



FRANCE STRATÉGIE

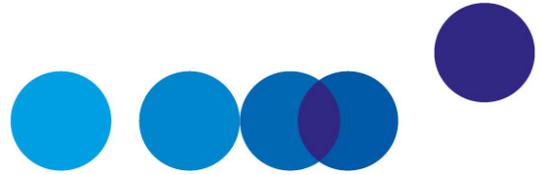
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

RAPPORT THÉMATIQUE

JUN
2014

QUELLE FRANCE DANS DIX ANS ?

**Retrouver une ambition
européenne pour la France**



QUELLE FRANCE DANS DIX ANS ?

Retrouver une ambition européenne pour la France

Sous la direction de
Jean-Paul Nicolaï et Natacha Valla

Rapport thématique

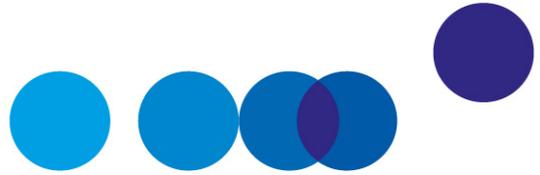


À l'issue du séminaire gouvernemental du 19 août 2013, le président de la République et le Premier ministre ont confié à France Stratégie (Commissariat général à la stratégie et à la prospective) un travail de réflexion sur les grands enjeux à dix ans pour la France. Ils ont souhaité que cet exercice de prospective se nourrisse d'échanges avec les partenaires sociaux et la société civile.

*À partir de ces consultations et de ses travaux propres, France Stratégie a élaboré un rapport de synthèse intitulé *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, édité chez Fayard. Cinq rapports thématiques, publiés séparément, précisent pour chaque chantier majeur les analyses et les recommandations soumises au débat social et citoyen, ainsi qu'à la décision politique.*

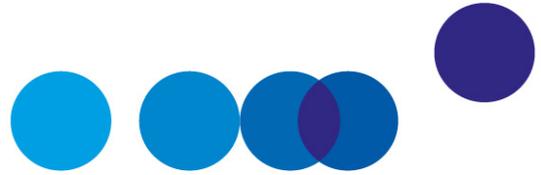
- **Restaurer la confiance dans le modèle républicain**
- **Réconcilier l'économique et le social**
- **Bâtir un développement responsable**
- **Investir dans le redressement économique**
- **Retrouver une ambition européenne pour la France**

Ce rapport thématique consacré à l'Europe était placé sous la direction de Jean-Paul Nicolai (France Stratégie) et Natacha Valla (CEPII). Il a bénéficié des contributions de Marine Boisson, Étienne Espagne, Cécile Jolly et François Viellard (France Stratégie).



SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
PARTIE 1 – DES RISQUES DE DÉLITEMENT QUI RESTENT ÉLEVÉS	7
1. Malgré l'intégration européenne, une prospérité économique insatisfaisante.....	7
2. Un ajustement macroéconomique interne difficile à gérer	7
3. Une viabilité économique qui dépend encore d'ajustements majeurs au Nord plus qu'au Sud	9
4. Des instruments structurels qui font défaut	11
5. Besoin d'une stratégie de croissance macroéconomique	13
PARTIE 2 – LES RÉCENTS CHANTIERS INSTITUTIONNELS, TREMPLIN POUR UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE À DIX ANS	15
1. La surveillance macroéconomique renforcée.....	15
2. Le Mécanisme européen de stabilité (MES)	16
3. Une Banque centrale plus volontariste	17
4. L'Union bancaire	18
5. L'articulation entre l'Union européenne, la zone euro et les États membres	18
PARTIE 3 – L'EUROPE À DOUBLE TRANCHANT DES FRANÇAIS.....	21
1. Les avantages au quotidien : monnaie unique, circulation des personnes, harmonisation, culture.....	22
2. Une défiance persistante face aux carences de l'Europe	23
PARTIE 4 – PROPOSITIONS POUR UNE AMBITION EUROPÉENNE DE LA FRANCE....	25
CONCLUSION – RÉFLEXIONS À LONG TERME : L'EUROPE DANS LE MONDE	33



INTRODUCTION

Collectivement, l'Europe a beaucoup souffert de la crise financière – plus que les autres grandes zones économiques du monde. La crise a révélé la précarité des évolutions suivies depuis le début des années 2000, et sa gestion au coup par coup a mis à l'épreuve la résilience de modèles économiques déjà fragiles. Puis, dans un second temps, des anticipations autoréalisatrices de stagnation ont freiné le redémarrage.

Pour corriger les déséquilibres accumulés pendant la première décennie de l'euro, un ajustement interne de grande ampleur a été déclenché, fournissant à l'histoire économique des épisodes de sous-emploi des capacités productives et de chômage extrêmes. La mobilité des facteurs (capital ou travail) est restée trop réduite, et les instruments structurels d'une politique de croissance n'ont pas été suffisamment mobilisés.

À la mi-2014, les risques de délitement de l'Europe demeurent bien réels. Pourtant, les chantiers de reconstruction de la zone euro engagés ces cinq dernières années sont ambitieux et porteurs de projets institutionnels pérennes.

Ce rapport revient sur les causes du bilan mitigé de l'intégration européenne, et sur les grands chantiers de la zone euro. Il formule des propositions visant à refonder une Europe porteuse de croissance et d'emploi, de stabilité et d'ouverture au monde :

- une « coopération transnationale » comme méthode d'intégration et de gouvernance, qui s'appuie sur un Trésor européen et sur deux « pools » financiers : un Fonds monétaire européen pour la stabilité financière et un Fonds pour l'investissement de long terme ;
- une Banque centrale européenne (BCE) au mandat élargi ;
- une priorité donnée à la mobilité des citoyens *via* la portabilité des droits sociaux et un acte unique pour le travail qui approfondisse le socle social ;
- une harmonisation fiscale ;
- et des moyens pragmatiques pour exercer une réelle influence internationale.



PARTIE 1

DES RISQUES DE DÉLITEMENT QUI RESTENT ÉLEVÉS

Après cinq années de crise économique et financière, les risques d'un délitement européen restent tangibles. Collectivement, l'Europe a beaucoup plus souffert de la crise financière que les États-Unis car elle a cumulé les handicaps : des structures économiques inadaptées, une mauvaise gestion de la crise, des anticipations autoréalisatrices de stagnation, et un excès de dette – publique, bancaire et privée – aggravé par une désinflation marquée.

1. Malgré l'intégration européenne, une prospérité économique insatisfaisante

Avant la crise, l'Europe n'avait pas suscité la prospérité économique escomptée. En dépit de la création du marché unique, la construction européenne a été accompagnée par une dynamique de croissance et d'emploi décevante. Elle a eu du mal à faire de l'innovation le ressort de sa croissance, et depuis 2008, l'activité industrielle s'est polarisée dans les pays du Nord, sans que le Sud ait développé des relais de croissance efficaces¹.

La crise des cinq dernières années n'a pas amélioré le sort économique de l'Europe. Bien au contraire, elle s'est accompagnée d'une contraction de l'investissement privé sans précédent depuis la création de la zone euro. Si cette contraction se prolongeait, elle pourrait précipiter l'Europe dans une trappe à faible croissance, pauvre en emplois, avec un stock de capital vieillissant et une croissance potentielle en décélération.

2. Un ajustement macroéconomique interne difficile à gérer

Cet affaiblissement économique fait suite à une décennie d'accroissement considérable des déséquilibres macroéconomiques. Qu'ils aient été externes (excédent courant allemand, déficits ailleurs dans la zone euro), budgétaires (surendettement généralisé et insoutenabilité latente des comptes publics) ou privés (endettement excessif des ménages et des entreprises), ces écarts vont mettre plusieurs années à se résorber.

(1) Par ailleurs, un malentendu a souvent assimilé, dans la conscience collective, l'espace économique européen créé par le marché unique à l'acteur des politiques économiques. Or l'Europe ne s'est jamais substituée aux acteurs nationaux pour décider des grandes orientations économiques de chaque pays durant ces vingt années de construction européenne. Cette perception erronée demande à être corrigée.

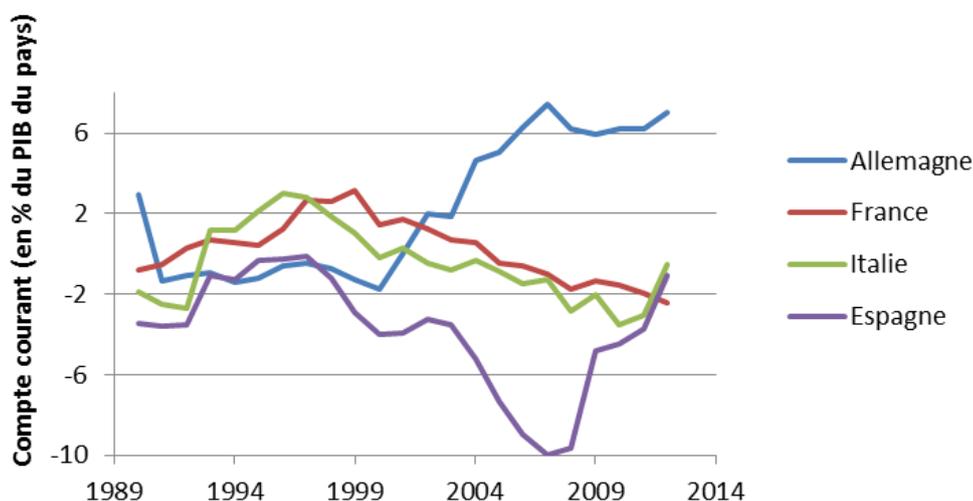
L'accroissement des déséquilibres macroéconomiques a été un révélateur de la difficulté de l'Europe à trouver sa place dans la globalisation. L'offre mondiale de biens et services a profondément changé au cours de la décennie, ce qui a contribué à remettre en cause les avantages comparatifs des pays membres de la zone euro. Face à la montée en puissance de nouveaux pays producteurs, les pays européens avaient deux solutions : ou bien monter prestement en gamme avec leurs produits, ou bien atermoyer l'adaptation des structures de production et masquer les effets de cette immobilité sur l'emploi et la croissance par l'endettement, public (comme en Italie) ou privé (comme au Royaume-Uni). Bien entendu, cette envolée de l'endettement a été rendue possible par la montée du levier du secteur financier, pour que celui-ci soit en mesure de financer cette dette.

L'accumulation de dette a brutalement pris fin avec la crise et le secteur financier a entamé une réduction de son levier. La zone euro, dont la France, fait donc face à un choix radical : conserver les mêmes structures économiques, mais avec une croissance faible, ou opter pour un profil de croissance plus ambitieux. Mais, dans ce cas, il faut repenser fondamentalement les dépenses et l'investissement des États.

Certes, un rééquilibrage économique de grande ampleur est engagé dans la zone euro (Graphique 1). Mais il sera long et difficile. Conjuguée à la panne de l'investissement, la correction des distorsions passées a de grandes chances de laisser des traces durables sur le tissu productif : dans les pays en crise, et même au-delà, le chômage de longue durée augmente, l'écart de chômage entre le Nord et le Sud se cristallise, la main-d'œuvre se déqualifie, et le tissu industriel est structurellement affaibli.

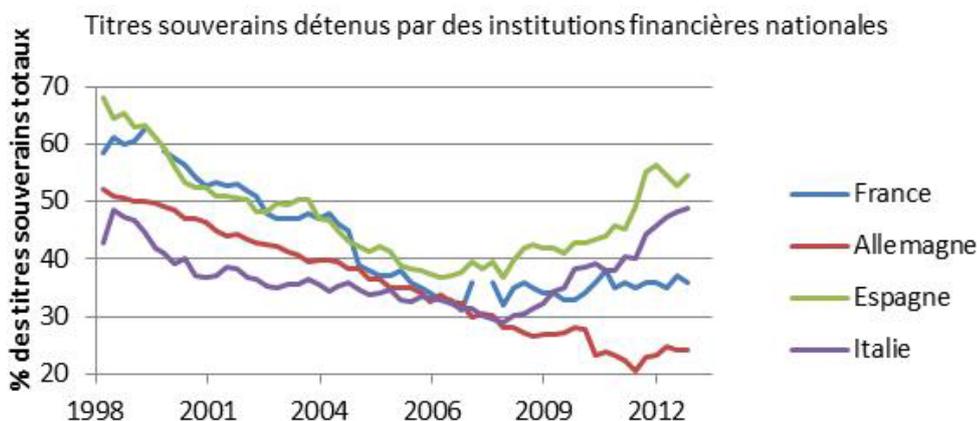
La consolidation budgétaire et la hausse des dépenses d'indemnisation chômage ont par ailleurs conduit les pays les plus durement frappés par la crise à diminuer leurs autres dépenses sociales (dégradation de la préscolarisation des jeunes enfants en Espagne et en Irlande, difficultés d'accès aux soins en Grèce), ainsi que leurs dépenses d'éducation et de formation professionnelle – qui constituent pourtant des investissements cruciaux pour l'avenir. Sans une action volontaire, ces ajustements vont affecter durablement la croissance potentielle.

Graphique 1 – Ajustement externe : en cours dans la douleur (Espagne, Italie) ou à la traîne (France, Allemagne)



Source : Eurostat

Graphique 2 – Des marchés financiers durablement fragmentés en zone euro



Source : France Stratégie, Bruegel

3. Une viabilité économique qui dépend encore d'ajustements majeurs au Nord plus qu'au Sud¹

Au-delà des facteurs monétaires, les déséquilibres macroéconomiques et financiers menacent la viabilité de la zone euro. Pour réduire ces risques, ils doivent être résorbés. Mais les sacrifices qu'impliquent la consolidation budgétaire, la réduction de l'endettement

(1) La question de l'appartenance de la France au « Nord » ou au « Sud » de l'Europe reste soumise à débat.

privé, la restructuration économique et les efforts de compétitivité pèsent fortement sur la croissance et induisent des pressions déflationnistes.

Les différentiels de compétitivité entre États membres de la zone euro, qui avaient résulté d'évolutions divergentes du coût du travail, du contenu en valeur ajoutée des exportations (la fameuse compétitivité hors-prix), ou encore tout simplement de la productivité, ont commencé à se réduire dans les pays bénéficiant d'assistance conditionnelle sous le contrôle de la Troïka¹, mais leur ajustement reste très partiel malgré les contractions drastiques imposées à la demande intérieure (consommation, investissement) dans ces économies. Avant la résorption complète de ces différentiels de compétitivité, le chemin sera long.

Ce ne sont cependant pas les petits pays du Sud dits « à programme » qui détermineront l'avenir de la zone euro, mais bien plutôt le quatuor Espagne-Italie, France-Allemagne.

Les grands pays de la périphérie n'ont pas subi la conditionnalité des programmes de la Troïka. Ce sont principalement les marchés qui ont contraint l'Espagne et l'Italie au processus d'ajustement macroéconomique. Cette pression des marchés a été partiellement levée grâce à l'annonce de la possibilité d'un soutien indirect, hors-bilan, de la BCE (*via* les opérations monétaires sur titres), mais il reste du chemin à parcourir :

- l'Espagne a conduit des réformes d'envergure (consolidation budgétaire, réformes Rajoy du marché du travail), l'amélioration de la compétitivité espagnole a été douloureuse, mais les résultats sur les comptes extérieurs sont déjà tangibles. Certes, l'essentiel de la diminution du déficit de la balance courante advenue en 2012-2013 est dû à l'austérité budgétaire qui a écrasé la demande interne, donc les importations. Mais il y a eu aussi, en parallèle, une amélioration des exportations espagnoles. Et ce phénomène s'amplifie ;
- la comparaison n'est pas favorable à l'Italie. Celle-ci a su maîtriser ses déficits depuis les années 1990, elle ne souffre pas de déséquilibres externes comparables à ceux de l'Espagne, mais elle reste enlisée dans une faiblesse endémique de productivité qui grève sa croissance. Elle souffre en outre d'un niveau d'endettement public excessif qui limite fortement ses marges de manœuvre.

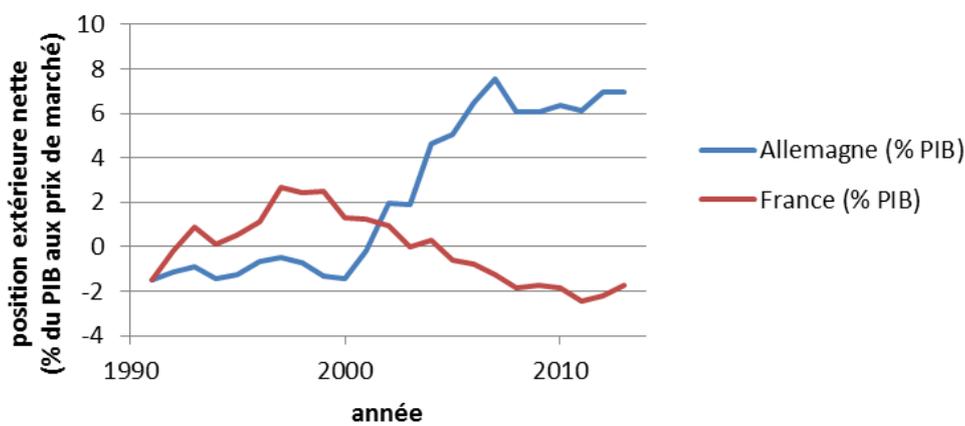
Les ajustements macroéconomiques les plus décisifs pour la viabilité de la zone euro seront néanmoins ceux des grands pays du cœur de l'Europe, l'Allemagne et la France (Graphique 3) :

- l'Allemagne est un pays créancier, sa balance courante est largement excédentaire, son taux de chômage au plus bas, et elle goûte peu les politiques expansionnistes qui pourraient induire une hausse de l'inflation : autant de facteurs qui brideront les efforts du pays pour se recentrer sur la demande interne en soutenant la consommation et l'investissement. Un tel virage de politique économique, absolument nécessaire au rééquilibrage macroéconomique de la zone euro, a été récemment engagé (voir ci-dessous), mais il reste timide ;

(1) Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international.

- la France est un pays débiteur, sa balance courante est déficitaire sans perspective proche de retournement de tendance, sa dette publique largement détenue à l'étranger. Elle a jusqu'ici montré peu de goût pour les politiques qui imposeraient un changement trop profond de ses structures, ou une remise en cause de l'allocation actuelle de ses ressources entre les secteurs marchand et non marchand. Il faudra pourtant que le pays suscite un regain de dynamisme de l'investissement privé et de l'emploi marchand. À défaut, les déséquilibres macroéconomiques de la zone euro risquent de se perpétuer.

Graphique 3 – Les ajustements les plus décisifs sont attendus en France et en Allemagne



Source : France Stratégie, AMECO

4. Des instruments structurels qui font défaut

Premièrement, la crise a remis en cause durablement l'intégration financière. Après dix ans d'une intégration financière apparemment couronnée de succès, la crise a vu réapparaître presque instantanément des frontières entre les marchés financiers des pays membres. La perte de confiance entre institutions financières, accentuée par la crise des dettes souveraines, a mis en péril le fonctionnement des marchés interbancaires transfrontaliers, ceux qui permettent aux banques de la zone euro de se refinancer entre elles, et a provoqué un formidable mouvement de repli des banques sur leur clientèle nationale. Certes, l'intégration financière n'est pas une fin en soi mais un moyen pour permettre l'allocation efficace de l'épargne au sein de la zone. Du fait de la désintégration, les entreprises et les ménages des pays du Sud dits « à risque » paient des taux d'intérêt beaucoup plus élevés que leurs voisins du Nord pour obtenir du financement, ce qui est la négation du marché intégré et accentue, si besoin était, le handicap pesant sur ces économies.

Les banques sont engagées dans une réduction de longue haleine de leur bilan, en particulier de leur offre de prêts (le crédit avait trop crû, dans la décennie d'avant-crise, et la grande récession alourdit leurs créances douteuses). En parallèle, elles ont accumulé des volumes croissants de dette souveraine émise par leur propre pays (Graphique 2), ce qui a

contribué à renforcer l'interdépendance entre leur sort et celui des États. Ces liens restent une source de fragilité et d'incertitude.

Deuxièmement, le marché unique est enrayé, notamment sur des politiques sectorielles telles que l'énergie ou le numérique (ou encore les services ou les transports).

Dans le domaine de l'énergie, 59 % des Français considèrent que les décisions devraient être prises au niveau européen. Malgré cette forte attente, l'Europe n'arrive pas à s'entendre sur une politique commune, que ce soit sous l'angle des ressources énergétiques ou de la production et la fourniture d'électricité. Il n'existe pas actuellement de politique sectorielle européenne en matière d'approvisionnement et de mise en commun des ressources énergétiques : chaque pays achète et dispose de ses produits (pétrole, charbon, gaz, hydraulique, etc.) librement et indépendamment. Quant au marché de l'électricité, il est tiraillé entre des politiques contradictoires. En vertu de la libre circulation des biens et des services, la production et la fourniture de l'électricité entrent dans le marché ouvert à la concurrence. Les centrales classiques (gaz, charbon, nucléaire, voire hydraulique) produisent de l'électricité en continu (c'est-à-dire hors variations climatiques et saisonnières), à des prix soumis à la concurrence. Cependant, l'Union européenne oblige en parallèle au développement de certaines capacités discontinues d'énergies renouvelables (éolien, solaire principalement) qui sont soutenues par des subventions et des prix d'achat prédéterminés, avec priorité d'injection sur le réseau. Il en résulte un dysfonctionnement du marché de l'électricité : surcapacité des centrales classiques, mais qui doivent être maintenues pour pallier l'irrégularité de la production solaire ou éolienne, insuffisante prise en compte des répercussions sur les réseaux électriques transfrontaliers et sur les émissions de gaz à effet de serre à la suite de l'abandon du nucléaire en Allemagne. Aussi, une politique européenne de l'énergie devrait *a minima* porter sur la coordination des décisions prises par chaque État membre.

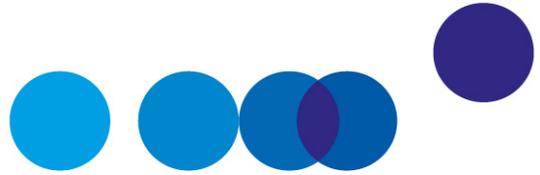
Dans le numérique, la dynamique est fondée sur le développement de deux domaines : l'industrie des équipements numériques et les possibilités d'usage du numérique sur les modes de vie et sur la compétitivité industrielle. Le problème est la marginalisation, pour ne pas dire l'absence, de l'Europe sur le marché mondial du numérique. Aucune grande entreprise du web n'est européenne, la production de matériels et de services numériques en Europe est assurée par des constructeurs et des opérateurs non européens. L'enjeu est de réaliser un véritable marché unifié européen du numérique pour permettre à des entreprises européennes de se développer et pour ne pas laisser l'Europe à la traîne sur ce secteur d'avenir. La gouvernance européenne pour reprendre pied dans ce domaine est essentielle. Elle pourrait par exemple s'imposer en adoptant des positions fermes sur la protection des citoyens, de la propriété et de l'usage des données, positions à défendre systématiquement dans le monde et sur lesquelles l'Europe doit faire valoir sa légitimité, fondée sur son histoire et sa culture.

5. Besoin d'une stratégie de croissance macroéconomique

Sur la base de ces diagnostics, une stratégie de réponse macroéconomique collective et de long terme peut être articulée, qui pourrait s'appuyer sur trois axes :

- introduire de nouveaux instruments de croissance : des marchés financiers réellement pan-européens (où la place de Paris pourrait jouer un rôle important) ; un accompagnement de la mobilité des facteurs ; une politique d'investissements réellement pan-européenne, en particulier sur des secteurs tels que l'énergie, les infrastructures ou la mobilité urbaine ;
- favoriser un désendettement « en douceur » grâce à un déficit modéré, plus de croissance, et une inflation en ligne avec l'objectif de la BCE (autour de 2 %) ;
- accompagner, sans brutalité mais avec volontarisme, le rééquilibrage Nord/Sud.

Les propositions détaillées dans la partie 4 ont pour but de dessiner une telle stratégie macroéconomique.



PARTIE 2

LES RÉCENTS CHANTIERS INSTITUTIONNELS, TREMLIN POUR UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE À DIX ANS

Les cinq années qui nous séparent de 2008 ont ouvert de nouvelles voies. De grands chantiers ont été lancés (gouvernance macroéconomique et budgétaire, gestion de crises, union bancaire) pour renforcer la zone euro et lui donner les moyens de reconstruire un modèle d'« être ensemble » robuste. Certes, les États membres doivent encore s'approprier la nouvelle gouvernance économique car ses mécanismes sont complexes. Et l'union bancaire ne mutualise aucune ressource à court-moyen terme. Mais loin d'être transitoires, ces chantiers feront l'Europe dans la durée, et certainement sur la prochaine décennie. C'est avec des propositions originales mais réalistes sur ces grands dossiers que la France pourra réhabiliter sa position parmi ses partenaires, et permettre à sa population d'adhérer à l'Europe de demain.

1. La surveillance macroéconomique renforcée

Une surveillance macroéconomique élargie et renforcée est désormais effective. Elle a utilement complété le contrôle des éléments liés aux finances publiques par celui de déséquilibres macroéconomiques plus larges (endettement privé, évolution du prix des actifs immobiliers, balance courante), et, plus récemment, par celui des tendances sociales et de l'emploi (taux de chômage, taux de jeunes inactifs, indicateurs de revenu). Désormais, les écarts de compétitivité, la contraction de la demande intérieure et l'érosion du capital humain, les facteurs de risque de défaillance souveraine ou bancaire sont placés au cœur de l'examen des situations nationales *via* le tableau de bord de surveillance développé dans le cadre du « six-pack¹ ».

Par ailleurs, le « semestre européen » – cet examen macroéconomique mutuel conduit chaque année – pourrait permettre, à terme, d'élaborer des stratégies communes de compétitivité et de croissance, de coordonner des politiques économiques, budgétaires et sociales.

(1) Ensemble de mesures approuvées en novembre 2011 visant à réformer le Pacte de stabilité et de croissance.

Cette esquisse de gouvernement économique de l'Union et de la zone euro repose toutefois sur un alliage de règles et de sanctions dont l'efficacité future mérite d'être discutée, à trois titres. Elle risque de s'enliser dans le formalisme et la lourdeur des procédures. Sa logique de sanction pourrait rester inefficace, à l'instar des règles du pacte de stabilité et de croissance, qui a montré ses limites par le passé¹. Enfin, les dimensions sociales et d'emploi y restent mal intégrées².

Dans l'ensemble, il s'agit de reprendre l'idée d'une surveillance macroéconomique dans l'esprit d'une meilleure prévention des crises futures, mais en s'écartant des règles et sanctions à l'efficacité douteuse.

2. Le Mécanisme européen de stabilité (MES)

Le Mécanisme européen de stabilité a été établi pour gérer les problèmes de refinancement des dettes des États membres en temps de crise. Sa mise en place prouve que dans l'urgence, les pays membres du Nord et ceux du Sud ont été capables de pragmatisme et de compromis. En soi, c'est une réussite.

Le MES s'appuie sur une base institutionnelle robuste³. Si ses capacités financières sont substantielles⁴, les encours potentiellement à risque des systèmes bancaires nationaux auraient tôt fait d'en mobiliser la totalité en cas de scénario extrême. Il faudrait sans doute imaginer des mécanismes d'extension automatique en cas de besoin.

Par ailleurs, le champ d'action du MES reste limité au financement des programmes économiques des pays en difficulté. Il n'est pas responsable de leur négociation. Ses capacités d'intervention sur les banques sont prévues mais encore indirectes et conditionnelles. Certes, le MES n'a pas vocation à mettre en œuvre des politiques

(1) En cas de non-respect des recommandations, le principe est celui de dépôts, voire d'amendes jusqu'à 0,5 % du PIB d'un État sanctionné en cas de dérapage budgétaire, 0,1 % pour des déséquilibres macroéconomiques qui porteraient atteinte au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire (UEM), mais la sanction ne serait pas applicable en présence de graves difficultés économiques et sociales.

(2) Depuis fin 2009-2010, les dépenses sociales, envisagées sous le seul angle du coût et non comme facteur productif (préservation et promotion du capital humain, gisements d'emplois constitués par les secteurs sociaux, sanitaires et d'éducation-formation) ont essentiellement fait l'objet d'une intégration négative dans le cadre de l'ajustement macroéconomique. Le cadre institutionnel actuel ne permet pas de conclure à un renversement décisif de tendance.

(3) À la différence du Fonds européen de stabilité financière (FESF), créé dans l'urgence sur des fondements de droit privé en 2010, le MES est une institution publique financière à part entière, comme le Fonds monétaire international (FMI). Il est doté d'un conseil composé des ministres des finances des pays membres de la zone euro, les droits de vote étant proportionnels à la contribution au capital de la BCE (le « capital key »).

(4) 700 milliards d'euros, sur l'assise d'un capital immobilisé de 80 milliards d'euros. Certes, les engagements du MES et de son prédécesseur, le FESF, sont déjà conséquents. 50 milliards d'euros sont engagés en Espagne et à Chypre, et le FESF avait précédemment prêté près de 192 milliards d'euros à la Grèce, au Portugal et à l'Irlande. La capacité d'intervention « résiduelle » du MES reste substantielle (une somme plus importante que le montant brut annuel d'émissions obligataires de pays comme l'Italie ou l'Espagne).

économiques communes, et il n'est pas adapté à d'éventuelles fonctions de redistribution budgétaire. Mais, en l'état actuel de ses statuts, il n'est pas en mesure d'intervenir dans le cadre d'une stabilisation préventive (c'est-à-dire en amont des crises) en réponse à des difficultés structurelles ou conjoncturelles des économies de la zone euro. Ce dernier point pourrait évoluer.

Pour finir, le MES n'est pas formellement investi d'une fonction d'expertise en matière d'analyse économique, mais il pourrait, comme acteur ayant une vue privilégiée sur les marchés financiers, assister la Commission dans son rôle d'analyse préventive des risques.

Ce n'est sans doute pas vers le MES qu'il faut se tourner pour résorber les divergences structurelles et envisager des mécanismes de redistribution entre États. Il mérite néanmoins d'être étendu et son avenir à dix ans fait l'objet de la proposition n° 2 (voir Partie 4).

3. Une Banque centrale plus volontariste

Les principes fondateurs de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) ont montré qu'ils n'étaient pas infaillibles. Ils sont aujourd'hui profondément remis en cause par plusieurs changements de paradigme.

Premièrement, les questions de stabilité financière ont pris, en zone euro comme dans tous les pays avancés, une place croissante dans les préoccupations de la Banque centrale. La BCE a agi de manière décisive, mais sur la base d'un mandat étroit. Le traité de Maastricht, conçu à la fin des années 1980, surpondérait en effet le risque inflationniste et sous-évaluait le risque financier.

Deuxièmement, la zone euro est confrontée à une inflation trop faible, qui s'accompagne d'un risque de déflation. En réponse, la BCE a, de fait, étendu la portée dans le temps de sa politique par le biais d'une « forward guidance » (que l'on pourrait traduire par « orientation prospective ») sur les taux d'intérêt, qui lui permet d'agir sur les taux d'intérêt longs alors qu'elle s'était toujours cantonnée aux taux d'intérêt courts.

Troisièmement, la BCE porte désormais un risque plus important qu'auparavant sur son bilan, lié à l'assouplissement des critères d'éligibilité des actifs acceptés en collatéral de ses opérations de refinancement. Certes, cet assouplissement reflète la dégradation généralisée de la qualité des actifs dits « non risqués » (essentiellement les dettes d'État). Mais en termes absolus, le risque porté par la BCE est accru.

Quatrièmement, la BCE fait face aux phénomènes de fragmentation de la zone euro. Elle y a répondu vigoureusement par la fourniture de liquidité et s'est déclarée disposée à activer un programme de rachat de dettes souveraines (l'OMT – opérations monétaires sur titres) en contrepartie d'engagements de bonne gestion de la part des États membres, pour des volumes potentiellement très importants.

4. L'Union bancaire

Une union bancaire est fondée sur un triptyque : contrôle centralisé des banques, mécanisme commun dit de « résolution » des crises bancaires et assurance commune des dépôts. Elle prend appui sur l'accès à des ressources fiscales communes et vise à rompre le cercle vicieux induit par la crise financière entre les banques et les États (cf. *supra*). Elle implique des abandons de souveraineté substantiels.

Le premier volet, le contrôle bancaire centralisé, est décidé et désormais en cours de mise en œuvre. En décembre 2013, le Conseil européen a approuvé le second volet, le mécanisme européen de résolution bancaire, encore fortement compromis il y a peu par l'opposition allemande car il implique potentiellement des transferts financiers importants. En l'état cependant, le mécanisme de résolution n'est pas à même de mutualiser des ressources à court-moyen terme, et la complexité de ses processus décisionnels est grande. La prochaine décennie ne sera pas de trop pour le simplifier et le rendre opérationnel. Quant au troisième volet, sa discussion n'est pas engagée.

Dotée d'une supervision bancaire, la zone euro a néanmoins réduit les risques d'une crise financière de grande ampleur.

5. L'articulation entre l'Union européenne, la zone euro et les États membres

Indirectement, mais profondément, la crise souveraine a ravivé le besoin de redéfinir la gouvernance européenne à deux niveaux : entre l'Union européenne et son sous-ensemble le mieux défini, la zone euro ; puis entre l'Union et les États membres.

L'appartenance à la zone euro pose la question du lieu optimal des mécanismes d'ajustement aux chocs conjoncturels. Quelles réformes structurelles sont nécessaires pour éviter l'émergence des déséquilibres décrits plus haut ? Comment pallier l'absence de l'instrument monétaire comme outil de stabilisation conjoncturelle ? Faut-il un mécanisme de stabilisation budgétaire supranational dans la zone euro ?

Quant à l'appartenance à l'Union européenne, elle pose une question similaire sur les biens et services publics. Quels sont les biens publics propres à l'État ? À l'Union ? Économies d'échelle, effets de réseau, externalités transfrontalières positives ou négatives : ces arguments en faveur d'un transfert à l'échelon supranational ne sont pas nouveaux, mais ils sont exacerbés par le contexte durablement dégradé des finances publiques.

Face à ces interrogations, deux dimensions complémentaires de réallocation des compétences émergent : l'une ramassée autour de la zone euro, l'autre plus large à l'échelle de l'Union européenne.

La voie ramassée du transfert des prérogatives prévoit un double mécanisme : un transfert des stabilisateurs budgétaires à la zone euro pour renforcer sa stabilité, et un programme structurel de réformes nationales pour induire une meilleure convergence économique¹.

La voie large du transfert des prérogatives consiste à faire porter davantage de dépenses d'avenir par l'Union européenne pour soutenir la croissance, l'emploi et la compétitivité (dans l'esprit de la stratégie Europe 2020). Mais comme tout transfert de prérogatives, celui-ci nécessite également le transfert de ressources fiscales².

Les propositions n° 1 à n° 4 rendent opérationnels ces deux transferts de prérogatives – budget au niveau de la zone euro, et investissements d'avenir au niveau de l'UE.

(1) Cette approche admet que la zone euro n'est pas une zone monétaire optimale. Sans mobilité du travail ni flexibilité des prix et des salaires, les mécanismes d'amortissement des chocs conjoncturels s'avèrent insuffisants en cas de chocs asymétriques entre pays. Les réformes structurelles permettraient de favoriser la convergence entre les États membres de l'UEM, d'encourager la mobilité du travail et de flexibiliser le marché du travail. En outre, l'appartenance à la zone euro a amplifié les hétérogénéités structurelles entre les États membres. Les mécanismes de stabilisation budgétaire automatique qui fonctionnent au niveau national voient leurs effets affaiblis par les externalités budgétaires qui se produisent au sein d'un espace intégré. Les mécanismes de stabilisation conjoncturelle automatique mis en œuvre dans d'autres unions monétaires se révèlent de puissants instruments de stabilisation conjoncturelle qui permettent d'amortir 20 % des effets d'un choc conjoncturel sur le PIB dans le cas des États-Unis notamment (soit un cinquième des chocs sur le revenu des États américains).

(2) Ici, les arguments sont : économies d'échelle et préservation de l'investissement public, facteurs de croissance. Transférés au niveau supranational, les investissements publics échappent aux coupes budgétaires dans les exercices de consolidation budgétaire nationaux.



PARTIE 3

L'EUROPE À DOUBLE TRANCHANT DES FRANÇAIS

Sur fond d'ajustements économiques et financiers douloureux, l'idée même d'Europe traverse une crise. Le projet européen perd son sens, on s'interroge sur sa légitimité démocratique¹.

Mais le doute sur l'Europe n'a pas toujours prévalu, loin s'en faut. Le contraste est saisissant avec les élans d'espoir d'une Europe démocratique et réunifiée suscités par la chute du mur de Berlin, ou encore par l'enthousiasme qui a, dans une large partie du continent, accompagné l'élargissement à l'est, sans compter, de façon plus diffuse, les attentes cristallisées autour du marché unique et de l'union monétaire.

Pourtant, ces espoirs sont restés en suspens car la crise a eu des effets propices à la résurgence des euroscepticisms. Elle a coupé court à l'intégration – bien au-delà de la sphère financière –, elle a mis en évidence les limites des institutions communautaires, et, comme par une force irrésistible, l'harmonisation par le droit a cédé la place à la surveillance par les règles, accentuant le déficit de légitimité des institutions communes.

En résulte un désamour des opinions publiques à l'égard de la construction européenne et celui-ci porte les germes d'une dilution de l'Europe, voire de sa fragmentation. Les États fragilisés ont du mal à imposer à leurs populations des disciplines budgétaires perçues comme arbitraires et appliquées à un rythme sans doute trop soutenu. Au sud ou à l'est, l'Europe est devenue un Censeur. Au nord, la tentation du retour au national ou d'un rapatriement des compétences ré-émerge sous des formes diverses. Ces évolutions minent le projet européen. Elles constituent un risque politique bien réel qu'il faut prendre au sérieux, car l'intégration européenne n'est pas irréversible.

Un tel contexte politique, économique, social et financier fragilise le projet européen. Il est plus que jamais nécessaire que les moteurs historiques de l'Europe réitèrent leur engagement en sa faveur. Or la France souffre d'une ambivalence profonde vis-à-vis de l'Europe depuis le « non » au référendum de 2005 : elle reste, comme l'Allemagne, attachée à l'Europe car elle l'a embrassée au quotidien, mais l'Europe reste, pour eux, lointaine.

(1) Voir sur ce thème Habermas J. (2012), *La Constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard (édition originale 2011) ; Herzog P. (2013), *Europe, réveille-toi !*, Éditions Le Manuscrit ; Goulard S. et Monti M. (2012), *De la démocratie en Europe. Voir plus loin*, Paris, Flammarion.

1. Les avantages au quotidien : monnaie unique, circulation des personnes, harmonisation, culture

Français et Allemands globalement attachés à l'Europe. En France comme en Allemagne, la monnaie unique ou la libre circulation des personnes constituent des réalités tangibles et relativement incontestées dans leur usage quotidien, notamment auprès des jeunes générations. L'opinion publique arrive à se projeter dans un avenir européen. En France, la progression de la défiance à l'égard des institutions communautaires est restée contenue : d'après le sondage conduit par BVA pour France Stratégie, moins d'un quart des interrogés souhaiteraient la fin de l'Union (23 %) ¹. Moins d'un tiers des Français et des Allemands pensent qu'il vaudrait mieux être hors de l'Union pour faire face aux défis futurs (Eurobaromètre 79, printemps 2013).

Harmonisation. Par ailleurs, l'Europe harmonise. L'harmonisation des diplômes, la mobilité étudiante de type Erasmus, les harmonisations techniques ou statistiques sont autant d'actes concrets qui touchent le quotidien des citoyens, donnant au projet européen une légitimité de résultats.

Un front commun dans la mondialisation. De façon plus pragmatique, la mondialisation implique que pour rester une voix qui compte dans le mouvement de mondialisation, les États européens n'ont d'autre choix que de faire front commun. Une certaine convergence culturelle des espaces publics rend ce front possible ². Les enquêtes sur les questions culturelles ³ témoignent d'une certaine appétence pour des référentiels partagés ⁴.

(1) **Sondage BVA pour France Stratégie et le Service d'information du gouvernement**, octobre 2013.

(2) Le concept d'espace public s'est vu progressivement réapproprié par de nombreux chercheurs travaillant sur les sociétés contemporaines, et notamment l'Europe, avec toutes les difficultés que peut poser une transposition hâtive.

(3) Voir notamment Eurobaromètre (2007), **Les valeurs européennes de l'Europe**. Une très grande majorité des Européens (89 %) perçoivent la nécessité d'une plus grande promotion de la culture au niveau européen. 88 % d'entre eux considèrent les échanges culturels comme fondamentaux, et appellent l'Union européenne à faciliter les échanges culturels entre Européens et à promouvoir le dialogue interculturel. 76 % considèrent la diversité culturelle européenne comme une caractéristique propre à l'Europe et voient en cette diversité une force et une opportunité. Ces forces « européanisantes » seront peut-être d'une intensité suffisante pour contrer les obstacles de cloisonnement liés aux inerties de fond (divisions linguistiques, coupures religieuses et politiques, décalages entre les modèles éducatifs et sociaux).

(4) L'Eurobaromètre (2007) sur les valeurs européennes fournit plus d'informations : 67 % considèrent que les pays européens, en comparaison avec d'autres continents, ont beaucoup de caractéristiques culturelles communes, 58 % sont optimistes sur les effets de la mondialisation sur la culture européenne, estimant qu'elle peut lui donner un nouveau dynamisme, et ainsi étendre l'influence de l'Europe dans le monde. Finalement, l'éducation et la culture sont considérées comme importantes pour promouvoir l'entente entre Européens : les programmes d'échanges et d'apprentissage renforcé de langues étrangères sont à cet égard considérés comme cruciaux. La Commission en tire des enseignements pour sa « Communication pour un agenda européen sur la culture ».

2. Une défiance persistante face aux carences de l'Europe

Légitimité oui, mais confinée. En dépit des facteurs centripètes identifiés plus haut, les Français restent réticents à transmettre trop de pouvoir à l'Europe (voir le sondage BVA conduit pour France Stratégie). S'ils se prononcent plutôt en faveur d'une mutualisation dans l'Europe de certaines politiques (innovation et surtout environnement) et de priorités sectorielles (énergie, numérique), ils considèrent très majoritairement que les décisions doivent rester nationales en matière de protection sociale et d'emploi, de budget et de fiscalité. Cette réticence à l'égard d'un transfert de compétences en ces matières traduit leur attachement à notre contrat social et la crainte de le voir « dilué » dans l'Europe.

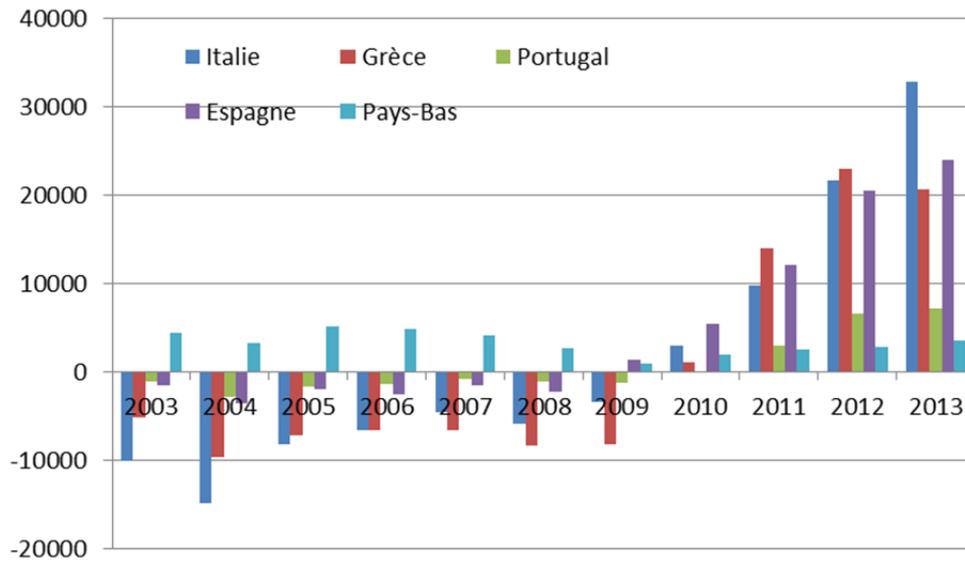
Europe trop peu sociale. Les Français, comme d'autres pays membres (l'Autriche par exemple), considèrent que l'Europe souffre d'une carence en matière de « social », notion aux contours encore assez flous. En ce domaine, il n'est pas exclu que la crise, qui a eu des conséquences en matière d'emploi et de précarisation très sévères sur les populations des pays du Sud, conduise à des préoccupations communes et à un travail collectif de précision de ce concept.

Un ressenti mitigé sur la libre circulation des personnes. La libre circulation des personnes, autorisée par les progrès du marché intérieur et de l'harmonisation des diplômes, en particulier universitaires (réforme LMD¹), était supposée favoriser la mobilité intra-européenne. Ce fut en partie le cas, mais elle a donné lieu à un ressenti contradictoire : satisfaction de circuler librement, mais réticence à accueillir certaines catégories d'étrangers. D'une part, elle n'a pas suffi à lever les barrières à l'entrée sur les marchés du travail des États membres des autres ressortissants européens. Perte des allocations, manque de reconnaissance des diplômes, accès bloqué de certains emplois de la fonction publique, coûts de sortie puis d'entrée sont autant de facteurs de découragement. Cependant, l'ajustement du marché du travail à la crise de 2008 par la migration est devenu visible ces dernières années, en particulier en Allemagne, où les flux entrants ont augmenté significativement (Graphique 3). Il s'agit donc d'un processus en cours.

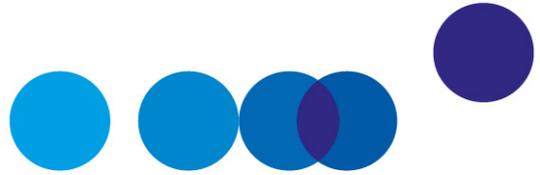
D'autre part, la liberté de circulation s'est opérée dans des conditions de concurrence jugées déloyales par les entreprises et les partenaires sociaux (notamment en raison d'un contrôle insuffisant du recours aux travailleurs détachés). Cela retourne les opinions publiques contre son approfondissement, principalement dans les pays de l'ouest et du nord de l'Europe, comme en ont témoigné les polémiques suscitées par la directive Bolkestein sur les services ou par certains arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (« Viking », « Laval » et « Ruffert »), perçus comme une affirmation des libertés économiques au détriment des droits sociaux fondamentaux, notamment du droit syndical.

(1) Licence-master-doctorat.

Graphique 4 – Depuis la crise, les flux migratoires nets vers l’Allemagne progressent



Source : Destatis



PARTIE 4

PROPOSITIONS POUR UNE AMBITION EUROPÉENNE DE LA FRANCE

Les propositions suivantes dessinent une ambition française pour une Europe porteuse de croissance et d'emploi, de stabilité et d'ouverture au monde ; et une ambition européenne pour une France forte, avec un emploi élevé et des finances publiques soutenables.

Proposition n° 1 – Opter pour un modèle de coopération transnationale comme approche d'intégration et de gouvernance de la zone euro

Compléter la zone euro. Les erreurs de construction de la zone euro ne sont pas encore surmontées et la France doit s'engager, au-delà de la consolidation déjà enclenchée, à la compléter dans les dimensions politique, budgétaire et sociale qui lui font toujours défaut.

Dans les dix prochaines années, il faudra à la fois doter la zone d'institutions plus efficaces et plus démocratiques (condition *sine qua non* pour la légitimité de l'édifice et du projet) et prévenir l'émergence de déséquilibres économiques insoutenables au sein de la zone euro (condition *sine qua non* pour leur viabilité économique).

Pour avancer dans l'intégration, trois idéaux-types peuvent être évoqués : une Europe du fédéralisme budgétaire classique ; une coordination institutionnalisée entre États avec surveillance supranationale renforcée, règles et sanctions et mutualisation partielle des engagements ; ou une Europe décentralisée avec un retour au tout-national et un démontage des mécanismes supranationaux.

Opter pour une coopération transnationale. Parmi ces trois grands modes d'intégration, la gouvernance des pays de la zone euro pourrait se situer à mi-chemin entre le fédéralisme et la coordination, et prendre une forme coopérative transnationale qui précise les articulations entre l'État national et les instances communes sans pour autant verser dans un fédéralisme absolu.

Nouvelle dette transnationale plutôt que budget commun. La coopération transnationale ne serait dotée ni d'un budget ni d'une capacité supranationale à lever l'impôt (ces éléments sont laissés aux États), mais de deux puissants pools transnationaux de ressources financières souveraines dédiées, avec forte capacité de levier *via* l'émission de dette propre et des systèmes de garanties où les États membres sont à la fois garantis et garants :

- **un premier pool de stabilité financière.** La première réserve de ressources serait dédiée à la stabilité financière de la zone grâce à deux mécanismes (voir proposition n° 2) : des garanties communes sur l'émission de dette souveraine nationale et une assistance financière en cas de crise¹. Concernant la garantie commune, chaque État membre bénéficierait d'une option de garantie supranationale sur un « socle soutenable » de sa dette publique. Il pourrait donc émettre sur deux « marchés » en parallèle : celui de sa propre dette non garantie, et celui de sa propre dette bénéficiant de la garantie collective. Pour bénéficier d'un tel système, l'État émetteur devrait accepter la contrainte d'un veto *ex ante* sur son budget et sur ses prévisions de besoins de refinancement si la gestion macroéconomique nationale remettait en cause l'équilibre macroéconomique de la zone. Au cas où un État membre deviendrait incapable de se refinancer sur les marchés, un programme d'assistance financière supranational serait alors déclenché, en contrepartie d'un transfert temporaire mais strict de souveraineté² ;
- **un pool d'investissement, avec conditionnalité d'accès dite positive.** Cette réserve d'investissement de la zone euro, ou élargie à l'ensemble de l'Union européenne, avec une gouvernance public/privé, serait destinée à financer des dépenses d'investissement à long terme, afin de maximiser la croissance potentielle et l'emploi à moyen terme³ (voir proposition n° 3).

Enfin, la coopération transnationale s'inscrit dans la poursuite d'un objectif d'intégration politique à long terme, avec une instance exécutive et une représentation parlementaire :

- **un pouvoir exécutif pour la zone euro.** L'instance exécutive d'une coopération transnationale introduit deux nouveautés par rapport au système actuel. D'une part, elle repose sur un président de la Commission représentatif du peuple européen. Cette représentativité du président peut provenir assez naturellement du résultat des élections législatives européennes. D'autre part, l'instance exécutive doit comporter le premier échelon du « gouvernement économique » que la France appelle de ses vœux depuis des années : un Trésor européen. Ce Trésor européen s'articulerait autour de trois éléments : d'abord, un ministre des finances représentant extérieur unique de la zone euro, qui peut être membre à la fois de la Commission et de l'Eurogroupe ; ensuite, les deux réserves (pools) de ressources communes décrites plus haut (stabilité financière et investissement) ; enfin, un Commissaire en charge de la surveillance macroéconomique des États membres. Il va sans dire qu'un tel Trésor européen, pour être utile, doit avoir

(1) Voir Notre Europe (2012), *Parachever l'euro. Feuille de route vers une union budgétaire en Europe*, rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa, juin ; Pisani-Ferry J. (2014), *The Euro Crisis and its Aftermath*, Oxford University Press.

(2) Un tableau de bord macroéconomique harmonisé (inspiré de celui existant, mais non identique) permettrait une transparence sur une base comparable des trajectoires de chaque économie, sans en appeler à une logique supranationale d'ingérence et de sanctions.

(3) Et non pour des objectifs de stabilisation contra-cyclique à court terme. Outre cette proposition, pour répondre aux objectifs de croissance à moyen terme, des pistes sont formulées plus loin : compléter le mandat de la BCE (proposition n° 4) et transformer le MES en Fonds monétaire européen (proposition n° 2).

des pouvoirs exécutifs, ce qui implique très certainement une réforme constitutionnelle, du moins en France ;

- **un nouveau « parlement de l’euro »**. Ce parlement serait constitué des députés européens des pays membres de la zone euro, à des fins d’avis et de contrôle ;
- **un intergouvernementalisme à dépasser**. En matière de gouvernance, une caractéristique de la coopération transnationale est de dépasser l’intergouvernementalisme. Celui-ci représente en effet un fédéralisme exécutif qui manque de légitimité car le Conseil européen tend à décider sans aval parlementaire, qu’il soit national ou européen¹. Pour cela, les ressources mises au pot commun ne seraient donc pas des budgets mais des dotations, c’est-à-dire des fonds communautaires qui, une fois créés, auraient vocation à évoluer en toute autonomie.

Proposition n° 2 – Transformer le MES en Fonds monétaire européen (pool de stabilité financière)

- **Pool de stabilité financière : le Fonds monétaire européen**. Pour constituer la réserve de stabilité financière évoquée en proposition n° 1, le MES doit être transformé en Fonds monétaire européen, car la mise en œuvre de programmes d’assistance supranationaux nécessite une institution dédiée. Certes, le MES est aujourd’hui un mécanisme de résolution de crise permanent. Mais ses prérogatives pourraient être élargies pour qu’il devienne un « FMI » d’Europe. Le MES conserverait sa structure de gouvernance et son mode de financement actuels.
- **Financement et conditionnalité approfondis**. De plus, le MES est aujourd’hui habilité à utiliser des instruments de financement variés au bénéfice de ses membres² en fonction d’une conditionnalité appropriée. Instruments de financement et conditionnalité doivent tous deux être approfondis. Du côté des instruments, le MES pourrait élargir la palette de ses achats de dette ou de ses lignes de crédit pour assurer une bonne diversification de ses supports d’investissement. Du côté de la conditionnalité, la fourniture de prêts pourrait être élargie. Aujourd’hui confinées à des programmes d’ajustement macroéconomique, ses interventions pourraient avoir lieu dans le cadre de programmes « hors crise » d’amélioration de la compétitivité ou d’accompagnement des réformes structurelles.

(1) Voir Habermas J. (2012), *op. cit.*, et Herzog P. (2013), *op. cit.*

(2) Il est déjà acquis que le MES fournisse des prêts dans le cadre de programmes d’ajustement macroéconomiques, qu’il achète des instruments de dette ; qu’il fournisse aussi des lignes de crédit comme assistance financière de précaution ; qu’il finance la recapitalisation des institutions financières *via* des prêts aux gouvernements ; qu’il recapitalise directement les banques de la zone euro une fois établi le mécanisme de supervision unique.

Proposition n° 3 – Doter l’Union européenne d’un instrument d’investissement de long terme (pool d’investissement)

L’investissement de long terme revêt une importance particulière dans le cadre européen¹. D’abord pour redresser les pays du Sud, ensuite pour accompagner la transition environnementale et climatique, enfin pour financer la croissance et l’innovation. Ce triptyque prend une dimension particulière après la grande récession, car les fondamentaux de l’investissement dans la durée sont profondément affaiblis : depuis la crise financière, le secteur financier en Europe a perdu sa capacité à canaliser l’épargne vers le financement à long terme. Par ailleurs, avec la crise, l’investissement public et privé a souffert d’un affaiblissement historique qui perdure. Le risque de trappe à faible croissance et de baisse durable du potentiel de l’économie à créer croissance et emploi est donc élevé.

Fonds d’investissement long. Face au double enjeu d’une finance délitée et d’une croissance durablement affaiblie, un fonds d’investissement européen à portée de long terme permettrait de diversifier le système d’intermédiation financière. Il créerait un effet de levier pour l’investissement public et privé avec des champs d’investissement privilégiés, des instruments dédiés, et un cadre simple mais strict d’investissement.

Réformer la BEI. Il existe déjà des structures à même d’investir en capital en Europe, comme la Banque européenne d’investissement (BEI) ou la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Mais la première est contrainte par ses statuts et modes d’intervention, la seconde est dédiée à l’Europe centrale et orientale. Il y a donc une place à combler.

Quatre champs : innovation, transition énergétique, capital humain, reconversions. Les champs privilégiés (mais pas exclusifs) de ces investissements pourraient couvrir l’innovation et le développement dans l’industrie et les services, l’efficacité et la transition énergétique, ainsi que la valorisation du capital humain sur le cycle de vie (investissement dans l’éducation-formation). Ce Fonds européen serait également légitime pour intervenir dans les pays en difficulté afin d’accompagner réformes et reconversions économiques profondes (à la manière d’une « Banque mondiale » d’Europe). L’affectation de ce dernier type de dépenses est doublement justifiée : d’abord, elle internalise les externalités positives et négatives transfrontalières. Ensuite, elle permet de soumettre l’accès à ces fonds à une conditionnalité positive : les dépenses d’investissement ne seraient ainsi financées que si elles sont associées à des réformes structurelles cohérentes avec les objectifs d’emploi et de compétitivité coût et hors coût. Par exemple, le fonds d’investissement à long terme pourrait prendre en charge une mesure qui rendrait très visible l’utilité de « l’Europe » pour les citoyens : le financement d’un système européen d’apprentissage. Ou encore, toujours dans le domaine des investissements pour l’individu, le financement de politiques de vieillissement actif incluant formation et amélioration des conditions de travail dans les phases avancées de

(1) Voir notamment Commission européenne (2013), *Livre vert sur le financement à long terme de l’économie européenne* ; Groupe des Trente (2013), *Long-term Finance and Economic Growth*.

la vie active, sous condition d'une réforme des retraites visant à la soutenabilité de leur financement.

Agrégation transfrontalière. La gouvernance de ce fonds impliquerait une association des entités publiques (États membres, banques nationales d'investissement) et privées à son capital afin d'immuniser la stratégie d'investissement contre les influences politiques court-termistes. Sa fonction serait double – agrégation des capacités de financement transnationales, et valorisation appropriée du capital risque. Au « passif », le fonds agrégerait les potentialités de financement, dans leur dimension transnationale, et permettrait de promouvoir des partenariats entre différents acteurs financiers (institutionnels publics, institutionnels privés tels les *asset managers*, mais aussi investisseurs privés en capital risque, *private equity*, *business angels*)¹. À « l'actif », le fonds aurait pour fonction d'identifier des projets dont l'intérêt se lit à l'échelle européenne – et donc de réduire les incertitudes inhérentes à leur valorisation et à leur réussite.

Principes de long terme. Enfin, ce fonds pourrait être régi par de grands principes : des engagements longs ; un spectre diversifié d'instruments financiers ; une gouvernance axée sur de « grands actionnaires » nationaux (banques publiques d'investissement, mais aussi gros *asset managers*) ; une capacité à faire levier pour jouer dans la cour des gros investisseurs institutionnels / fonds souverains mondiaux.

Proposition n° 4 – Compléter le mandat de la BCE : confirmer l'objectif de stabilité des prix, réitérer une prohibition pragmatique du financement monétaire, ajouter l'objectif de stabilité financière ; encadrer ses pouvoirs dans les autres domaines

Aujourd'hui encore, la principale mission de la BCE consiste à maintenir le pouvoir d'achat de l'euro, donc la stabilité des prix. Pourtant, avec la crise, la BCE a reçu de nouvelles missions, a transformé et élargi sa palette d'instruments de politique monétaire et occupe désormais un espace sans précédent parmi les institutions de la zone euro (cf. *supra*).

Financement monétaire. Le retour à la normale s'étalera sans doute sur une bonne partie de la prochaine décennie. Afin de la préparer, il faudra d'abord statuer sur ce que l'on souhaitera conserver de l'arsenal de crise de la BCE. En particulier, le principe de prohibition du financement monétaire des déficits publics par la banque centrale, cher aux pères fondateurs de l'euro, devra être repensé après les pratiques de crise. Il faudra veiller à ce qu'il conserve une place centrale dans le dispositif monétaire de la zone euro, même si la crise a montré qu'un certain pragmatisme est parfois nécessaire dans l'interprétation du

(1) En pratique, de nombreux montages peuvent être encapsulés dans un tel fonds : des produits d'épargne longue comme les PERCO (plans d'épargne à la retraite collectifs), ou autres supports permettant une mobilisation de l'épargne retraite au niveau européen, peuvent être utilisés aux côtés de fonds publics pour constituer une base qui sert de levier, soit à un rehaussement de crédit, soit à une garantie en dette ou en capital, soit à un co-investissement. On peut également imaginer un véhicule levant directement des fonds auprès d'investisseurs publics et privés, et bénéficiant d'un abondement public.

Traité à ce sujet. Pour faire en sorte que la prohibition du financement monétaire soit respectée, nul besoin de changer le Traité. En revanche, la législation secondaire pourrait être adaptée.

Mandat de stabilité financière. C'est ensuite le mandat de la BCE qu'il faudra adapter à ses nouvelles prérogatives. De fait, la BCE n'a plus comme seul objectif la stabilité des prix. Elle est fondée à assurer une stabilité beaucoup plus large. Comme c'est le cas pour plusieurs autres banques centrales, son mandat pourrait être formellement amendé pour aligner le droit sur la pratique en incluant un objectif de stabilité financière, au même rang que son objectif de stabilité des prix. Il est délicat d'envisager des objectifs chiffrés en matière de stabilité financière. Mais une évaluation continue d'indicateurs financiers et macro-économiques (une sorte de « tableau de bord ») pourrait utilement s'y substituer.

Supervision et politique monétaire. Enfin, ses nouvelles responsabilités de supervision bancaire et de stabilité financière sont vouées à interférer avec la conduite de la politique monétaire. Ces interférences doivent être évaluées en profondeur pour détecter des incompatibilités possibles entre les actions que devra mener la BCE dans ses différents mandats (stabilité des prix, économique et financière, et supervision). Des règles claires allant au-delà d'une doctrine de bonne conduite pourront indiquer les priorités en cas de conflit.

Proposition n° 5 – Mobilité, portabilité et Acte unique pour le travail pour approfondir le socle social à l'échelle européenne (portabilité des droits et SMIC européen)

Dès l'origine, l'intégration européenne s'est accompagnée d'un socle commun sur lequel les États membres ne se font pas concurrence. Poursuivre et élargir ce périmètre pourrait prendre la forme d'un Acte unique pour le travail qui compléterait le volet économique de l'intégration européenne. Son objectif serait simple : favoriser la mobilité des personnes et limiter les effets négatifs de la concurrence salariale. Cet Acte emprunterait deux voies principales : la portabilité des droits sociaux associés au travail et le principe du salaire minimum.

Portabilité à grande échelle. La portabilité des droits des travailleurs mobiles en Europe reste d'application complexe malgré des acquis communautaires indéniables. Elle ne couvre pas l'ensemble des prestations et son application reste limitée. L'Acte unique pourrait éliminer les possibilités de détournement législatif. Celles-ci nuisent à une concurrence loyale entre pays et aux régimes sociaux du pays d'accueil. Il couvrirait un plus grand nombre de droits et étendrait la couverture de certains d'entre eux. Cet approfondissement de la portabilité des droits pourrait s'incarner dans les quatre mesures suivantes :

- affirmer le principe du droit à la formation tout au long de la vie et assurer une pleine portabilité des droits à la formation afin de faciliter les reconversions professionnelles ;

- étendre à 6 mois ou 1 an la portabilité des allocations chômage (actuellement de 3 mois) afin d'offrir de meilleures garanties de succès au demandeur d'emploi se rendant dans un autre État membre ;
- élargir la portabilité des pensions et des retraites complémentaires aux prestations en cas d'invalidité et de décès ;
- adopter une approche annuelle dans l'application des conditions minimales de temps de travail¹.

Principe du salaire minimum. Le principe d'un salaire minimum européen pourrait être acté. Son niveau initial serait fixé en pourcentage du salaire médian ou moyen (aujourd'hui, les salaires minimaux européens se situent entre 30 % et 50 % des salaires bruts moyens). Sa progression serait fonction de l'évolution de la productivité de chaque pays. Un salaire minimum européen pourrait favoriser la mobilité des travailleurs à faible qualification et réduire le recours aux travailleurs détachés.

Lutte contre le travail illégal. Enfin, il serait souhaitable que soit mis en place un accord-cadre de coopération multilatérale en matière de lutte contre le travail illégal, la dissimulation des revenus et la fraude aux prestations sociales, et en matière de prévention des risques d'inégalité de traitement entre travailleurs européens. Cet accord-cadre serait élaboré en liaison étroite avec la Commission. À ce titre, un corps d'inspecteurs européens serait créé en appui des capacités nationales et dans le but de travailler plus spécifiquement, sur la base d'une compétence européenne et non nationale, sur les montages complexes impliquant plusieurs États membres, comme on le constate actuellement dans le cadre de la libre prestation de service.

Proposition n° 6 – Harmonisation fiscale dans l'Union européenne

La mise en place d'un acte unique pour le travail dans l'UE, mais aussi l'établissement de réserves financières communes pour les pays de la zone euro, ont de grandes chances d'exacerber les tensions économiques liées à la disparité des régimes fiscaux entre les pays membres. L'environnement international est favorable à la coordination fiscale internationale. Les États-Unis, l'OCDE et le G20 se sont emparés avec volontarisme des problématiques des paradis fiscaux et de l'évasion fiscale. Il faut aller plus loin et s'assurer qu'au-delà de la délinquance fiscale internationale, les régimes fiscaux des pays membres de l'Union européenne soient cohérents entre eux et qu'ils forment collectivement un système fiscal juste et effectif. À cet effet, un minimum d'harmonisation dans certains domaines de la fiscalité, notamment concernant l'impôt sur les sociétés, est nécessaire, dans une logique inévitable de géométrie variable.

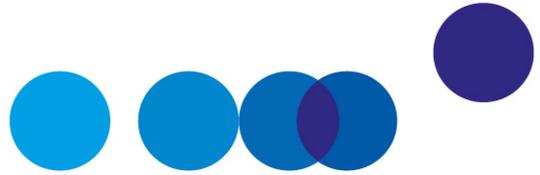
(1) Aujourd'hui, le caractère dérogatoire en fonction de l'activité conduit à des détournements des prescriptions minimales des périodes de repos et de pause, du travail de nuit ainsi que des rythmes de travail.

Proposition n° 7 – Donner à l'Union les moyens d'une réelle influence internationale

Influer dans le monde. Pour influencer sur les règles du jeu mondiales, contribuer à la résolution des problèmes globaux ou simplement se faire entendre des grandes puissances, la dimension de l'Europe est un atout. De fait, l'Union est un acteur international : elle négocie en matière de commerce, de régulation financière, d'environnement, de concurrence. La Banque centrale européenne compte parmi les trois ou quatre acteurs clés en matière monétaire. Les normes qu'elle a fixées pour son marché intérieur sont souvent devenues des normes mondiales.

Cependant, à horizon de dix ans, son poids dans l'économie mondiale et sa représentation dans les organisations multilatérales sont amenés à décroître rapidement. Pour rester un acteur de premier plan à l'échelle mondiale, l'Europe doit faire levier sur ses « atouts d'échelle » actuels *via* :

- **deux piliers pour une seule voix internationale.** Il est temps de concrétiser l'ambition d'une représentation unifiée de la zone euro dans les instances économiques et financières internationales ;
- **les normes.** Le marché intérieur est un tremplin de choix pour que l'Europe demeure un acteur majeur de la normalisation internationale. La taille du marché européen restera un atout considérable dans la prochaine décennie. L'Union européenne ne peut plus espérer fixer les normes mondiales, mais elle peut, si elle sait s'appuyer sur le marché intérieur, éviter de devoir subir des normes fixées par d'autres.



CONCLUSION

RÉFLEXIONS À LONG TERME : L'EUROPE DANS LE MONDE

Au-delà de la consolidation nécessaire de l'édifice européen et de l'accentuation des bénéfices pour ses membres (zone euro et marché intérieur), la force du projet européen alliant démocratie politique, liberté économique et solidarité sociale dépend de son affirmation dans le monde. Le risque à défaut est de voir ce projet entamé par des évolutions mondiales sur lesquelles il n'aurait pas prise. De ce point de vue, la capacité de l'Europe à peser face aux États-continentaux n'est pas indépendante des vecteurs traditionnels de la puissance, qu'il s'agisse de la taille démographique et économique ou de la force militaire et de la souveraineté spatiale. L'indépendance et le rayonnement de l'Europe passent aussi par une affirmation culturelle qui est à la fois un bien commun à défendre, un instrument de *soft power* et un facteur de compétitivité économique.

Frontières de l'Europe

Les adhésions successives ont été par le passé le vecteur d'un maintien du poids économique et démographique de l'Europe. La dynamique d'élargissement semble à moyen terme fortement ralentie par l'effort de consolidation de l'édifice communautaire qu'il est nécessaire d'approfondir. À plus long terme néanmoins, la capacité de l'Europe à se projeter dans le monde dépendra de sa force d'attraction, ce qui pose de nouveau la question des élargissements prévus (Balkans et Turquie, soit sept pays candidats) et de ceux qui sont discutés ou sollicités (Islande, Norvège).

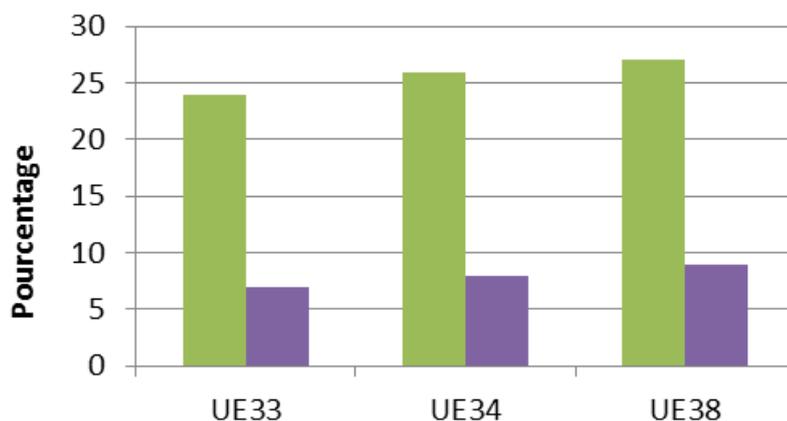
Turquie, Balkans... UE-38

L'élargissement aux Balkans (UE-33¹) n'aura qu'un impact démographique et économique limité modifiant peu la place démographique et économique de l'Europe dans le monde. Même ainsi élargie, l'Union européenne comptera seulement, aux alentours de 2025, 7 % de la population mondiale et représentera 24 % du PIB mondial contre 27 % aujourd'hui. L'adhésion de la Turquie en sus des Balkans (UE-34), voire de nouveaux élargissements au-delà de ceux actuellement prévus, feraient gagner à l'Europe en poids économique et démographique. Pour permettre à la zone de maintenir *grosso modo* sa part actuelle du PIB mondial, il faudrait aller vers une « Europe des 38 » incluant les Balkans, la Turquie,

(1) UE-28 + Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Monténégro, Serbie.

l'Ukraine, la Norvège et l'Islande. Sa part dans la population mondiale serait de près de 9 % (Graphique 5). Elle conserverait ainsi un poids économique qui lui permettrait de limiter son déclin face aux États-continentaux (États-Unis, Chine, Inde, Russie, Brésil).

Graphique 5 – Europe en 2022 : un quart du produit mondial pour moins de 10 % de la population



Source : projections de PIB CEPII/CIREM réalisées pour le BEPA, projections démographiques de la division population des Nations unies, révision de 2010, scénario médian

Cercles concentriques

Ces élargissements paraissent aujourd'hui moins probables qu'il y a quelques années. La perspective d'une entrée de la Turquie dans l'Union européenne s'est éloignée, aussi bien du fait d'un partenaire que de l'autre. En tout état de cause, ces élargissements ne seront possibles que dans la mesure où l'Europe aura préalablement consolidé ses institutions permettant d'autres adhésions sans dilution du projet ni du principe fédéral. Ils entérineraient une Europe par cercles concentriques, avec des périmètres de décision en fonction des projets, l'avancée vers le fédéralisme économique étant réservée aux membres de la zone euro.

Une Union redéfinie sera en mesure de repenser ses relations avec sa périphérie proche (partenariat oriental et partenariat euro-méditerranéen), dans une ambition régionale destinée à garantir sa sécurité, à accroître le périmètre du marché intérieur (dont la perspective est déjà proposée au Maroc et à la Tunisie) mais également à renforcer les liens politiques avec ses partenaires. La périphérie immédiate de l'Union ne constitue pas encore un espace dynamique d'échanges avec l'Europe et elle est plus intégrée à l'Europe par les hommes (migrations, tourisme, relations personnelles) que par les biens, les services et les capitaux. Le développement des pays voisins constitue une opportunité à saisir pour bénéficier du dynamisme d'économies émergentes, pour construire une coopération de proximité et réaliser des arbitrages plus faciles à obtenir au niveau régional qu'au niveau multilatéral.

In fine, une politique de voisinage plus ambitieuse permettrait à l'Europe, premièrement d'être un acteur de sa propre sécurité et de la stabilisation de son environnement, deuxièmement d'accroître sa capacité d'influence dans les négociations internationales, multilatérales ou bilatérales (États-Unis, Chine), et troisièmement de renouer avec l'Afrique et d'envisager pour l'avenir une grande région euro-africaine.

Telle pourrait être une ambition française pour l'Europe dans dix ans et au-delà. Pour la France, la construction européenne devra rester cette force qui, depuis la Seconde Guerre mondiale, a su transformer un territoire de guerre en continent de paix ; le projet d'une Union européenne lauréate du prix Nobel de la Paix 2012 en reconnaissance du « combat réussi pour la paix, la réconciliation, la démocratie et les droits de l'homme » demeure d'actualité.

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



CommissariatStrategieProspective



@Strategie_Gouv



FRANCE STRATÉGIE



France Stratégie est une institution rattachée au Premier ministre. Organisme de concertation et de réflexion, son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; évaluer les politiques publiques ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.