

L'influence économique de la France dans l'Union européenne

Jean-François Jamet - ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure (Ulm) et de l'Université Harvard, consultant auprès de la Banque mondiale

Résumé

Au regard du rôle déterminant qu'elle a joué par le passé, la France a perdu une partie de son influence économique dans l'Union européenne. Si elle a participé avec succès à la relance institutionnelle en cours, elle doit refaire la démonstration de sa crédibilité dans le domaine économique. La Présidence du Conseil de l'Union européenne qu'elle assumera à partir du 1^{er} juillet lui offre l'opportunité de prendre des initiatives, par exemple dans le domaine financier et industriel. A moyen terme, la France devra aussi montrer qu'elle est capable d'améliorer ses performances en matière de croissance, d'emploi, de compétitivité et de finances publiques, où elle est pour l'instant en retrait de la moyenne communautaire.

Introduction

Alors que la France prend la présidence de l'Union européenne le 1^{er} juillet 2008, il est surprenant de constater qu'aucun sujet explicitement économique ne figure parmi les priorités qu'elle s'est donnée (l'immigration, l'énergie, l'environnement et la défense), alors que l'Allemagne avait, par exemple, fait figurer la relance de la stratégie de Lisbonne aux côtés de la sortie de la crise institutionnelle dans le programme de sa présidence au 1^{er} semestre de 2007. Il est difficile d'attribuer ce choix à un désintérêt des Français pour les questions économiques : le pouvoir d'achat et l'emploi sont leurs principales préoccupations au moment où la crise financière, ainsi que la flambée des prix des matières premières et des produits alimentaires, nourrissent de légitimes inquiétudes quant au ralentissement de l'activité. Faut-il y voir le signe d'un manque de confiance de la France dans sa capacité à influencer la stratégie économique de l'Europe par différence avec les orientations à définir dans les domaines régaliens (politique étrangère, défense et sécurité) ? Cela peut paraître surprenant pour un pays qui a joué un rôle si central dans la construction européenne et qui a théorisé l'idée que c'est en créant des solidarités économiques de fait que l'union des Etats européens empêcherait le retour de la guerre. La France reste, en outre, la troisième puissance économique de l'Union européenne, le deuxième contributeur au budget communautaire et le deuxième Etat membre par sa population. En même temps, la France semble avoir moins d'influence sur les orientations et les décisions économiques de l'Union qu'elle n'en a eu par le passé. Où en est donc l'influence économique de la France en Europe ?

Pour répondre à cette question, il faut analyser les trois dimensions fondatrices de l'influence économique d'un pays dans un ensemble régional comme l'Union européenne : le rôle historique qu'il a joué dans la construction économique et politique de cet ensemble régional, l'évolution du poids relatif de son économie et la crédibilité dont il bénéficie auprès de ses partenaires au regard de ses performances et de son respect des règles

communes en matière économique. Force est alors de présenter un diagnostic qui confirme l'érosion de l'influence économique de la France dans l'Union. Mais il nous paraît certainement possible de dégager les éléments qui permettraient de renverser cette tendance à court et moyen terme.

1. Un rôle historique important dans la construction économique européenne

Au début de la construction européenne, la France de Robert Schuman et de Jean Monnet a défendu l'idée que la coopération économique devait servir de base à une communauté d'intérêts qui rendrait une nouvelle guerre matériellement impossible. Elle a ainsi été à l'origine, en 1951, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), qui plaçait la production de charbon et d'acier des six Etats fondateurs sous une haute autorité commune et mettait ainsi un terme à la rivalité franco-allemande dans ce secteur stratégique. En 1957, le succès de la CECA permit d'étendre à l'ensemble de l'économie les principes qui la fondaient : la suppression des droits de douanes et la libre circulation des produits et la libre concurrence, avec notamment l'interdiction des aides d'Etat. La Communauté économique européenne était née. La France obtint alors la création de la Politique agricole commune (PAC), dont la mise en œuvre date de 1962, considérée comme un juste rééquilibrage par rapport à la suppression des droits de douanes supposée profiter principalement à l'Allemagne en raison de la puissance de son industrie. Jusqu'à présent, la France a utilisé son influence pour « sanctuariser » le budget de la PAC, dont elle est la principale bénéficiaire ; elle reçoit environ 20% des fonds. Ainsi, malgré les réformes successives et les critiques diverses dont elle a fait l'objet, la PAC représente encore 40% du budget communautaire pour la période 2007-2013. L'intransigeance de la France sur cette question se manifeste également régulièrement lors des discussions relatives à la politique commerciale commune, la France défendant la préférence communautaire en matière agricole, c'est-à-dire le maintien de tarifs douaniers élevés (15,1% en 2006, contre 3,9% pour les produits non agricoles).

Après les débuts de la construction européenne, la France a continué à accorder beaucoup d'importance aux questions économiques. Dans un contexte d'instabilité du Franc, de forte inflation et de crise économique, le Président français Valéry Giscard d'Estaing eut un rôle décisif, avec le chancelier allemand Helmut Schmidt, dans la création du Système monétaire européen en 1979. La France y voyait le moyen de coordonner les politiques économiques afin de créer une zone de stabilité monétaire en Europe et d'éviter les attaques répétées contre le Franc. L'encadrement des marges de fluctuations autour d'un cours pivot de référence, l'ECU, préfigurait l'Euro, dont l'existence doit beaucoup à Jacques Delors et François Mitterrand. Président de la Commission de 1985 à 1994, Jacques Delors a relancé l'intégration économique européenne en proposant un plan en trois étapes pour achever l'unification du marché intérieur (il obtient la signature de l'Acte unique en 1986) et préparer l'adoption d'une monnaie unique (dont le principe est décidé par le Traité de Maastricht en 1992). De son côté, le président français François Mitterrand a joué un rôle important dans la création de l'Union économique et monétaire, aux côtés du chancelier allemand, Helmut Kohl.

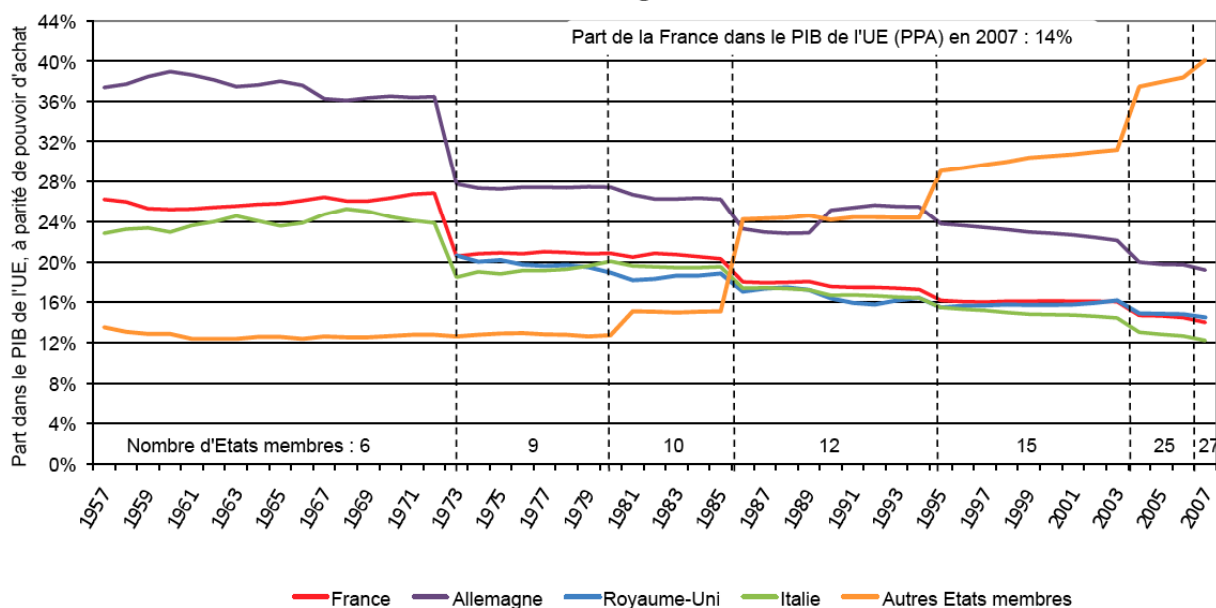
Enfin, la France a favorisé le développement d'une coopération intergouvernementale en matière industrielle qui a débouché sur la politique industrielle communautaire actuelle qui vise à soutenir l'innovation et la recherche. Airbus a ainsi été créé en 1970 sous la forme d'un groupement d'intérêt économique réunissant le français Aérospatiale et l'allemand Deutsche Airbus, rejoints en 1971 par l'espagnol CASA et, en 1979, par British Aerospace. Le succès d'Airbus, devenu depuis le premier avionneur mondial, a conduit le gouvernement français à soutenir d'autres fusions transfrontalières : ces fusions ont, par exemple, donné naissance à Aventis en 1999, EADS en 2000 et Arcelor en 2002. De même, dans le domaine spatial, le projet d'un lanceur européen fut initié en 1973 par la France : le programme Ariane fut ainsi créé dans le cadre d'un partenariat avec le Royaume-Uni et l'Allemagne, plus tard rejoints par de nombreux autres pays européens dans le cadre de l'Agence spatiale européenne, laquelle coordonne actuellement le projet Galileo avec la Commission européenne. Par ailleurs, la France a pris des initiatives dans le domaine de la recherche en lançant en 1985 le programme Eureka, qui vise à mettre en relation

chercheurs, entreprises et partenaires publics en vue de faciliter l'accès des projets de recherche aux financements publics ou privés et de favoriser l'émergence de pôles technologiques.

2. Le recul poids relatif de la France dans l'économie européenne

Si la France reste l'une des principales puissances économiques de l'Union européenne derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni, son poids relatif dans le PIB européen a reculé régulièrement, comme celui des Etats fondateurs de la Communauté, par l'effet mécanique des élargissements successifs et, plus récemment, parce que sa croissance a été inférieure à la moyenne communautaire¹. La part de la France dans le PIB de l'Union est ainsi passée de 26,3% au moment de la signature du Traité de Rome à 14% de nos jours (graphique 1). Autrement dit, la part de la France dans la production européenne a diminué de moitié.

1. En 50 ans, le poids économique de la France dans l'UE a diminué de moitié, du fait des élargissements successifs



Sources : Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur

Bien sûr, la même évolution a été notée pour les autres grandes puissances économiques de l'Union (Allemagne, Italie et Royaume-Uni, cf. graphique 1) et, plus généralement, pour l'ensemble des Etats membres malgré quelques exceptions (par exemple, l'Irlande, dont le poids relatif a doublé depuis son adhésion en 1973). Dans ce contexte, les grandes puissances économiques de l'Union – et donc la France – doivent convaincre des partenaires plus divers et plus nombreux pour les rallier à leurs positions en matière économique, ce qui rend leur crédibilité et leurs résultats de plus en plus importants.

L'érosion du poids économique de la France se vérifie aussi à l'échelle mondiale mais, jusqu'à présent, elle a préservé son influence dans les institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale et le G7. Ceci lui permet en retour de maintenir une partie de son influence en Europe : les Etats membres de l'Union participant aux G7 (Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie) se retrouvent régulièrement pour préparer des positions communes, par exemple lors du sommet de Londres le 29 janvier 2008 consacré à la crise financière, qui préparait la réunion du G7 à Tokyo le 9 février. Il est important de noter cependant que les pays émergents ont demandé un rééquilibrage du pouvoir de décision dans les institutions internationales qui devrait intervenir à brève échéance. L'influence française en sera inévitablement diminuée.

¹ Le retard français est certes faible vis-à-vis de la zone euro (1,7% contre 1,8%), mais il est constant et est nettement plus marqué vis-à-vis de l'UE (1,7% contre 2,1%).

3. La France, mauvais élève de l'Union, doit refaire la démonstration de sa crédibilité en matière économique

Au-delà du recul objectif de son poids dans l'économie européenne, la France a surtout perdu une partie de sa crédibilité dans le domaine économique parce qu'elle n'est plus considérée comme un modèle par ses partenaires, mais plutôt comme un mauvais élève. Il y a de nombreuses raisons à cela : des performances décevantes, une incapacité à assainir les finances publiques, un discours qui a donné le sentiment de remettre en cause l'indépendance de la BCE et un positionnement idéologique encore trop peu libéral contrairement à la plupart de ses partenaires. Il en résulte que les autres Etats membres jugent la France mal placée pour donner des leçons en matière économique.

Si la France a perdu de sa crédibilité, c'est d'abord en raison du faible dynamisme de son économie et de son marché du travail (graphique 2)². Si la France conserve un niveau de vie supérieur à la moyenne de l'Union, ses performances de croissance ont été parmi les plus mauvaises des Etats membres depuis 2001. Dans le domaine de l'emploi, le constat est similaire : parmi les 27 Etats membres, la France est 23^e en termes de taux de chômage, 19^e pour le taux d'emploi des seniors, et l'emploi industriel y a baissé de 8,2% entre 2000 et 2006 (18^e rang). À cela s'ajoute une compétitivité fragile : la France se classe 21^e pour ce qui est de la croissance de la productivité entre 2000 et 2006 et 24^e en termes de croissance de ses exportations. Dans le domaine de l'économie de la connaissance, ses performances sont meilleures, mais se sont peu améliorées au cours des années passées. Par exemple, les dépenses françaises de recherche et développement ont stagné à 2,1% du PIB, en dépit de l'objectif de 3% fixé par la Stratégie de Lisbonne, et le taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur reste peu élevé. Enfin, si la pauvreté et les inégalités sont en France plus faibles que la moyenne européenne, la France ne se classe pas pour autant aux premiers rangs sur ces critères : la Suède, la Finlande, les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne, mais aussi la Slovénie et la République Tchèque, font mieux.

² Sur ce point on pourra également se reporter à Laurent Cohen Tanugi (dir.), « L'Europe dans la mondialisation », Rapport remis au Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi le 15 avril 2008.

2. Des performances économiques décevantes par rapport à la moyenne européenne				
	<i>France</i>	<i>Rang au sein de l'UE27</i>	<i>Moyenne UE27</i>	<i>Moyenne Zone euro</i>
Croissance et niveau de vie				
Taux de croissance annuel moyen, 2001-2007	1.7%	23	2.1%	1.8%
Taux de croissance, 2007	1.9%	23	2.9%	2.6%
PIB par habitant, 2007 (en euros à parité de pouvoir d'achat)	27200	11	24800	27100
Emploi				
Taux de chômage, février 2008	8.2%	23	7.1%	7.5%
Taux d'emploi, 2007	65.3%	17	66.0%	66.3%
Taux d'emploi des jeunes (15-24 ans)	34.3%	16	38.6%	39.6%
Taux d'emploi des seniors (55-64 ans)	38.4%	19	45.1%	43.6%
Evolution de l'emploi industriel, 2000-2006	-8.2%	18	-5.4%	-2.2%
Finances publiques				
Déficit public, 2007 (en % du PIB)	2.7%	24	0.9%	0.6%
Dette publique, 2007 (en % du PIB)	64.2%	22	58.7%	66.3%
Compétitivité				
Taux de croissance annuel moyen de la productivité, 2000-2006	1.0%	21	1.8%	1.1%
Taux de croissance annuel moyen des exportations, 2000-2006	7.0%	24	11.0%	11.1%
Classement selon la facilité de faire des affaires (rapport "Doing Business" de la Banque mondiale), rang sur 174 pays, 2007	31	12	nd	nd
Economie de la connaissance				
Dépenses totales de R&D (en % du PIB), 2006	2.1%	6	1.8%	1.9%
Dépenses de R&D des entreprises (en % du PIB), 2006	1.1%	7	0.9%	nd
Nombre de brevets accordés par l'Office européen des brevets, 2006 (par million d'habitants)	71.5	8	61.1	81.3
Dépenses annuelles d'éducation dans l'enseignement supérieur, 2004 (en milliers d'euros PPA)	9.0	9	8.0	8.5
Taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur, 2005	56.4%	18	nd	nd
Inégalité et pauvreté				
Inégalité de répartition des revenus - ratio de Gini (0=égalité parfaite, 100= inégalité parfaite), 2006	32.7	13	32.0	nd
Taux de pauvreté après transferts sociaux (seuil de pauvreté = 60% du revenu médian), en %, 2006	13%	8	16%	16%
<i>Sources : Eurostat, OMC, Banque mondiale, OEB, OCDE, Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur</i>				

La France n'apparaît donc plus comme un modèle à ses partenaires. L'Allemagne est désormais plus influente, notamment en raison des performances de son commerce extérieur et de l'intensité de ses relations économiques avec les pays d'Europe centrale et orientale. Par ailleurs, en matière de compétitivité, les modèles généralement cités sont les modèles scandinaves en raison du succès du modèle de flexisécurité pour ce qui est du marché du travail, mais aussi de la capacité à combiner qualité de l'enseignement supérieur, protection sociale, réforme de l'Etat et assainissement des finances publiques, ainsi que le modèle anglo-saxon en raison de l'environnement fiscal et administratif favorable au dynamisme entrepreneurial et de la sophistication du secteur financier.

La perte de crédibilité de la France vient aussi de la tendance qu'elle a eue au cours des années passées à critiquer les institutions communautaires. Par exemple, les critiques répétées à l'encontre de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) ont été mal perçues par les partenaires de la France au sein de la zone euro, en particulier l'Allemagne, qui y voient une remise en cause contreproductive de l'indépendance de la BCE. Ces critiques sont d'autant plus mal acceptées que la France s'est montrée incapable de réformer ses finances publiques. La France a dépassé le niveau de déficit autorisé par le Pacte de Stabilité et de Croissance (3%) en 2002, 2003 et 2004, et elle ne cesse de repousser la date de retour à l'équilibre budgétaire, les gouvernements successifs n'hésitant pas à repousser les engagements des gouvernements précédents. Au contraire, l'Allemagne, qui avait eu les mêmes soucis de déficit excessif entre 2003 et 2005, a présenté un budget à l'équilibre en 2007. Il est intéressant néanmoins de noter que la France s'est montrée beaucoup moins critiques de la BCE au cours de ces dernières

semaines et que son ministre du Budget a présenté un plan détaillé de retour à l'équilibre budgétaire à l'horizon 2012, avec des engagements annuels de réduction des dépenses publiques. Ce sont là des évolutions importantes en vue de la Présidence française du Conseil de l'Union le 1er juillet.

Par ailleurs, la critique française d'une Europe trop libérale trouve un écho limité auprès de nos partenaires, soit parce qu'ils se méfient de l'intervention de l'Etat (pays anglo-saxons et pays d'Europe centrale et orientale), soit parce qu'ils jugent que la politique sociale doit être traitée au niveau décentralisé. En particulier, le discours protectionniste en faveur de la préférence communautaire et les critiques émises à l'encontre de la politique de la concurrence sont mal comprises. Sur ce terrain, l'influence de la France apparaît pour le moins limitée : le retrait de la référence à la concurrence libre et non faussée ne change rien aux articles du Traité concernant la politique de la concurrence – qui continuera à interdire les abus de position dominante au bénéfice des consommateurs – le discours sur la préférence communautaire n'a pas trouvé de relais auprès du Commissaire européen chargé du commerce extérieur, Charlie McCreevy, et les efforts dans le domaine de l'harmonisation fiscale (souhaitée par la France) restent très limités. Au contraire, la France se voit reprocher de s'arc-bouter sur les fonds alloués à la PAC, alors que 8,6% seulement du budget communautaire pour 2007-2013 est consacré aux politiques de compétitivité, de recherche et d'innovation.

4. Ce qu'il est possible de faire pour renforcer l'influence économique de la France à court et moyen terme

Il est essentiel de poursuivre le récent effort fait par le gouvernement pour éviter de créer le sentiment qu'il cherche à donner des leçons de politique économique aux institutions communautaires. La modestie doit être de mise si la France veut retrouver sa crédibilité : ceci implique de respecter l'indépendance de la BCE, de limiter le nombre de procédures d'infraction au droit communautaire³ ou, encore, de renforcer le suivi et la médiatisation du programme français de mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne. Ceci supposera aussi de respecter l'engagement pris auprès des autres Etats membres de revenir à l'équilibre budgétaire d'ici à 2012. Enfin, dans la situation actuelle, la France doit accepter de tirer des enseignements des bonnes performances de certains de ses voisins et se concentrer sur la mise en œuvre des réformes structurelles au niveau national (par exemple, les réformes de l'Etat, de l'université et du marché du travail). Ce n'est qu'en redressant les finances publiques et en améliorant ses performances économiques que la France pourra retrouver de l'autorité sur la scène européenne à moyen terme. C'est aussi ce qui lui permettra de limiter le recul du poids relatif de son économie en Europe.

En outre, la présidence du Conseil de l'Union offre à la France une excellente occasion de jouer un rôle moteur sur certains points qui devraient constituer autant de priorités. Le premier d'entre eux est l'adoption d'une stratégie commune face à la crise financière, en coordonnant les politiques budgétaires, en assurant la transparence des engagements des banques, en incitant à une meilleure structuration des marchés dérivés, en modifiant les règles s'appliquant aux agences de notation, et en renforçant la supervision bancaire au niveau communautaire⁴. Le deuxième domaine dont la France peut légitimement faire une priorité est celui de la politique industrielle. Il s'agit d'accélérer l'adoption d'un « Small Business Act » européen conformément aux conclusions du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008, et d'obtenir des progrès significatifs en vue de la mise en place d'un brevet communautaire, valable sur l'ensemble du territoire de l'Union avec une juridiction unique chargée de traiter des litiges, de façon à rendre plus efficace et plus accessible la protection de la propriété intellectuelle en matière industrielle. Enfin, un troisième axe de travail a été suggéré par le récent rapport de Laurent Cohen-Tanugi⁵ : il s'agit de progresser en

³ La France se singularise par le nombre des procédures d'infraction au droit communautaire engagées par la Commission à son encontre : 98, soit 7,6% du total des cas et le troisième nombre le plus élevé après l'Italie et l'Espagne.

⁴ Sur ce point, on se reportera à une contribution du même auteur, « L'Europe face à la crise financière », *Questions d'Europe – Policy papers de la Fondation Robert Schuman*, février 2007

⁵ Laurent Cohen Tanugi (dir.), « L'Europe dans la mondialisation », Rapport remis au Ministre de l'Economie, de

direction d'un marché financier européen intégré susceptible d'accroître les financements mis à disposition des entreprises, en adoptant des infrastructures et des normes communes pour les paiements et les valeurs mobilières, en renforçant la concurrence dans le domaine des services financiers et en développant le microcrédit. Aux trois axes que nous avons mentionnés ici, il faut ajouter que la France doit se montrer prête à discuter de concessions sur le sujet agricole, en vue de permettre le renforcement du budget alloué aux politiques de compétitivité en Europe.

Conclusion

Au regard du rôle déterminant qu'elle a joué par le passé, la France a perdu une partie de son influence économique dans l'Union européenne. Si elle a participé avec succès à la relance institutionnelle en cours, elle doit refaire la démonstration de sa crédibilité dans le domaine économique. La Présidence du Conseil de l'Union européenne qu'elle assumera à partir du 1^{er} juillet lui offre l'opportunité de prendre des initiatives, par exemple dans le domaine financier et industriel. A moyen terme, la France devra aussi montrer qu'elle est capable d'améliorer ses performances en matière de croissance, d'emploi, de compétitivité et de finances publiques, où elle est pour l'instant en retrait de la moyenne communautaire.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.