ancien directeur général de l'OMC, ancien commissaire européen

- **Alain Le Roy**, Ambassadeur de France, ancien secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure
- **Pierre Louette**, directeur général délégué, Orange
- **Nikolaus Meyer-Landrut**, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France
- **Pierre Moscovici**, commissaire européen aux affaires économiques et financières, fiscalité et douanes
- **Laurent Muschel**, directeur pour la migration et la protection, Commission européenne.
- **Gilles Noblet**, directeur général adjoint aux relations internationales et européennes, Banque centrale européenne
- **Odile Renaud-Basso**, directrice générale du Trésor
- **Jacques Richier**, président directeur général, Allianz France
- **Jacek Rostowski**, ancien vice-Premier ministre et Ministre des finances de la République de Pologne
- **Michael Simm**, conseiller, Agence Européenne de Défense
- **Jean-Paul Tran Thiet**, associé, JPTT & Partners
- **Jean-Pascal Tricoire**, président directeur général, Schneider Electric
- **Le cardinal André Vingt-Trois**, archevêque de Paris
- **François Villeroy de Galhau**, gouverneur de la Banque de France
- **Michel Yakovleff**, ancien vice-chef d'état-major du Grand quartier général des puissances alliées en Europe, OTAN
- **Robert B. Zoellick**, ancien président de la Banque mondiale et ancien représentant américain au commerce

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- [Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir \(mars 2017\)](#)
- [Dernière chance pour le paritarisme de gestion \(mars 2017\)](#)
- [L'impossible État actionnaire ? \(janvier 2017\)](#)
- [Un capital emploi formation pour tous \(janvier 2017\)](#)
- [Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement \(novembre 2016\)](#)
- [Traité transatlantique : pourquoi persévérer \(octobre 2016\)](#)
- [Un islam français est possible \(septembre 2016\)](#)
- [Refonder la sécurité nationale \(septembre 2016\)](#)
- [Brexit ou Europe, prépare ton avenir ! \(juin 2016\)](#)
- [Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 \(juin 2016\)](#)
- [Nucléaire : l'heure des choix \(juin 2016\)](#)
- [Un autre droit du travail est possible \(mai 2016\)](#)
- [Les primaires pour les Nuls \(avril 2016\)](#)
- [Le numérique pour réussir dès l'école primaire \(mars 2016\)](#)
- [Retraites : pour une réforme durable \(février 2016\)](#)
- [Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires \(janvier 2016\)](#)
- [Terreur dans l'Hexagone \(décembre 2015\)](#)
- [Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 \(novembre 2015\)](#)
- [Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité \(octobre 2015\)](#)
- [Pour en finir avec le chômage \(septembre 2015\)](#)
- [Sauver le dialogue social \(septembre 2015\)](#)
- [Politique du logement : faire sauter les verrous \(juillet 2015\)](#)
- [Faire du bien vieillir un projet de société \(juin 2015\)](#)
- [Dépense publique : le temps de l'action \(mai 2015\)](#)
- [Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes \(mai 2015\)](#)
- [Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique \(avril 2015\)](#)
- [Université : pour une nouvelle ambition \(avril 2015\)](#)

- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)

- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique
15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance :
20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)

- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)

- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



Air France-KLM
Airbus Group
Allen & Overy
Allianz
Alvarez & Marsal France
Archery Strategy Consulting
Archimed
Ardian
A.T. Kearney
August Debouzy
AXA
Baker & McKenzie
Bank of America Merrill Lynch
BearingPoint
BNI France et Belgique
BNP Paribas
Bolloré
Bouygues
BPCE
Brunswick
Caisse des Dépôts
Capgemini
Carbonnier Lamaze Rasle & Associés
Carrefour
Casino
CGI France
Chaîne thermique du Soleil
GIS
Cisco Systems France
CNP Assurances
Cohen Amir-Aslani
Compagnie Plastic Omnium
Crédit Agricole
Crédit foncier de France
Davis Polk & Wardwell
Dentsu Aegis Network
De Pardieu Brocas Maffei
Development institute international - Dii
EDF
Elsan
Engie
Equancy
Eurazeo
Eurostar
Foncière INEA
Gaillard Partners
Gras Savoye
Groupama
Groupe Edmond de Rothschild
Groupe M6
Groupe Orange
Hennner
HSBC France
IBM France
ING Bank France
International SOS
Ionis Education Group
ISR
Jalma
Jeantet Associés
Kantar
KPMG S.A.
La Banque Postale

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



Lazard Frères
Linedata Services
LIR
LivaNova
LVMH - Moët-Hennessy - Louis Vuitton
MACSF
Malakoff Médéric
Mazars
McKinsey & Company France
Média-Participations
Mercer
Michelin
Microsoft France
Nestlé
Obea
Ondra Partners
PAI Partners
Pierre & Vacances
PricewaterhouseCoopers
Radiall
Raise
Ramsay Générale de Santé
Randstad
RATP
REDEX
Rexel
Ricol, Lasteyrie Corporate Finance
Roche
Roland Berger
Rothschild & Cie
Sanofi
Santéclair
Schneider Electric
Servier
Sia Partners
Siaci Saint Honoré
Sier Constructeur
SNCF
SNCF réseau
Sodexo
Solvay
Stallergenes
SUEZ
Tecnec Participations SARL
The Boston Consulting Group
Tilder
Total
Tudel & associés
Veolia
VINCI
Vivendi
Voyageurs du Monde
Wavestone
Wendel
Willis Towers Watson
WordAppeal

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : Mars 2017
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en Mars 2017

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT (en congé)

Henri de Castris

VICE-PRÉSIDENTS

David Azéma associé, Perella Weinberg Partners

Jean-Dominique Senard Président, Michelin

Emmanuelle Barbara *Managing Partner*, August & Debouzy

Nicolas Baverez Avocat, Gibson Dunn & Crutcher

Marguerite Béard-Andrieu Directrice générale adjointe en charge de la Stratégie, groupe BPCE

Jean-Pierre Clamadieu Président du Comité exécutif, Solvay

Olivier Duhamel Professeur émérite des Universités, Sciences Po

Mireille Faugère Conseiller Maître, Cour des comptes

Christian Forestier ancien recteur

Marwan Lahoud Directeur général délégué, Airbus Group

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Arnaud Vaissé Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

Lionel Zinsou Président, PAI Partners

PRÉSIDENTS D'HONNEUR

Claude Bébéar Fondateur et Président d'honneur, AXA

Bernard de La Rochefoucauld Président, Les Parcs et Jardins de France

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Benoît d'Angelin Président, Ondra Partners

Frank Bournois Directeur général, ESCP Europe

Pierre Cahuc Professeur d'économie, École Polytechnique

Lorraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, Jeantet et Associés

Pierre Godé ancien vice-Président, Groupe LVMH

Michel Godet Professeur, CNAM

Françoise Holder Administratrice, Groupe Holder

Philippe Josse Conseiller d'État

Marianne Laigneau Directrice des ressources humaines, Groupe EDF

Sophie Pedder Chef du Bureau de Paris, *The Economist*

Hélène Rey Professeur d'économie, *London Business School*

Laurent Bigorgne Directeur

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

L'Europe dont nous avons besoin

La construction européenne célèbre cette année ses soixante ans. Pourtant, elle n'a jamais semblé aussi menacée. Face aux contestations internes et externes, une seule logique est en mesure d'engager une nouvelle dynamique : celle du pragmatisme et de l'efficacité, appuyée sur les solides acquis dont dispose toujours l'Union européenne (UE).

Ce rapport identifie trois priorités. En premier lieu, la zone euro, cœur politique de l'Europe, doit être renforcée. L'approfondissement du marché intérieur, une meilleure coordination des politiques de la concurrence, commerciale et industrielle, de même qu'un soutien aux transitions énergétique et numérique, contribueront à redynamiser les économies nationales. Enfin, l'UE se doit d'assurer la sécurité de ses citoyens, de donner corps à une politique étrangère commune et de répondre au défi migratoire.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine
notre actualité en vous abonnant
à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne

59, rue La Boétie - 75008 Paris

Tél. +33 (0)1 53 89 05 60 - Fax +33 (0)1 53 89 05 61

www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10 €

ISSN 1771-6764

Mars 2017