Commission européenne

# LIVRE BLANC SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

*Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025*

Commission Européenne
COM(2017)2025 du 1er Mars 2017

Rue de la Loi / Wetstraat, 200
1040 Bruxelles/Brussels
+32 2 299 11 11

## Avant-propos

*Le 25 mars 2017, 27 dirigeants des États membres de l'Union européenne se retouveront à Rome, unis dans la paix et l'amitié.*

*Ce seul événement est une réussite que beaucoup auraient jugée impensable lorsque les six États membres fondateurs ont conclu les traités de Rome, voici 60 ans.*

*Alors que nous célébrons cet anniversaire, nos pensées vont à nos prédécesseurs, dont le rêve d'Europe est devenu réalité. C'est le moment de réfléchir avec fierté à ce que nous avons accompli et de nous remettre à l'esprit les valeurs qui nous unissent.*

*Mais Rome doit aussi marquer le début d'un nouveau chapitre. Nous avons à relever des défis de taille, qu'il s'agisse de notre sécurité, du bien-être de nos peuples ou du rôle que l'Europe devra assumer dans un monde de plus en plus multipolaire. Une Europe unie à 27 doit forger son propre destin et élaborer une vision de son propre avenir.*

*Ce Livre blanc est la contribution de la Commission européenne à ce nouveau chapitre du projet européen. Nous voulons lancer un processus par lequel l'Europe déterminera sa propre voie. Nous voulons identifier les défis qui nous attendent et les opportunités qui s'offrent à nous, et exposer la manière dont nous pouvons collectivement choisir d'y répondre.*

*À l'issue d'un large débat qui aura lieu à travers tout notre continent dans les prochains mois, et auquel participeront notamment le Parlement européen, les parlements nationaux, les autorités locales et régionales et la société civile au sens large, je donnerai suite*

*aux idées exprimées et exposerai mon point de vue personnel sur l'avenir de l'Europe dans mon discours sur l'état de l'Union en septembre 2017. Cela devrait aider le Conseil européen à tirer une première série de conclusions d'ici à la fin de l'année et à décider d'une ligne d'action à mettre en œuvre en temps utile pour les élections du Parlement européen en juin 2019.*

*Alors que nous allons décider de la voie à suivre, n'oublions pas que l'Europe a toujours donné le meilleur d'elle-même lorsque les Européens sont unis, audacieux et confiants dans leur capacité de construire ensemble leur avenir.*

*L'Union européenne a changé nos vies en les améliorant. Nous devons veiller à ce qu'elle continue de le faire pour tous ceux et celles qui nous suivront.*

*Jean-Claude Juncker*
*1er mars 2017*

*«L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.»*

Robert Schuman
9 mai 1950

## Table des matières


AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE 3

1 INTRODUCTION 6

2. LES MOTEURS DE L'AVENIR DE L'EUROPE 8

3. CINQ SCÉNARIOS POUR L'EUROPE À L'HORIZON 2025 15

- SCÉNARIO 1: S'INSCRIRE DANS LA CONTINUITÉ 16
- SCÉNARIO 2: RIEN D'AUTRE QUE LE MARCHÉ UNIQUE 18
- SCÉNARIO 3: CEUX QUI VEULENT PLUS FONT PLUS 20
- SCÉNARIO 4: FAIRE MOINS MAIS DE MANIÈRE PLUS EFFICACE 22
- SCÉNARIO 5: FAIRE BEAUCOUP PLUS ENSEMBLE 24

4 LA VOIE À SUIVRE 26

5. ANNEXES:

- LE PROCESSUS DU LIVRE BLANC 28
- LES CINQ SCÉNARIOS : RÉCAPITULATIF PAR DOMAINE 29

## 1. Introduction

Pendant des générations, l'Europe a toujours été synonyme d'avenir.

Elle a pris son essor avec la vision d'Altiero Spinelli et Ernesto Rossi, prisonniers politiques détenus par une régime fasciste, sur l'île de Ventotene, pendant la seconde guerre mondiale. Leur *«Manifeste pour une Europe libre et unie»* décrivait un lieu où alliés et adversaires se rassembleraient pour éviter que les «vieilles absurdités» ne renaissent jamais en Europe.

Il y a soixante ans, inspirés par ce rêve d'avenir partagé et pacifique, les membres fondateurs de l'UE ont entamé un parcours, unique et ambitieux, d'intégration européenne. Ils se sont mis d'accord pour régler leurs conflits autour d'une table plutôt que sur un champ de bataille. Ils ont remplacé le recours à la force armée par la force du droit. Ils ont ouvert la voie qui a permis à d'autres pays de participer au projet, contribuant ainsi à réunifier l'Europe et à nous rendre plus forts.

**Ventotene Manifesto**

Notre passé troublé a donc laissé la place à une paix s'étendant sur sept décennies et à une Union élargie comptant 500 millions de citoyens qui vivent libres au sein de l'une des économies les plus prospères de la planète. Les images des tranchées et des champs de bataille de Verdun, ou d'un continent coupé en deux par le Rideau de fer et le mur de Berlin, ont été remplacées par l'image d'une Union qui se distingue comme étant un pôle de paix et de stabilité.

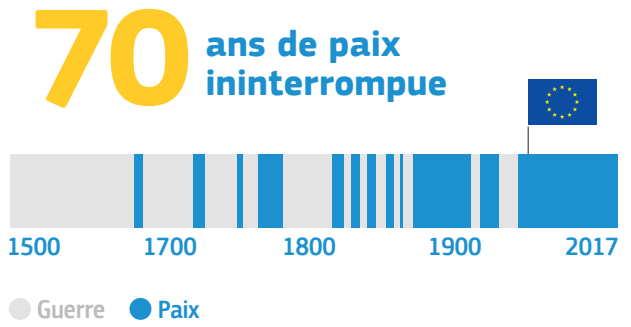
Il ne faut jamais oublier le sacrifice des générations précédentes. Jamais renoncer à la dignité humaine, à la liberté et à la démocratie, qui ont été chèrement acquises. Ces valeurs fondamentales continuent à nous unir, même si l'attachement à la paix n'a pas le même sens pour tous les Européens d'aujourd'hui que pour leurs parents ou grands-parents.

L'UE est désormais le lieu où les Européens peuvent bénéficier d'une diversité exceptionnelle de cultures, d'idées et de traditions dans une Union s'étendant sur quatre millions de kilomètres carrés. Le lieu où ils ont tissé des liens durables avec d'autres Européens et où ils peuvent voyager, étudier et travailler au-delà des frontières nationales sans changer de monnaie. Le lieu où l'état de droit s'est substitué au droit du plus fort. Le lieu où on ne se contente pas de discourir sur l'égalité, mais où on continue à se battre pour l'égalité.

Malgré cela, de nombreux Européens considèrent que l'Union est trop éloignée de leurs préoccupations ou qu'elle interfère trop dans leur vie quotidienne. D'autres remettent en question sa valeur ajoutée et demandent ce que fait l'Europe pour améliorer leur niveau de vie. Et, bien trop nombreux sont ceux qui jugent que l'UE n'a pas été à la hauteur de leurs attentes lorsqu'il a fallu gérer la pire crise financière, économique et sociale de l'après-guerre.

Les difficultés auxquelles l'Europe est confrontée ne semblent pas devoir disparaître. Notre économie se redresse après la crise financière mondiale, mais la reprise n'est pas encore ressentie de manière suffisamment homogène. Certains pays de notre voisinage sont déstabilisés, ce qui a provoqué la plus grave crise de réfugiés depuis la seconde guerre mondiale. Des attentats terroristes ont frappé le cœur de nos cités. De nouvelles puissances mondiales émergent, tandis que les anciennes sont confrontées à de nouvelles réalités. L'année dernière, l'un de nos États membres a voté en faveur d'une sortie de l'Union.

La situation actuelle ne doit pas nécessairement être un facteur limitant pour l'avenir de l'Europe. L'Union s'est souvent construite à la suite de crises et de faux départs. Depuis les années 1950 et le projet de Communauté européenne de défense, qui n'a jamais connu un début de réalisation, jusqu'aux chocs liés aux taux de change des années 1970, en passant par les adhésions inabouties et les rejets exprimés lors de référendums au cours des dernières décennies, l'Europe a toujours été à la croisée des chemins et a toujours évolué en s'adaptant.




Source: Commission européenne

Rien que ces 25 dernières années, les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice ont réformé et transformé en profondeur une Union dont le territoire a plus que doublé. Le traité de Lisbonne, conclu après dix années de débat, a ouvert un nouveau chapitre de la construction européenne qui recèle encore des potentialités inexploitées.

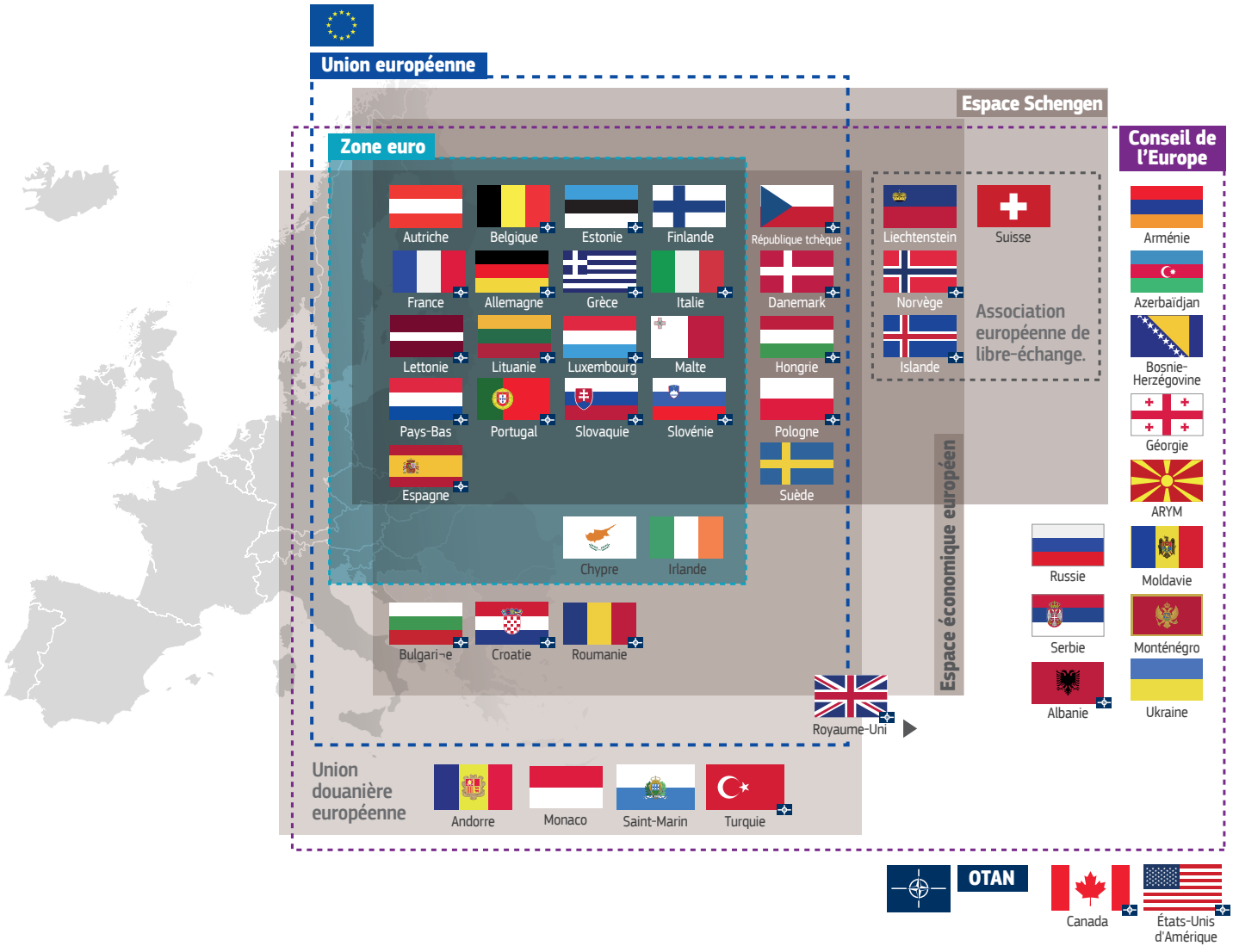
Comme les générations qui nous ont précédés, nous ne pouvons pas répondre aux enjeux futurs en nous laissant guider par la nostalgie ou une vision à court terme. Nous devons nous appuyer sur une perspective commune et sur la conviction partagée qu'en conjuguant nos efforts, chacun d'entre nous s'en sortira mieux.

Alors que 27 chefs d'État ou de gouvernement de l'UE se réunissent à Rome pour célébrer le 60e anniversaire de notre projet commun, il nous faut une fois de plus porter notre réflexion vers l'avenir.

Ce livre blanc passe en revue les moteurs du changement au cours de la prochaine décennie et présente une série de scénarios illustrant les évolutions possibles de l'Europe d'ici à 2025. Ce faisant, il lance un débat qui devrait contribuer à cibler les réflexions et à trouver de nouvelles réponses à une question ancienne:

Quel avenir voulons-nous pour nous-mêmes, pour nos enfants et pour notre Union?

**L'Europe aujourd'hui**




Source: Commission européenne

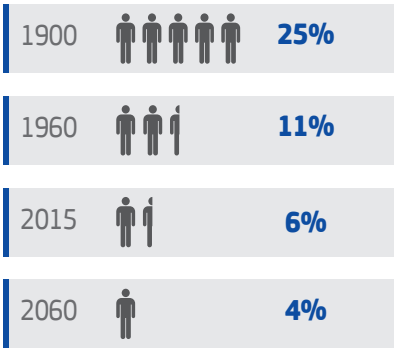
## 2. Les moteurs de l'avenir de l'Europe

### UN ESPACE CHANGEANT DANS UN MONDE EN ÉVOLUTION

L'Europe possède le plus grand marché unique au monde et la deuxième monnaie la plus utilisée. Elle est la plus grande puissance commerciale et le premier donateur d'aide au développement et d'aide humanitaire. Grâce notamment à «Horizon 2020», le plus grand programme de recherche multinationale du monde, l'Europe est à la pointe de l'innovation.

Sa diplomatie a un poids réel et contribue à rendre le monde plus sûr et plus durable sur le plan environnemental, comme en témoignent l'accord historique conclu avec l'Iran sur son programme nucléaire ou le rôle de premier plan joué par l'UE dans la conclusion de l'accord de Paris sur le climat et dans l'adoption par les Nations unies des objectifs de développement durable pour 2030. Cette influence est renforcée par notre étroite coopération avec l'OTAN et par notre rôle actif au sein du Conseil de l'Europe.

**La population européenne représente une part en déclin de la population mondiale**




Source: Nations unies, division statistique, et Eurostat UE 27

L'Europe exerce une attraction sur bon nombre de ses partenaires. Même si aucune nouvelle adhésion n'est prévue à court terme, la simple perspective d'une entrée dans l'UE constitue en soi un instrument pouvant contribuer puissamment à la stabilité et à la sécurité le long de nos frontières. L'UE coopère activement avec ses voisins, que ce soit à l'est ou au sud. Le rôle de l'Europe en tant que force positive à l'échelle mondiale est plus important que jamais, que ce soit dans le cadre de notre partenariat renforcé avec l'Ukraine ou de la large coopération avec nos partenaires africains.

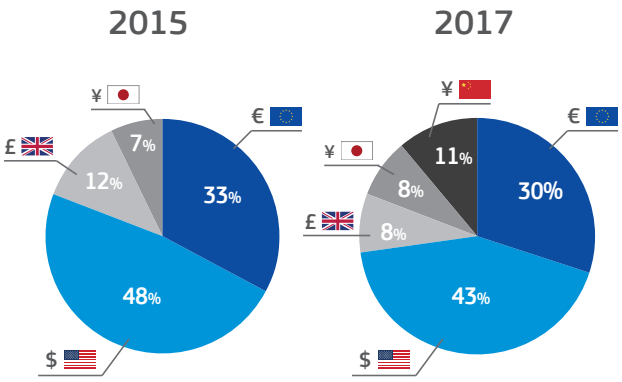
Toutefois, ce statut ne doit pas faire oublier une réalité toute simple: la place de l'Europe dans le monde se réduit, alors que d'autres régions du monde se développent. En 1900, l'Europe représentait environ 25 % de la population mondiale. En 2060, elle n'en représentera plus que moins de 5 %. À cette date, aucun État membre ne comptera plus de 1 % de la population mondiale.

**La part de l'Europe dans le PIB mondial est en recul**

| | 2004 | 2015 | |
|---|---|---|---|
| États-Unis d'Amérique | 28% | 24% | ↘ |
| UE 27 | 26% | 22% | ↘ |
| Japon | 11% | 6% | ↘ |
| Royaume Uni | 5% | 4% | ↘ |
| Chine | 5% | 15% | ↗ |
| Canada | 2% | 2% | → |
| Mexique | 2% | 2% | → |
| Brésil | <2% | 2% | ↗ |
| Inde | <2% | 3% | ↗ |
| Reste du monde | 18% | 21% | ↗ |

Source: Eurostat et Nations unies, division statistique

**L'euro est devenu une monnaie mondiale mais d'autres acteurs prennent de l'importance**

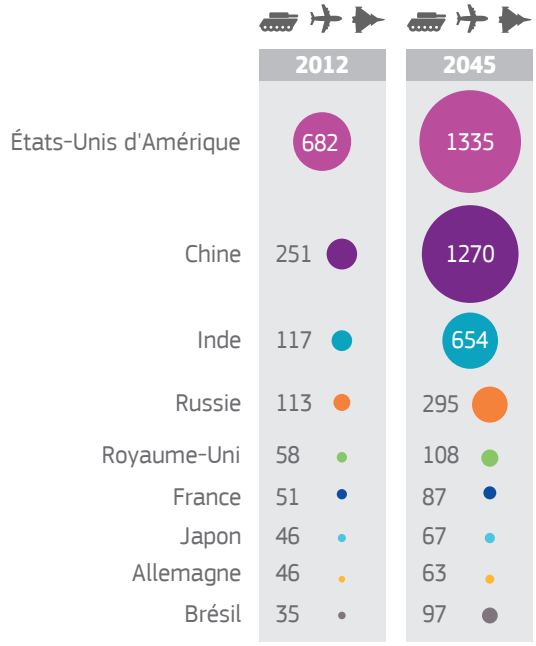



Note: le graphique illustre l'évolution récente du panier de devises utilisé comme référence par le Fonds monétaire international, connu sous le nom de «droits de tirage spéciaux»

Source: Fonds monétaire international, les chiffres sont respectivement au 30/11/2015 et au 24/02/2017

La puissance économique de l'Europe devrait également diminuer en termes relatifs, passant bien en deçà des 20 % du PIB mondial en 2030, contre 22 % environ aujourd'hui. Face à l'augmentation rapide de l'influence exercée par certaines économies émergentes, l'Europe se doit de plus en plus de parler d'une seule voix et d'agir en faisant jouer le poids collectif de ses différentes composantes.

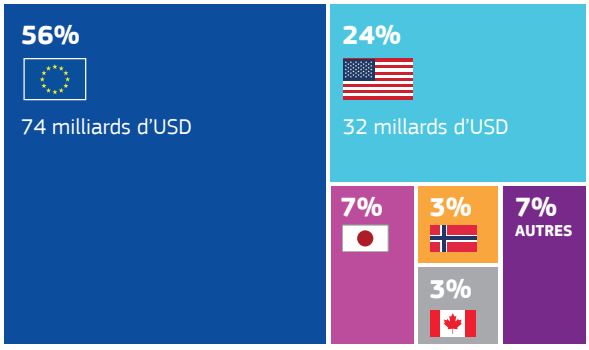
**Les dépenses militaires de la plupart des pays dotés des budgets militaires les plus élevés devraient doubler d'ici à 2045** (en milliards d'USD)




Source:Rapport du ministère britannique de la Défense: *Strategic Trends Programme: Global Strategic Trends* - Out to 2045

La mobilisation de troupes à nos frontières orientales, la guerre et le terrorisme au Moyen-Orient et en Afrique, et la militarisation croissante à travers le monde, sont des exemples éloquents d'un environnment mondial de plus en plus tendu. Il n'a jamais été aussi essentiel de réfléchir aux moyens de dissuasion, de réaction et de protection face aux menaces, qu'il s'agisse de cyber-attaques de grande envergure ou de formes plus traditionnelles d'agression. L'OTAN continuera à assurer la sécurité, au sens militaire, de la plupart des pays de l'UE, mais l'Europe ne peut pas faire preuve de naïveté et doit prendre en charge sa propre sécurité. Etre une «puissance douce» ne suffit plus, lorsque la force peut prévaloir sur le droit.

**L'UE est le plus grand donateur d'aide au développement et d'aide humanitaire** (% du total et milliards d'USD)



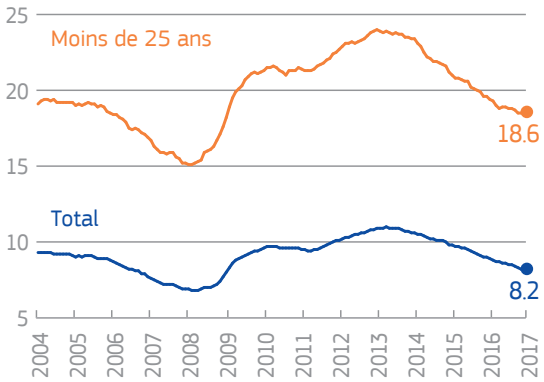

Source: OCDE, 2015, UE = UE et ses Etats membres

Alors que le monde n'a jamais été aussi petit ou mieux connecté, le retour de l'isolationnisme a semé le doute sur l'avenir du commerce international et du multilatéralisme. La prospérité de l'Europe et sa capacité à défendre nos valeurs sur la scène mondiale continueront à dépendre de son degré d'ouverture et du maintien de liens solides avec ses partenaires. Or, se battre pour la liberté du commerce et la libéralisation des échanges, et orienter la mondialisation pour qu'elle soit profitable à tous, sera de plus en plus difficile.

## UNE PROFONDE TRANSFORMATION DE L'ÉCONOMIE ET DE LA SOCIÉTÉ

La crise financière et économique mondiale qui a débuté en 2008 aux États-Unis a profondément ébranlé l'Europe. Une action déterminée a permis de ramener la stabilité dans l'économie de l'UE, le chômage atteignant son niveau le plus bas depuis la «grande récession». Toutefois, la reprise reste inégalement répartie dans la société et entre les régions. S'attaquer aux conséquences de la crise, que ce soit le chômage de longue durée ou les niveaux élevés d'endettement public et privé dont souffrent un grand nombre de parties de l'Europe, reste une priorité urgente.

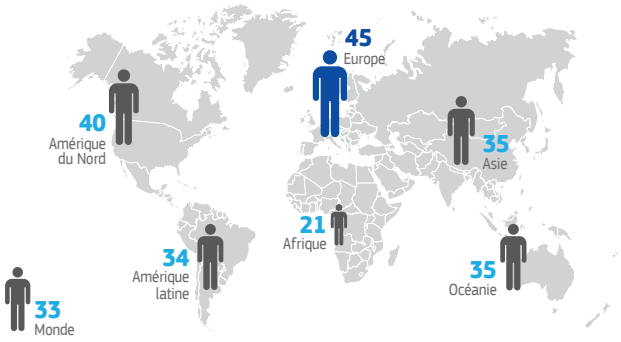
**Le chômage diminue dans l'UE 28 mais reste à des niveaux élevés**




Source: Commission européenne

Les jeunes sont la génération la plus touchée par ces problèmes. Pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, il existe un risque réel que les jeunes adultes d'aujourd'hui aient une existence moins aisée que leurs parents. L'Europe ne peut se permettre de perdre le groupe d'âge le plus instruit qu'elle ait jamais eu et laisser les inégalités entre générations condamner son avenir.

**En 2030, les Européens seront la population la plus âgée du monde** (âge médian par région du monde)




Source: Rand Europe

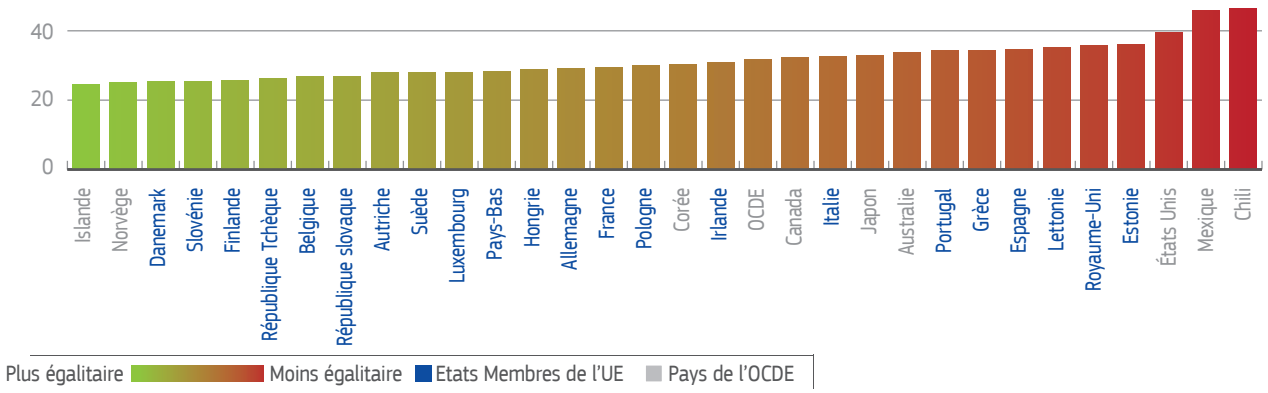
Ces évolutions ont alimenté les doutes sur l'économie sociale de marché de l'UE et sur sa capacité à répondre aux attentes placées en elle de ne laisser personne de côté et d'améliorer le sort de chaque nouvelle génération par rapport à la précédente. Ce phénomène a été particulièrement marqué au sein de la zone euro, mettant en évidence la nécessité de parachever l'Union économique et monétaire et de renforcer la convergence des performances économiques et sociales. Faire de l'Europe une économie d'avenir plus inclusive, compétitive et résiliente ne sera pas moins difficile dans les années à venir.

L'Europe vieillit rapidement et l'espérance de vie y atteint des niveaux sans précédent. Avec un âge médian de 45, l'Europe sera la région du monde «la plus âgée» à l'horizon 2030. De nouvelles structures familiales, les changements de la structure démographique, l'urbanisation et la diversification des parcours professionnels influent sur la manière de construire la cohésion sociale. En l'espace d'une génération, la notion de garder la même activité professionnelle tout au long de sa vie a été remplacée, pour le travailleur européen moyen, par celle d'une carrière comptant plus de dix activités professionnelles. Les femmes sont plus nombreuses que jamais sur le marché du travail mais, pour parvenir à une véritable égalité entre les femmes et les hommes, il faudra surmonter des obstacles tenaces. À l'heure où la population européenne en âge de travailler devient moins nombreuse, l'Europe doit mobiliser tout le potentiel de ses talents.

L'Europe possède déjà les systèmes de sécurité sociale les plus avancés du monde, susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes de société partout dans le monde. Sa communauté scientifique est à la pointe de la recherche mondiale sur les problèmes de santé, tels que le traitement de la maladie d'Alzheimer. Une modernisation profonde des systèmes de protection sociale sera cependant nécessaire pour que ceux-ci restent abordables et s'adaptent aux nouvelles réalités démographiques et de l'organisation du travail.

Ces défis sont doublement importants, alors que l'Europe doit s'adapter à la forte numérisation de la société qui rend déjà plus floues les limites entre salariés et indépendants, entre biens et services ou entre consommateurs et producteurs. Bon nombre de métiers actuels n'existaient pas il y a dix ans. Bien d'autres verront le jour dans les années qui viennent. Il est vraisemblable que la plupart des enfants entrant à l'école primaire aujourd'hui exerceront des métiers de types nouveaux, qui n'existent pas encore. Les défis liés à un recours accru aux technologies et à l'automatisation affecteront tous les métiers et tous les secteurs d'activité. Pour tirer le meilleur parti des nouvelles opportunités tout en atténuant d'éventuels effets négatifs, il faudra investir massivement dans le développement des compétences et repenser entièrement les systèmes d'enseignement et d'apprentissage tout au long de la vie. De nouveaux droits sociaux devront également être mis en place

**Les sociétés européennes sont les plus égalitaires du monde**




Note: : Ce graphique illustre la distribution des revenus en utilisant le coefficient Gini, une valeur de 0 représentant l'égalité parfaite.

Source OCDE, dernières données disponibles

pour accompagner l'évolution du monde du travail. Parallèlement, l'Europe est déterminée à mener à bien une décarbonisation ambitieuse de son économie et à réduire fortement ses émissions nocives. Et nous devrons continuer à prendre en compte les contraintes climatiques et environnementales croissantes. Nos entreprises, nos villes et nos ménages devront adapter leur fonctionnement et leurs utilisations de l'énergie. Nous jouons déjà un rôle de premier plan dans le domaine des «villes intelligentes», dans l'utilisation efficace des ressources naturelles et dans la lutte mondiale contre le changement climatique. Nos entreprises détiennent 40 % des brevets relatifs aux énergies renouvelables au niveau mondial. L'un de nos principaux défis est de mettre sur le marché des solutions innovantes, au sein de l'UE et ailleurs dans le monde.

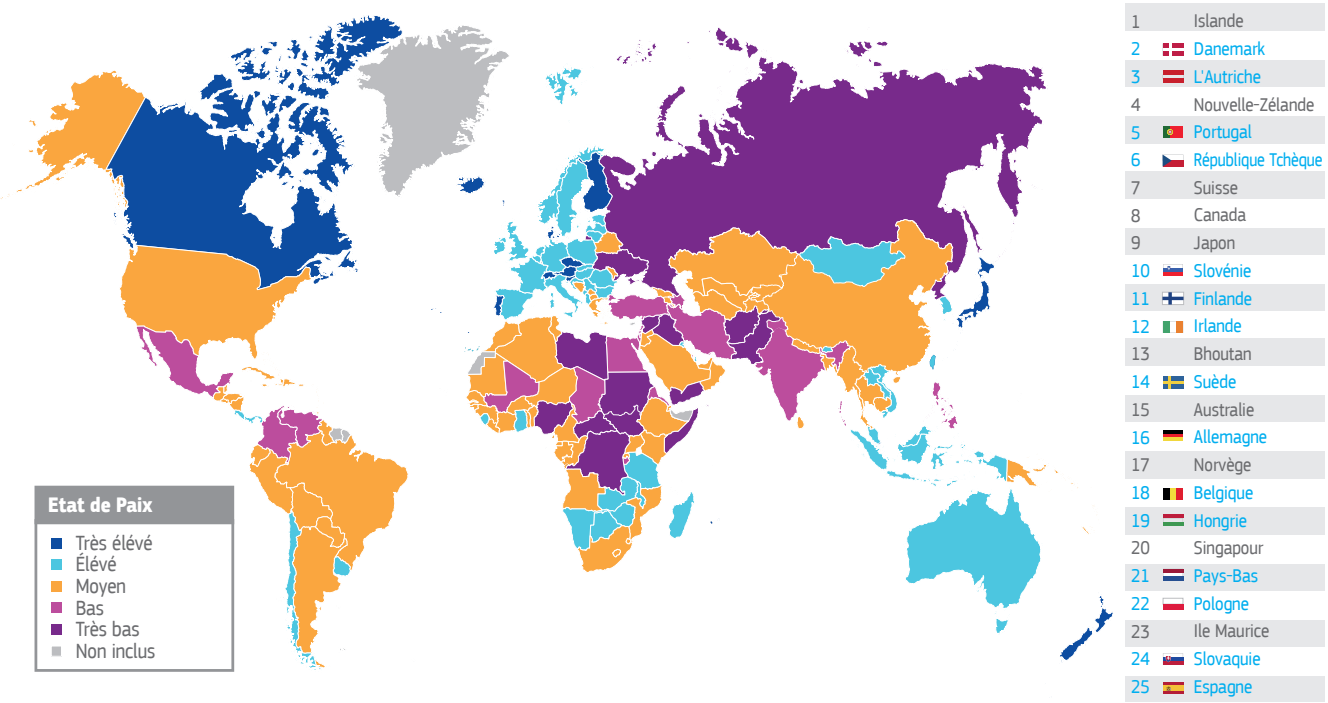
## INTENSIFICATION DES MENACES ET DES PRÉOCCUPATIONS LIÉES À LA SÉCURITÉ ET AUX FRONTIÈRES

L'Europe offre à ses citoyens un lieu de liberté et de stabilité remarquables, dans un monde toujours en proie à la discorde et aux divisions. Parmi les 25 pays considérés comme les plus pacifiques du monde, 15 sont membres de l'Union européenne. Toutefois, l'effet terrible produit par les récents attentats terroristes a ébranlé nos sociétés. L'estompement progressif de la distinction entre menaces internes et externes change la manière dont les gens conçoivent la sécurité personnelle et les frontières. Paradoxalement, ce phénomène intervient à une époque où il n'a jamais été aussi facile et répandu de voyager partout dans le monde à des fins professionnelles ou de loisirs.

Les pressions induisant les migrations vont aussi se multiplier et l'origine des flux migratoires va se diversifier, à mesure que les effets de l'augmentation de la population, de la diffusion des tensions et des changements climatiques se font sentir. La crise des réfugiés, qui a provoqué l'afflux de 1,2 million de personnes en Europe en 2015, est d'une ampleur inédite depuis la seconde guerre mondiale. Cela a suscité un vif débat entre les États membres sur la solidarité et la responsabilité, ainsi qu'une remise en question plus large de l'avenir de la gestion des frontières et de la libre circulation à l'intérieur de l'Europe.

**Il y a 25 ans: célébration de la chute du mur de Berlin**

**25 des pays les plus pacifiques du monde**




Source: Global Peace Index

Pour les 1,7 million d'Européens qui se déplacent chaque jour vers un État membre autre que le leur et pour les centaines de millions de personnes qui voyagent à travers l'Europe pour motifs familiaux, touristiques ou professionnels chaque année, les frontières appartiennent au passé. Or, pour la première fois depuis l'effondrement des murs il y a une génération, les crises récentes ont conduit au rétablissement temporaire des contrôles à certaines frontières intérieures de l'Europe.

## UNE REMISE EN QUESTION DE LA CONFIANCE ET DE LA LÉGITIMITÉ

Les mutations à l'œuvre dans le monde et le véritable sentiment d'insécurité que beaucoup éprouvent ont suscité une désaffection croissante pour les institutions et les courants politiques traditionnels à tous les niveaux. Elle se manifeste souvent par l'indifférence et la méfiance vis-à-vis de l'action des pouvoirs publics, et crée un vide que la rhétorique populiste et nationaliste vient trop facilement combler.

La propension à imputer les problèmes à «Bruxelles» tout en s'attribuant les mérites des succès, à ne pas assumer les décisions communes et à toujours blâmer d'autres acteurs s'est déjà révélée dévastatrice. Un tel climat de discorde n'est pas sans conséquence sur l'état d'esprit des Européens.

Le projet européen jouit encore d'un vif soutien, mais celui-ci n'est plus inconditionnel. Plus de deux tiers des Européens considèrent l'UE comme un lieu de stabilité dans un monde en crise. Plus de 80 % sont favorables aux quatre libertés fondamentales de l'UE. 70 % des citoyens de la zone euro soutiennent la monnaie commune. Toutefois, la confiance des citoyens dans l'UE, comme envers les autorités nationales, a diminué. Environ un tiers des citoyens ont confiance en l'UE aujourd'hui, alors qu'ils étaient encore une moitié il y a dix ans.

Combler l'écart entre les promesses et leur réalisation est un défi permanent. Cela est notamment dû à la complexité de la construction de l'UE, qui combine l'exercice de responsabilités au niveau européen et

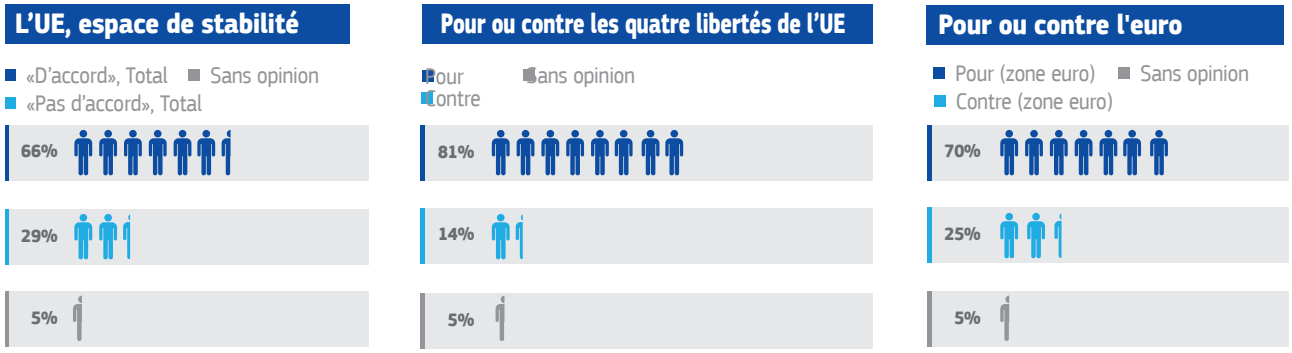
au niveau des États membres. On n'explique pas suffisamment bien qui fait quoi, et l'action positive de l'UE dans la vie quotidienne n'est pas visible si l'information à ce sujet n'est pas relayée localement. Les communautés locales ne sont pas toujours au courant que leurs exploitations agricoles à proximité, leur réseau de transport ou leurs universités sont financés en partie par l'UE.

Il existe également un hiatus entre les attentes des citoyens et la capacité de l'UE d'y répondre. Prenons l'exemple du chômage des jeunes: malgré l'organisation de nombreux sommets à haut niveau et l'adoption de mesures de soutien utiles au niveau de l'UE, les outils et les compétences restent aux mains des autorités nationales, régionales et locales. Les ressources disponibles à l'échelon européen en matière sociale ne représentent que 0,3 % des dépenses totales des États membres dans ce domaine.

Rétablir la confiance, construire un consensus et créer un sentiment d'appartenance est plus difficile à une époque où l'information n'a jamais été aussi abondante, aussi accessible mais également aussi difficile à maîtriser. Avec son flux désormais ininterrompu, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, le cycle d'information s'est accéléré; il est plus difficile de le suivre et d'y réagir que jamais auparavant. Aujourd'hui, on envoie plus de tweets chaque jour que l'on en envoyait sur toute une année il y a une décennie. Et d'ici à 2018, près du tiers de la population mondiale utilisera les médias sociaux.

Ces tendances ne vont faire que s'accélérer et continueront à influer sur le fonctionnement de la démocratie. Il en résulte de nouvelles possibilités pour faciliter le débat public et pour faire participer les Européens. Cependant, l'Europe et ses États membres doivent être plus prompts à interagir avec les citoyens, faire preuve d'une responsabilité accrue et remplir mieux et plus rapidement les engagements pris en commun.

**Comment les Européens voient-ils l'UE?**




Source: Eurobaromètre, octobre et novembre 2016, UE28

## 3. Cinq scénarios pour l'Europe à l'horizon 2025

Bon nombre des mutations que l'Europe connaît actuellement sont inévitables et irréversibles. D'autres sont plus difficiles à prévoir et apparaîtront de manière inattendue. L'Europe peut soit se laisser porter par ces événements, soit chercher à les façonner. C'est maintenant que nous devons en décider.

Les cinq scénarios exposés dans le présent livre blanc contribueront à orienter le débat sur l'avenir de l'Europe. Ils présentent une série d'aperçus sur ce que pourrait être l'état de l'Union à l'horizon 2025 en fonction des choix que nous ferons d'un commun accord.

**Chaque scénario repose sur l'hypothèse que les 27 États membres avancent ensemble en tant qu'Union.**

Ces cinq scénarios ont, par nature, une vocation illustrative et visent à susciter la réflexion. Il ne s'agit ni de schémas directeurs précis ni de prescriptions politiques. De même, ils ne font délibérément pas mention des processus juridiques ou institutionnels: la forme suivra la fonction.

Trop souvent, le débat sur l'avenir de l'Europe se réduit au choix binaire entre «plus» ou «moins» d'Europe. Or cette approche est trompeuse et simpliste. L'éventail des possibilités envisagées ici est plus large, allant du statu quo au bond en avant partiel ou collectif, en passant par un changement de champ d'action et de priorités. Les différents scénarios présentent de nombreux recoupements, si bien qu'ils ne s'excluent pas mutuellement ni ne sont exhaustifs.

Il ne fait pas de doute que le résultat final sera différent des scénarios tels qu'ils sont présentés ici. Les 27 États membres décideront d'un commun accord de la combinaison d'éléments à tirer des cinq scénarios la plus à même de faire avancer notre projet dans l'intérêt de nos concitoyens.

# *Scénario 1 : S'inscrire dans la continuité*

## L'UNION EUROPÉENNE S'ATTACHE À METTRE EN ŒUVRE SON PROGRAMME DE RÉFORMES POSITIVES.

### *Pourquoi et comment?*

Dans le cadre d'un scénario de continuité, l'UE-27 s'attache à mettre en œuvre et à améliorer son programme actuel de réformes et ce, dans l'esprit de la communication de la Commission de 2014 intitulée *«Un nouvel élan pour l'Europe»* et de la déclaration de Bratislava adoptée en 2016 par l'ensemble des 27 États membres. Les priorités sont régulièrement mises à jour, il est remédié aux problèmes au fur et à mesure qu'ils surviennent et de nouveaux actes législatifs sont adoptés en conséquence.

Les 27 États membres et les institutions de l'UE poursuivent, par conséquent, un programme d'action commun. La rapidité de la prise de décision dépend de la rapidité avec laquelle les divergences de vues sont dépassées afin de concrétiser les priorités collectives à long terme. La législation de l'UE est contrôlée régulièrement afin de s'assurer qu'elle reste adaptée à sa finalité. Les actes législatifs obsolètes sont abrogés.

### *Situation à l'horizon 2025*

L'UE-27 continue à mettre l'accent sur l'emploi, la croissance et l'investissement en renforçant le marché unique et en intensifiant les investissements dans le numérique, les transports et les infrastructures énergétiques.

Des avancées progressives sont réalisées dans l'amélioration du fonctionnement de la monnaie unique afin de stimuler la croissance et de prévenir les chocs prenant naissance en Europe ou à l'étranger. Des mesures supplémentaires sont prises pour renforcer la surveillance financière, assurer la viabilité des finances publiques et développer les marchés de capitaux pour financer l'économie réelle.

La réforme du régime des aides d'État menée par la Commission confère aux autorités nationales, régionales et locales une autonomie de décision pour 90% de toutes les mesures d'aide.

La lutte contre le terrorisme s'intensifie conformément à la volonté des autorités nationales d'échanger des renseignements. La coopération en matière de défense est approfondie dans les domaines de la recherche, de l'industrie et de la passation conjointe de marchés. Les États membres décident de mettre en commun des capacités militaires et de renforcer la solidarité financière pour les missions de l'UE à l'étranger.

En matière de politique étrangère, l'UE-27 parvient davantage à parler d'une seule voix. Elle cherche activement à conclure des accords commerciaux avec des partenaires du monde entier, de la même façon qu'elle le fait aujourd'hui. La gestion des frontières extérieures demeure une compétence première des États membres, mais la coopération est renforcée grâce au soutien opérationnel du corps européen de garde frontières et de garde-côtes. Il est nécessaire de continuer à améliorer la gestion des frontières afin de s'adapter aux nouveaux défis, sans quoi certains États membres pourraient souhaiter maintenir des contrôles ciblés à leurs frontières intérieures.

L'UE-27 parvient à exercer une influence positive sur l'agenda mondial dans un certain nombre de domaines tels que la lutte contre le changement climatique, la stabilité financière et le développement durable.

### *Avantages et inconvénients*

Le programme d'action positif continue à produire des résultats concrets, fondés sur la poursuite d'un but commun. Les droits que les citoyens tirent du droit de l'UE sont garantis. L'unité de l'UE-27 est préservée mais pourrait tout de même être mise à l'épreuve en cas de différends majeurs. Seule une détermination collective à atteindre ensemble les objectifs fixés dans les domaines qui comptent permettra de combler le fossé entre les promesses sur le papier et les attentes des citoyens.

## Incidence sur les domaines d'action de l'UE

| Marché unique & Commerce | Union économique & monétaire | Schengen, Migration & Sécurité | Politique étrangère & défense | Budget de l'UE | Capacité à produire des résultats |
|---|---|---|---|---|---|
| Le marché unique est renforcé, y compris dans les secteurs de l'énergie et du numérique; l'UE-27 continue de conclure des accords commerciaux novateurs | Avancées progressives dans l'amélioration du fonctionnement de la zone euro | La coopération en matière de gestion des frontières extérieures est renforcée graduellement; la mise en place d'un système d'asile commun progresse; amélioration de la coordination sur les questions de sécurité | L'UE s'exprime davantage d'une seule voix sur les questions de politique étrangère; coopération plus étroite en matière de défense | Partiellement modernisé pour refléter le programme de réformes décidé à 27 | Un programme d'action positif fournit des résultats concrets; le processus décisionnel demeure difficile à comprendre; la capacité à fournir des résultats ne correspond pas toujours aux attentes |

## Instantanés

- Les ménages et les entreprises sont incités à réduire leur consommation énergétique et à produire leur propre énergie non polluante. Ils peuvent facilement changer de fournisseurs. En moyenne, les factures diminuent, mais la moitié du montant facturé est toujours versé à des fournisseurs de pays tiers.

- Les Européens ont la possibilité d'utiliser des voitures connectées, mais peuvent toujours rencontrer des obstacles juridiques et techniques lorsqu'ils franchissent une frontière.

- Une connexion à haut débit de grande qualité est accessible dans les centres urbains d'Europe comme dans les zones rurales. Le commerce électronique se développe, mais il est toujours excessivement coûteux de se faire livrer des produits depuis un autre État membre.

- Les Européens sont généralement en mesure de franchir les frontières intérieures sans devoir s'arrêter pour subir des vérifications. Des contrôles de sécurité renforcés les obligent à arriver à l'aéroport ou à la gare bien avant l'heure du départ.

- L'UE conclut des accords commerciaux ciblés et novateurs avec des partenaires partageant les mêmes valeurs, tels que le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Amérique latine et d'autres. Le processus de ratification est très long et souvent retardé par des débats et des désaccords dans plusieurs parlements nationaux ou régionaux.

# Scénario 2 : Rien d'autre que le marché unique

## L'UNION EUROPÉENNE SE RECENTRE PROGRESSIVEMENT SUR LE MARCHÉ UNIQUE.

### *Pourquoi et comment?*

Dans un scénario où l'UE-27 ne parvient pas à s'accorder pour faire plus dans de nombreux domaines d'action, elle se concentre de plus en plus sur l'approfondissement de certains aspects essentiels du marché unique. Il n'existe pas une volonté commune de travailler davantage ensemble dans des domaines tels que la migration, la sécurité ou la défense.

En conséquence, l'UE-27 n'intensifie pas ses travaux dans la plupart des domaines d'action. La coopération sur de nouvelles questions d'intérêt commun est souvent gérée de manière bilatérale. L'UE-27 réduit aussi fortement la charge réglementaire en retirant, pour chaque nouvelle initiative proposée, deux textes législatifs existants.

### *Situation à l'horizon 2025*

Le fonctionnement du marché unique devient la principale raison d'être de l'UE-27. La poursuite des progrès dépend de la capacité à convenir de politiques et de normes dans ce domaine. Pour la libre circulation des capitaux et des marchandises, qui continue en exonération de droits, la tâche s'avère plus simple que dans d'autres domaines.

Du fait que l'accent est mis tout particulièrement sur la réduction de la réglementation au niveau de l'UE, des différences persistent ou s'accentuent dans des domaines tels que la protection des consommateurs et les normes sociales et environnementales, ainsi que la fiscalité et l'utilisation des subventions publiques. Cela crée le risque d'un nivellement par le bas. Il est également difficile de convenir de nouvelles règles communes en matière de mobilité des travailleurs ou d'accès aux professions réglementées. De ce fait, la libre circulation des travailleurs et des services n'est pas pleinement garantie.

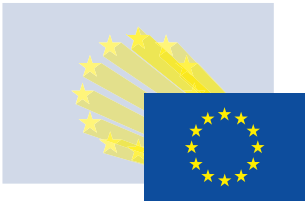
L'euro facilite les échanges commerciaux mais la divergence croissante et la coopération limitée sont d'importantes sources de vulnérabilité. Cela compromet l'intégrité de la monnaie unique et sa capacité à faire face à une nouvelle crise financière.

Les contrôles des personnes aux frontières nationales sont plus systématiques, en raison d'une coopération insuffisante sur la sécurité et sur les questions migratoires.

En raison de dissensions internes sur l'approche en matière de commerce international, l'UE peine à conclure des accords avec ses partenaires. La migration et certaines questions de politique étrangère relèvent de plus en plus de la coopération bilatérale. L'aide humanitaire et l'aide au développement sont traitées au niveau national. L'UE dans son ensemble n'est plus représentée dans une série d'enceintes internationales, car elle ne parvient pas à s'accorder sur une position commune concernant des questions présentant un intérêt pour ses partenaires mondiaux, comme la lutte contre le changement climatique et contre l'évasion fiscale, la maîtrise de la mondialisation et la promotion du commerce international.

### *Avantages et inconvénients*

En raison du recentrage des priorités de l'UE, les différences de vues entre États membres sur les problématiques émergentes doivent souvent être résolues au niveau bilatéral, au cas par cas. Les droits que les citoyens tirent du droit de l'UE se restreignent au fil du temps. Le processus décisionnel est peut-être plus facile à comprendre, mais la capacité d'agir collectivement est limitée. L'écart risque ainsi de se creuser entre les attentes et les résultats à tous les niveaux.



## Incidence sur les domaines d'action de l'UE

| Marché unique & Commerce | Union économique & monétaire | Schengen, Migration & Sécurité | Politique étrangère & défense | Budget de l'UE | Capacité à produire des résultats |
|---|---|---|---|---|---|
| Le marché unique des biens et des capitaux est renforcé; les normes continuent de diverger; la libre circulation des personnes et des services n'est pas totalement garantie | Coopération limitée au sein de la zone euro | Pas de politique unique en matière de migration ou d'asile; l'approfondissement de la coordination en matière de sécurité s'effectue bilatéralement; les contrôles aux frontières intérieures sont plus systématiques | Certaines questions de politique étrangère sont de plus en plus traitées sur une base bilatérale; la coopération en matière de défense ne change pas | Recentré pour financer les fonctions essentielles nécessaires au marché intérieur | Le processus décisionnel est peut-être plus aisément compréhensible, mais la capacité d'agir collectivement est limitée; les questions d'intérêt commun doivent souvent être résolues de manière bilatérale |

## Instantanés

- La qualité de l'air varie considérablement à travers l'Europe car certains pays choisissent de supprimer les normes et réglementations relatives aux émissions nocives. La qualité de l'eau peut être variable pour les fleuves qui traversent plusieurs pays, comme dans le cas du Danube ou du Rhin.
- Les Européens hésitent à utiliser des voitures connectées, en raison de l'absence de règles et normes techniques à l'échelle de l'Union européenne.
- Les contrôles réguliers compliquent le passage des frontières intérieures pour les déplacements d'affaires ou de tourisme. Il est également plus difficile de trouver un emploi à l'étranger, et le transfert des droits à pension vers un autre État membre n'est pas garanti. Tomber malade à l'étranger entraîne des frais médicaux élevés.
- L'UE-27 ne parvient pas à conclure de nouveaux accords commerciaux, dans la mesure où les États membres sont incapables de se mettre d'accord sur des priorités communes ou que certains d'entre eux bloquent toute ratification.
- Les citoyens d'un pays subissant des violations de l'espace aérien ou des cyberattaques de grande envergure commises par une puissance étrangère ont du mal à comprendre pourquoi aucune sanction n'est décidée par l'UE-27 ni même par les pays voisins.
- Du fait de la renationalisation de l'aide au développement, il est plus difficile d'établir des partenariats globaux avec les pays africains, ce qui limite les débouchés économiques dans un marché en expansion et ne permet pas de combattre les causes profondes des migrations.

# *Scénario 3 : Ceux qui veulent plus font plus*

L'UNION EUROPÉENNE PERMET AUX ÉTATS MEMBRES QUI LE SOUHAITENT D'AVANCER ENSEMBLE DANS DES DOMAINES SPÉCIFIQUES.

### *Pourquoi et comment?*

Dans un scénario où l'UE-27 continue comme aujourd'hui mais où certains États membres souhaitent faire plus ensemble, une ou plusieurs «coalitions de pays volontaires» se dégagent pour collaborer dans des domaines politiques spécifiques. Il peut s'agir de politique telles que la défense, la sécurité intérieure, la fiscalité ou les affaires sociales.

En conséquence, de nouveaux groupes d'États membres s'accordent sur des modalités juridiques et budgétaires particulières en vue d'approfondir leur coopération dans certains domaines choisis. Comme ce fut le cas pour l'espace Schengen ou pour l'euro, cette démarche peut s'appuyer sur le cadre existant de l'UE-27 et nécessite une clarification des droits et des responsabilités. Le statut des autres États membres est préservé, et ces derniers conservent la possibilité de se joindre aux États membres de tête au fil du temps.

### *Situation à l'horizon 2025*

Un groupe d'États membres décide de coopérer beaucoup plus étroitement en matière de défense, en se fondant sur les possibilités juridiques existantes. Cet effort comprend l'existence d'une base commune solide au niveau de l'industrie et de la recherche, l'organisation de marchés publics conjoints, l'intégration accrue des capacités et l'amélioration de la préparation militaire pour des missions conjointes à l'étranger.

Plusieurs pays vont de l'avant en matière de sécurité et de justice. Ils décident de renforcer la coopération entre les forces de police et les services de renseignement. Ils s'échangent toutes les informations dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et les activités liées au terrorisme. Grâce à un parquet conjoint, ils enquêtent collectivement sur la fraude, le blanchiment d'argent et le trafic de drogue et d'armes. Ils décident d'aller plus loin dans la création d'un espace commun de justice en matière civile.

Un groupe de pays incluant les membres de la zone euro et, éventuellement, quelques autres, choisit de renforcer nettement leur collaboration dans le domaine fiscal et social notamment. Une plus grande harmonisation concernant les règles et les taux en matière d'impôt réduit les coûts de mise en conformité et limite l'évasion fiscale.  Une plus grande harmonisation concernant les règles et les taux en matière d'impôt réduit les coûts de mise en conformité et limite l'évasion fiscale. Des normes sociales convenues offrent une sécurité aux entreprises et contribuent à l'amélioration des conditions de travail. La coopération industrielle est renforcée dans un certain nombre de technologies de pointe, de produits et de services, et leur utilisation fait l'objet de règles élaborées collectivement.

Des progrès supplémentaires sont accomplis à 27 afin d'approfondir le marché unique et de renforcer ses quatre libertés. Les relations avec les pays tiers, notamment en matière de commerce, continuent d'être gérées au niveau de l'UE, au nom de l'ensemble des États membres.

### *Avantages et inconvénients*

L'unité de l'UE à 27 est préservée, tout en permettant une coopération approfondie pour ceux qui veulent aller plus loin. Les droits que les citoyens tirent du droit de l'UE commencent à varier selon qu'ils résident ou non dans un pays qui a choisi d'en faire plus. Des questions se posent quant à la transparence et à la responsabilité des différents niveaux de prise de décision. L'écart entre les attentes et les résultats se rétrécit dans les pays qui souhaitent, et choisissent de faire davantage.

## Incidence sur les domaines d'action de l'UE

| Marché unique & Commerce | Union économique & monétaire | Schengen, Migration & Sécurité | Politique étrangère & défense | Budget de l'UE | Capacité à produire des résultats |
|---|---|---|---|---|---|
| Comme dans le scénario de la «continuité», le marché intérieur est renforcé et l'UE-27 continue de conclure des accords commerciaux novateurs | Idem que dans le scénario de la «continuité», sauf pour un groupe de pays qui approfondissent leur coopération dans des domaines tels que la fiscalité et les normes sociales | Idem que dans le scénario de la «continuité», sauf pour un groupe de pays qui approfondissent leur coopération dans des domaines tels que la sécurité et la justice | Scénario de la «continuité», sauf pour un groupe de pays qui approfondissent leur coopération en matière de défense, en mettant l'accent sur la coordination militaire et les matériels communs | Idem que dans le scénario de la «continuité»; des budgets complémentaires sont mis à disposition par certains États membres dans les domaines dans lesquels ils décident d'aller de l'avant | Comme dans le scénario de la «continuité», un programme d'action positif à 27 fournit des résultats concrets; des groupes d'États membres en font davantage dans certains domaines; complexification du processus décisionnel |

## Instantanés

- Un groupe de pays établit un corps d'officiers de police et de procureurs chargés d'enquêter sur les activités criminelles transfrontières. Les informations de sécurité sont échangées immédiatement puisque les bases de données sont totalement interconnectées. Les preuves pénales produites dans un pays sont automatiquement reconnues dans les autres.
- Les voitures connectées sont largement utilisées dans les 12 États membres qui sont convenus d'harmoniser leurs règles et leurs normes. Ces mêmes États membres élaborent un ensemble de règles en vue de clarifier les questions de propriété et de responsabilité liées à l'Internet des objets.
- Un groupe de pays travaille en collaboration et convient d'un «code de droit des affaires» commun unifiant le droit des sociétés, le droit commercial et des domaines connexes, qui aide les entreprises de toutes tailles à exercer facilement leurs activités au-delà des frontières.
- Dans 21 États membres, les travailleurs peuvent bénéficier de dispositions complémentaires de plus en plus similaires en matière de droits du travail et de protection sociale, indépendamment de leur nationalité ou de leur lieu de résidence.
- Six pays acquièrent un drone à des fins militaires. Celui-ci peut être utilisé pour la surveillance en mer et à terre, ainsi que pour des opérations humanitaires de sauvetage. Un programme commun de défense est mis en place pour protéger les infrastructures critiques contre les cyberattaques.

# *Scénario 4 : Faire moins de manière plus efficace*

L'UNION EUROPÉENNE CONCENTRE SES EFFORTS SUR DES DOMAINES D'ACTION CHOISIS OÙ ELLE FOURNIT PLUS DE RÉSULTATS PLUS RAPIDEMENT, ET RÉDUIT SES INTERVENTIONS DANS D'AUTRES SECTEURS.

### *Pourquoi et comment?*

Dans le cadre d'un scénario où il existe un consensus sur la nécessité de s'attaquer ensemble plus efficacement à certaines priorités, l'UE-27 décide de concentrer son attention et ses ressources limitées sur un nombre de domaines réduit.

En conséquence, l'UE-27 est en mesure d'agir beaucoup plus rapidement et de façon plus décisive dans les domaines prioritaires de son choix. Pour ces politiques, l'UE-27 est dotée d'instruments renforcés afin d'assurer directement l'exécution et l'application directe des décisions collectives, comme elle le fait aujourd'hui en matière de concurrence ou de surveillance bancaire. Dans d'autres secteurs, l'UE-27 cesse d'agir ou en fait moins.

Dans le choix de ses nouvelles priorités, l'UE-27 s'efforce de faire davantage coïncider les promesses, les attentes et les résultats. Le scandale lié aux émissions des automobiles est un bon exemple de décalage récent: là où chacun s'attendrait à ce que l'UE protège les consommateurs des pratiques frauduleuses des constructeurs, celle-ci n'a ni les compétences ni les instruments pour agir de manière directe et visible.

### *Situation à l'horizon 2025*

L'UE-27 intensifie son action dans des domaines tels que l'innovation, le commerce, la sécurité, la migration, la gestion des frontières et la défense. Elle élabore des règles et des instruments d'exécution nouveaux pour approfondir le marché unique dans de nouveaux domaines clés. Elle privilégie l'excellence dans la R&D et investit dans de nouveaux projets d'envergure européenne visant à soutenir la décarbonisation et la numérisation.

La poursuite de la coopération en matière spatiale, le développement de pôles de haute technologie et l'achèvement de plateformes régionales de l'énergie constituent des exemples typiques. L'UE-27 est en mesure de prendre des décisions rapides concernant la négociation et la conclusion d'accords commerciaux.

La coopération entre les autorités policières et judiciaires sur les questions liées au terrorisme est systématique et facilitée par des activités communes au sein d'une Agence européenne de lutte contre le terrorisme.

Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes prend entièrement en charge la gestion des frontières extérieures. Toutes les demandes d'asile sont traitées par une unique Agence européenne pour l'asile. Des capacités de défense communes sont mises en place.

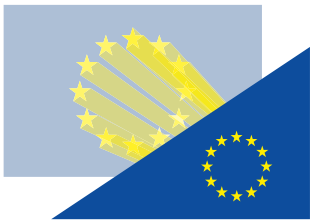
Par contre, l'UE-27 cesse d'agir ou intervient moins dans des domaines où son action est perçue comme ayant une valeur ajoutée plus limitée ou n'étant pas à même d'apporter les résultats promis. Il s'agit notamment des domaines du développement régional, de la santé publique, ou des volets de la politique sociale et de l'emploi qui ne sont pas directement liés au fonctionnement du marché unique.

Le contrôle des aides d'État est délégué davantage aux autorités nationales. De nouvelles normes relatives à la protection des consommateurs, à l'environnement ainsi qu'à l'hygiène et à la sécurité du travail visent dorénavant le strict minimum et non plus un degré d'harmonisation détaillée. Les États membres bénéficient d'une marge d'expérimentation plus grande dans certains domaines. Cependant, dans les domaines réglementés au niveau de l'UE, la pleine conformité aux règles est assurée par des pouvoirs d'exécution renforcés.

Dans d'autres domaines, des mesures continuent d'être prises en vue de consolider la zone euro et de garantir la stabilité de la monnaie commune. Le poids de l'UE dans le monde évolue en conséquence de la redéfinition de ses responsabilités.

### *Avantages et inconvénients*

En fin de compte, une répartition plus claire des responsabilités permet aux citoyens européens de mieux comprendre ce qui est géré au niveau de l'UE-27, des États et des régions. Les droits que les citoyens tirent du droit de l'UE sont renforcés dans les domaines où nous choisissons d'en faire plus, et réduits dans les autres domaines. Cela contribue à combler l'écart entre les promesses et les résultats, même si, dans certains domaines, les attentes ne sont pas satisfaites. La première difficulté pour l'UE-27 consiste à trouver un accord sur les domaines auxquels il faudrait donner la priorité ou au contraire en faire moins.



## Incidence sur les domaines d'action de l'UE

| Marché unique & Commerce | Union économique & monétaire | Schengen, Migration & Sécurité | Politique étrangère & défense | Budget de l'UE | Capacité à produire des résultats |
|---|---|---|---|---|---|
| Les normes communes sont réduites au strict minimum mais le contrôle de leur application est renforcé dans les domaines réglementés au niveau de l'UE; les échanges commerciaux sont du ressort exclusif de l'UE | Plusieurs mesures sont prises pour consolider la zone euro et garantir sa stabilité; l'UE-27 limite son action dans certains pans de la politique de l'emploi et de la politique sociale | La coopération dans les domaines de la gestion des frontières, des politiques d'asile et de la lutte contre le terrorisme est systématique | L'UE parle d'une seule voix dans toutes les questions de politique étrangère; création d'une union européenne de la défense | Considérablement modifié pour correspondre aux nouvelles priorités agréées à l'échelle de l'UE-27 | Aboutir à un accord initial sur les tâches à privilégier ou à abandonner constitue un vrai défi; une fois en place, le processus décisionnel sera peut-être plus facile à comprendre; l'UE agit de manière plus rapide et décisive dans les domaines où elle joue un rôle plus important |

## Instantanés

- Une autorité européenne des télécommunications est compétente pour libérer des fréquences aux fins de services de communication transfrontaliers, tels ceux que requiert l'utilisation de véhicules connectés à travers l'Europe. Elle agit comme un organe de régulation afin de protéger les droits des utilisateurs de la téléphonie mobile et de l'internet où qu'ils se trouvent dans l'UE.
- Une nouvelle Agence européenne de lutte contre le terrorisme contribue à dissuader et à prévenir les attentats graves dans des villes européennes par le repérage et le signalement systématiques des suspects. Les autorités policières nationales peuvent accéder facilement à des bases de données européennes contenant les informations biométriques des délinquants.
- Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes prend entièrement en charge la gestion des frontières extérieures.
- Les salaires, la législation sociale et les niveaux de taxation restent très variables à travers l'Europe.
- Les consommateurs européens trompés par les constructeurs automobiles peuvent désormais compter sur l'UE pour sanctionner ces sociétés et obtenir une indemnisation.
- Les agriculteurs peuvent accéder, à des prix abordables et en temps réel, à des données météorologiques et de gestion des cultures grâce à un système européen de satellite parfaitement opérationnel.

# Scénario 5 : Faire beaucoup plus ensemble

## L'UNION EUROPÉENNE DÉCIDE DE FAIRE BEAUCOUP PLUS ENSEMBLE DANS TOUS LES DOMAINES D'ACTION.

### *Pourquoi et comment?*

Dans un scénario où il existe un consensus sur le fait que ni l'UE-27 dans son état actuel, ni les pays d'Europe à eux seuls ne sont suffisamment bien équipés pour relever les défis du moment, les États membres décident de mettre en commun davantage de pouvoirs, de ressources et de processus décisionnels dans tous les secteurs.

En conséquence, la coopération entre l'ensemble des États membres est poussée à des niveaux sans précédent dans tous les domaines. De même, la zone euro est renforcée, étant clairement entendu que ce qui est bénéfique pour les pays partageant la monnaie commune est également bénéfique pour tous. Les décisions sont adoptées dans des délais plus courts au niveau européen et sont rapidement mises à exécution.

### *Situation à l'horizon 2025*

Sur la scène internationale, l'Europe parle et agit comme un seul bloc en matière commerciale et elle est représentée par un siège unique dans la plupart des enceintes internationales. Le Parlement européen a le dernier mot sur les accords commerciaux internationaux. Priorité est donnée à la défense et à la sécurité. En totale complémentarité avec l'OTAN, une Union européenne de défense est créée. La coopération en matière de sécurité est systématique. L'UE-27 continue de jouer un rôle moteur dans la lutte mondiale contre le changement climatique et renforce son rôle en tant que premier pourvoyeur d'aide humanitaire et d'aide au développement dans le monde.

La politique étrangère de grande ampleur de l'UE l'amène à renforcer son approche commune en matière de migration. Des partenariats plus étroits et des investissements accrus dans le voisinage de l'Europe et au-delà facilitent la création de débouchés économiques, la gestion de la migration régulière et la lutte contre les filières clandestines.

Au sein de l'UE-27, l'achèvement du marché unique dans les domaines de l'énergie, du numérique et des services suscite un fort intérêt associé à un niveau d'ambition élevé. Grâce à des investissements conjoints en faveur de l'innovation et de la recherche, plusieurs «Silicon Valleys» européennes sont créées pour accueillir des pôles regroupant des sociétés de capital-risque, des jeunes pousses, des grandes entreprises et des centres de recherche. Des marchés des capitaux pleinement intégrés contribuent à mobiliser des fonds en faveur des PME et des grands projets d'infrastructure partout dans l'UE.

Au sein de la zone euro, mais aussi pour les États membres désireux d'en faire partie, la coordination est poussée beaucoup plus loin en matière budgétaire, sociale et fiscale, de même que la surveillance des services financiers à l'échelle européenne. Un soutien financier complémentaire est mis à disposition par l'UE pour stimuler le développement économique et réagir aux chocs aux niveaux régional, sectoriel et national.

### *Avantages et inconvénients*

Le processus décisionnel au niveau de l'UE est considérablement étendu et accéléré. Les citoyens jouissent de plus de droits tirés directement du droit de l'UE. Cependant, le sentiment que l'UE manque de légitimité ou a acquis trop de pouvoir au détriment des autorités nationales risque d'aliéner certains pans de la société.

## Incidence sur les domaines d'action de l'UE

| Marché unique & Commerce | Union économique & monétaire | Schengen, Migration & Sécurité | Politique étrangère & défense | Budget de l'UE | Capacité à produire des résultats |
|---|---|---|---|---|---|
| Le marché unique est renforcé par la convergence des normes et un contrôle plus strict; les échanges commerciaux sont du ressort exclusif de l'UE | L'Union économique, financière et budgétaire est réalisée conformément au rapport des cinq présidents de juin 2015 | Comme dans le scénario «faire moins mais de manière plus efficace», la coopération dans les domaines de la gestion des frontières, des politiques d'asile et de la lutte contre le terrorisme est systématique | Comme dans le scénario "faire moins de manière plus efficace" l'UE parle d'une seule voix dans toutes les questions de politique étrangère; création d'une union européenne de la défense | Considérablement modernisé et accru, soutenu par des ressources propres; un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro est opérationnel | Le processus décisionnel est plus rapide et l'application des règles est meilleure à tous les niveaux; l'obligation de rendre des comptes suscite des questions, car certains estiment que les États membres ont cédé trop de compétences à l'UE |

## Instantanés

- Les accords commerciaux sont activement favorisés. Ils sont initiés, négociés et ratifiés sans retard par l'UE au nom des 27 États membres.
- Des règles européennes en matière de responsabilité et le travail d'une agence répressive de l'UE permettent aux Européens d'utiliser des voitures connectées et de circuler sans discontinuité à travers l'Europe.
- Des citoyens européens qui veulent avoir leur mot à dire sur la proposition d'un projet de turbine éolienne financé par l'UE dans leur localité peinent à identifier l'autorité européenne compétente.
- Les citoyens voyageant à l'étranger bénéficient de la protection et de l'assistance consulaires des ambassades de l'UE, qui, dans certaines parties du monde, ont remplacé les ambassades nationales. Les ressortissants de pays non-membres de l'UE souhaitant se rendre en Europe peuvent introduire leurs demandes de visa sur un même réseau.
- Le Mécanisme de stabilité devient le Fonds monétaire européen. Il est soumis au contrôle du Parlement européen et assume de nouvelles responsabilités afin d'aider la Banque européenne d'investissement à mobiliser le financement nécessaire à la troisième génération du plan Juncker pour stimuler l'investissement dans toute l'Europe.

## 4. La voie à suivre

Bon nombre des avancées qui semblaient impossibles en Europe il y a 60 ans de cela sont désormais considérées comme allant de soi. Nos jours les plus sombres sont toujours plus lumineux que n'importe quelle journée vécue par nos prédécesseurs emprisonnés sur l'île de Ventotene.

Même pour des esprits visionnaires comme les leurs, les libertés, droits et possibilités que l'UE a créées depuis auraient été inimaginables. Alors qu'une Europe unie célèbre son anniversaire, il est temps de renouveler nos vœux, de retrouver notre fierté et de façonner notre propre avenir.

En toute chose, des changements sont peut-être inévitables, mais ce que nous voulons de nos vies et les valeurs européennes qui nous sont chères demeurent inchangés. Nous voulons une société dans laquelle paix, liberté, tolérance et solidarité priment par-dessus tout. Nous voulons vivre dans une démocratie possédant une diversité de points de vues ainsi qu'une presse critique, indépendante et libre. Nous voulons être libres de nous exprimer et être certains que personne ni aucune institution n'est au-dessus des lois. Nous voulons une Union dans laquelle tous les citoyens et tous les États membres sont traités sur un pied d'égalité. Nous voulons offrir à nos enfants une vie meilleure que celle que nous-mêmes avons eue.

Quel que soit le scénario, parmi ceux exposés dans ce Livre blanc, qui se rapprochera le plus de la réalité, ces valeurs et aspirations continueront à unir les Européens et méritent d'être défendues.

L'UE est un projet unique dans lequel les priorités nationales sont combinées et la souveraineté mise volontairement en commun afin de mieux servir les intérêts nationaux et collectifs. Elle n'a pas toujours été une voie facile, elle n'a jamais été parfaite mais elle a démontré sa capacité à se réformer et a fait ses preuves au fil du temps. Appliquant la devise «Unie dans la diversité», l'UE et ses États membres ont été en mesure de puiser dans les forces et la richesse uniques de leurs nations pour réaliser des avancées sans précédent.

Dans un monde d'incertitudes, l'attrait de l'isolement pourrait en tenter certains, mais la division et la fragmentation seraient lourdes de conséquences. Cela exposerait les pays européens et leurs citoyens au spectre de leurs divisions passées et en ferait des proies à la merci des intérêts de puissances supérieures.

L'Europe doit à présent faire un choix. Il y a autant de possibilités qu'il y a de défis. L'heure de l'Europe est peut-être venue, mais cette chance ne peut être saisie que par l'ensemble des 27 États membres agissant ensemble, avec une détermination commune.

Ce livre blanc doit ouvrir un large débat, empreint d'honnêteté, avec les citoyens, sur la manière dont l'Europe devrait évoluer dans les années à venir. Chaque voix doit être entendue. La Commission européenne, avec le Parlement européen et les États membres intéressés, accueillera une série de «Débats sur l'avenir de l'Europe» dans les parlements nationaux, les villes et les régions partout en Europe. Les idées et la détermination des centaines de millions d'Européens seront le catalyseur de nos progrès.

Le livre blanc est la contribution de la Commission européenne au sommet de Rome. Comme tous les anniversaires, Rome constituera un moment naturel pour réfléchir aux succès des 60 dernières années. Toutefois, cela devrait également être considéré comme le coup d'envoi d'un processus dans lequel les 27 États de l'UE décideront ensemble de l'avenir de leur Union.

La Commission européenne contribuera à cette discussion dans les prochains mois en publiant une série de documents de réflexion sur les sujets suivants:

- développer la dimension sociale de l'Europe;
- approfondir l'Union économique et monétaire, sur la base du rapport des cinq présidents de juin 2015;
- maîtriser la mondialisation;
- l'avenir de la défense de l'Europe;
- l'avenir des finances de l'UE.

Tout comme ce livre blanc, ces documents de réflexion présenteront des idées, propositions, options ou scénarios divers pour l'Europe à l'horizon 2025, en vue d'ouvrir un débat sans présenter de décisions définitives à ce stade.

Le discours du président Juncker sur l'état de l'Union 2017 reprendra et développera ces idées avant que les premières conclusions puissent être tirées à l'occasion du Conseil européen de décembre 2017. Cela devrait aider à décider d'une ligne d'action à mettre en œuvre dans les temps pour les élections européennes de juin 2019.

C'est notre volonté collective qui fera avancer l'Europe. À l'instar des générations qui nous ont précédés, nous tenons l'avenir de l'Europe entre nos mains.

# ANNEXES

# Le processus du livre blanc: de Rome aux élections du Parlement européen en 2019

**Mars 2017**

**1/3**
Livre blanc de la Commission sur l'**avenir de l'Europe**

**9/3 - 10/3**
Conseil européen / Réunion de l'UE-27

**25/3**
Sommet de l'UE-27 - Déclaration de Rome - 60e anniversaire

**Avril**

**Fin avril**
Document de réflexion de la Commission sur **la dimension sociale de l'Europe**

**Mai**

**Mi-mai**
Document de réflexion de la Commission sur la **maîtrise de la mondialisation**

**Fin mai**
Document de réflexion de la Commission sur l'avenir de **l'Union économique et monétaire**

**26/5 - 27/5**
Sommet du G7, Taormina, Italie

**Juin**

**Début juin**
Document de réflexion de la Commission **sur l'avenir de la défense européenne**

**9/6**
Conférence sur la **sécurité et la défense**, Prague, République tchèque

**22/6 - 23/6**
Conseil européen

**Fin juin**
Document de réflexion de la Commission sur **l'avenir des finances de l'UE**

**Juillet**

**7/7 - 8/7**
Sommet du G20, Hambourg, Allemagne

**Septembre**

**Mi-septembre**
Discours sur l'état de l'Union 2017

**Octobre**

**19/10 - 20/10**
Conseil européen

**Novembre**

**17/11**
**Sommet social,** Göteborg, Suède

**Décembre**

**14/12 - 15/12**
Conseil européen / Réunion de l'UE-27

**Juin 2019**

**Juin**
Élections du Parlement européen

Débats sur l'avenir de l'Europe au sein des parlements, des villes et des régions

# Les cinq scénarios: récapitulatif par domaine

| | La continuité | Rien d'autre que le marche unique | Ceux qui veulent plus font plus | Faire moins de manière plus efficace | Faire beaucoup plus ensemble |
|---|---|---|---|---|---|
| Marché unique & Commerce | Le marché unique est renforcé, y compris dans les secteurs de l'énergie et du numérique; l'UE-27 continue de conclure des accords commerciaux novateurs | Le marché unique des biens et des capitaux est renforcé; les normes continuent de diverger; la libre circulation des personnes et des services n'est pas totalement garantie | Comme dans le scénario de la «continuité», le marché intérieur est renforcé et l'UE-27 continue de conclure des accords commerciaux novateurs | Les normes communes sont réduites au strict minimum mais le contrôle de leur application est renforcé dans les domaines réglementés au niveau de l'UE; les échanges commerciaux sont du ressort exclusif de l'UE | Le marché unique est renforcé par la convergence des normes et un contrôle plus strict; les échanges commerciaux sont du ressort exclusif de l'UE |
| Union Économique &monétaire | Avancées progressives dans le domaine de l'amélioration du fonctionnement de la zone euro | Coopération limitée au sein de la zone euro | Idem que dans le scénario de la «continuité», sauf pour un groupe de pays qui approfondissent leur coopération dans des domaines tels que la fiscalité et les normes sociales | Plusieurs mesures sont prises pour consolider la zone euro et garantir sa stabilité; l'UE-27 limite son action dans certains pans de la politique de l'emploi et de la politique sociale | L'Union économique, financière et budgétaire est réalisée comme envisagé dans le rapport des cinq présidents de juin 2015 |
| Schengen, Migration & Sécurité | La coopération en matière de gestion des frontières extérieures est renforcée graduellement; la mise en place d'un système d'asile commun progresse; amélioration de la coordination sur les questions de sécurité | Pas de politique unique en matière de migration ou d'asile; l'approfondissement de la coordination en matière de sécurité s'effectue bilatéralement; les contrôles aux frontières intérieures sont plus systématiques | Idem que dans le scénario de la continuité sauf pour un groupe de pays qui approfondissent leur coopération dans les domaines de la sécurité et de la justice | La coopération dans domaines de la gestion des frontières, des politiques d'asile et de la lutte contre le terrorisme est systématique | Comme dans le scénario "faire moins mais de manière plus efficace" la coopération dans les domaines de la gestion des frontières, des politiques d'asile et de lutte contre le terrorisme est systématique |
| Politique Étrangère & défense | L'UE s'exprime davantage d'une seule voix sur les questions de politique étrangère; coopération plus étroite en matière de défense | Certaines questions de politique étrangère sont de plus en plus traitées sur une base bilatérale; la coopération en matière de défense ne change pas | Idem que dans le scénario de la «continuité», sauf pour un groupe de pays qui approfondissent leur coopération en matière de défense, en mettant l'accent sur la coordination militaire et les matériels communs | L'UE parle d'une seule voix dans toutes les questions de politique étrangère; création d'une union européenne de la défense | Comme dans le scénario "faire moins mais de manière plus efficace", l'UE parle d'une seule voix dans toutes les questions de politique étrangère; création d'une union européenne de la défense |
| Budget de l'UE | Partiellement modernisé pour refléter le programme de réformes décidé à 27 | Recentré pour financer les fonctions essentielles nécessaires au marché intérieur | Idem que dans le scénario de la «continuité»; des budgets complémentaires sont mis à disposition par certains États membres dans les domaines dans lesquels ils décident d'aller de l'avant | Considérablement modifié pour correspondre aux nouvelles priorités agréées à l'échelle de l'UE-27 | Considérablement modernisé et accru, soutenu par des ressources propres; un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro est opérationnel |
| Capacité à produire des résultats | Un programme d'action positif fournit des résultats concrets; le processus décisionnel demeure difficile à comprendre; la capacité à fournir des résultats ne correspond pas toujours aux attentes | Le processus décisionnel est peut-être plus aisément compréhensible, mais la capacité d'agir collectivement est limitée; les questions d'intérêt commun doivent souvent être résolues de manière bilatérale | Comme dans le scénario de la «continuité», un programme d'action positif à 27 fournit des résultats concrets; des groupes d'États membres en font davantage dans certains domaines; complexification du processus décisionnel | Aboutir à un accord initial sur les tâches à privilégier ou à abandonner constitue un vrai défi; une fois en place, le processus décisionnel sera peut-être plus facile à comprendre; l'UE agit de manière plus rapide et décisive dans les domaines où elle joue un rôle plus important | Le processus décisionnel est plus rapide et l'application des règles est meilleure à tous les niveaux; l'obligation de rendre des comptes suscite des questions, car certains estiment que les États membres ont cédé trop de compétences à l'UE |

NA-01-17-150-FR-N

ISBN: 978-92-79-66235-5
doi:10.2775/940071