

# UN DOUBLE HORIZON : SORTIE DE CRISE ET DÉFIS INTERNATIONAUX

António Vitorino | *président de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Notre président, António Vitorino, prend position sur les principaux enjeux du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014, lors d'un entretien portant sur la nomination de la Commission de J.-C. Juncker, le nouveau Paquet énergie-climat, « l'union de l'énergie », la situation économique de l'UE (croissance, emploi et déficits) ainsi que sur l'instabilité dans le voisinage de l'UE.

## 1. Le Conseil européen est appelé à confirmer la Commission présidée par Jean-Claude Juncker : quel regard portez-vous sur cette nomination ?

La « Commission Juncker » devrait entrer en fonction à l'issue d'un processus finalement assez classique au regard des deux « Commission Barroso ». Son président appartient au parti le plus représenté au Conseil européen et au Parlement européen. Les auditions au Parlement européen ont conduit à récuser l'un des commissaires pressentis, ainsi qu'à quelques réattributions de portefeuilles, même si les solidarités partisans ont parfois semblé prendre le pas sur une évaluation objective des compétences des candidats. Les portefeuilles de commissaires ont été répartis sur la base d'un équilibre entre États membres (grands/petits ; Nord/Sud/Est/Ouest, etc.) et entre familles politiques : sur ce deuxième point, je note cependant que les commissaires issus de partis du centre droit (PPE et ADLE, outre le commissaire « CRE ») seront toujours deux fois plus nombreux que ceux issus de partis de centre gauche (19 sur 28), ce qui ne correspond guère aux poids respectifs actuels de ces partis au Conseil européen et au Parlement européen.

La vraie nouveauté à souligner me paraît reposer dans la décision de Jean-Claude Juncker d'organiser la Commission sur la base d'un système de « clusters » animés par des vice-présidents mobilisés autour de quelques grands objectifs politiques, [comme nous l'avions d'ailleurs recommandé](#). Cette structure vise à promouvoir une Commission plus politique, dont les décisions soient fondées sur une collégialité renforcée et dont le travail soit ancré sur un nombre de priorités à la fois visibles et compréhensibles pour les citoyens de l'UE. Il s'agit là d'une innovation très bienvenue, qui devrait permettre à la Commission de mieux se concentrer sur l'essentiel. Son succès dépendra cependant de la façon dont le président garantira

une articulation adéquate entre lui et ses vice-présidents, ainsi qu'entre les vice-présidents et les commissaires agissant dans leur sphère de compétence.

## 2. Le Conseil européen va prendre une décision finale sur le nouveau cadre d'action européen en matière de climat et d'énergie : quelles sont les priorités à vos yeux ?

Le monde de l'énergie fait l'objet de bouleversements globaux, et les tensions dans notre voisinage nous rappellent que les enjeux énergétiques n'ont pas seulement une dimension interne, mais aussi externe : il illustre parfaitement le double horizon que doit s'assigner l'UE, celui de la sortie de crise et celui de l'affirmation sur le plan extérieur.

L'UE s'est engagée dans une transition vers une économie bas-carbone afin de moderniser son système énergétique et de lutter contre le réchauffement climatique. Cette transition suppose de relever de nombreux défis, notamment liés à la compétitivité de l'UE et à sa sécurité énergétique électrique et gazière dans des domaines sensibles tels que les prix et coûts de l'énergie, le développement croissant et l'intégration au marché de sources d'énergies renouvelables, l'intégration mais aussi la flexibilité des réseaux et marchés énergétiques nationaux, ou encore le développement de technologies innovantes pour renforcer l'efficacité énergétique et le rôle clé des consommateurs. C'est pour apporter une réponse concrète à ces défis, tout en assurant la prévisibilité de son cadre réglementaire, que l'UE doit adopter un [nouveau Paquet énergie-climat](#) ambitieux à l'horizon 2030.

À court terme, il est essentiel de finaliser le marché intérieur de l'énergie et d'y intégrer l'ensemble des États membres afin de mettre fin à l'isolement de certains d'entre eux en complétant les interconnexions

nécessaires. La révision des instruments existants implique de bien prendre en compte les bouleversements intervenus ces dernières années et d'adapter le modèle de marché existant en conséquence. L'instrument censé donner un prix crédible au carbone, « l'EU-ETS », doit aussi être révisé et remis sur de bons rails.

À moyen terme, la vision européenne doit se décliner autour d'objectifs clairs et opérationnels en matière de lutte contre le changement climatique, d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables. Elle doit permettre de donner des signaux clairs aux investissements nécessaires dans le secteur énergétique et l'économie bas-carbone. C'est aussi une opportunité de relancer la croissance et l'emploi en Europe dans des domaines clés pour l'avenir, avec un fort potentiel à l'exportation. De telles avancées requièrent une vision commune et une coopération accrue des États membres et des institutions européennes compétentes, mais aussi de tous les acteurs impliqués dans cette transition énergétique, régulateurs, opérateurs, industriels, investisseurs et société civile au sens large.

### **3. Pensez-vous que le Conseil européen doit reprendre à son compte le concept d'« union de l'énergie », et si oui, quel doit être son contenu précis ?**

Pour que le nouveau cadre énergie-climat européen à l'horizon 2030 ait une portée concrète et pour que la politique énergétique européenne ait un avenir, il est essentiel de fonder les règles et instruments spécifiques au secteur énergétique sur une gouvernance européenne renforcée, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE.

Comme on le voit depuis plusieurs années, le mailon faible de la politique énergétique européenne est l'absence de coopération entre États membres autour de nombre des enjeux énergétiques que j'ai cités. Les États doivent rester libres de déterminer leur mix énergétique et d'exploiter leurs ressources, mais il est primordial qu'ils discutent de ces choix et qu'ils trouvent des solutions communes et acceptables par tous les pays concernés.

Il est grand temps de gérer de façon commune l'interdépendance croissante entre systèmes énergétiques nationaux : c'est tout le sens de la proposition de Jacques Delors de mettre en place une véritable

« Communauté européenne de l'énergie », dont le concept d'« Energy Union » s'inspire. Cette « Union de l'énergie » doit justifier clairement sa valeur ajoutée en termes de sécurité renforcée du système énergétique, qui s'appuiera sur la complémentarité des profils énergétiques des pays membres, en termes de solidarité en temps de crise, ou encore en termes d'investissements européens dans des projets d'intérêt commun.

Dans cette perspective, l'« Union de l'énergie » devra se fonder sur les principes fondateurs que sont l'intégration, la compétition, la coopération et la solidarité. Elle pourra développer de nombreux instruments existants, sans qu'il soit nécessaire de revenir sur le partage des compétences entre États ou d'adopter un nouveau traité. Elle aura une chance réelle d'advenir si les autorités européennes et nationales lui donnent un contenu et un calendrier concrets à l'horizon 2020. C'est tout le sens des analyses et des propositions que nous formulerons au cours des prochains mois.

### **4. Le Conseil européen va aussi examiner la situation économique de l'UE : que pourrait-il annoncer pour soutenir la croissance et l'emploi ?**

La situation économique de l'UE est très inquiétante, en particulier dans la zone euro. Tant le FMI que l'OCDE ont récemment révisé à la baisse leurs prévisions de croissance. Le FMI a aussi estimé à 40% le risque de récession dans la zone euro si rien n'est fait pour corriger la tendance (soit le double par rapport à avril 2014). Ce qui est particulièrement inquiétant est que le problème européen ne vient pas cette fois-ci de petits pays périphériques, mais de la panne des grandes économies de la zone euro : l'Italie est en récession depuis l'été, la France a une croissance atone et l'Allemagne, première économie de l'UEM, montre des signes inquiétants de ralentissement...

Tout cela indique que nous avons besoin d'une action forte pour stimuler la croissance en Europe, mais je crains qu'il n'y ait pas de vrai consensus sur le type d'action à mener. On peut fonder beaucoup d'espoir dans le programme d'investissement de 300 milliards € proposé par J.-C. Juncker, même s'ils seront répartis sur trois ans et incluent les sommes effectivement injectées par l'UE dans l'économie ainsi que les investissements privés induits par ces actions. En tout état de cause, un programme européen d'investissement ne pourra seul modifier le potentiel de croissance de l'économie européenne.

Il faut donc impérativement l'accompagner d'autres mesures : une application flexible du pacte de stabilité et de croissance pour les États dont la croissance est faible ; des efforts d'investissement au niveau national dans les pays qui en ont le besoin et les capacités financières ; la **mise en place de réformes structurelles** ; des mesures de libéralisation au niveau du marché unique comme au niveau international ; une politique monétaire expansive, etc. Le Conseil européen a déjà insisté à plusieurs reprises sur le fait que la croissance dépend d'un ensemble de mesures au niveau national et européen, mais tant qu'il n'y aura pas une vision partagée sur les causes du ralentissement économique dans la zone euro, notamment entre l'Allemagne et la France, nous n'arriverons pas à formuler une stratégie cohérente et globale pour relancer la croissance.

Plutôt que d'annoncer des mesures spécifiques, le prochain Conseil européen serait donc très utile s'il s'accordait véritablement sur les grandes lignes de cette stratégie globale de croissance, du point de vue du diagnostic comme du point de vue des remèdes.

### **5. Pensez-vous que le Conseil européen doive modifier la stratégie européenne en matière de réduction des déficits budgétaires ?**

La stratégie européenne en matière de réduction des déficits budgétaires est définie par le pacte de stabilité et croissance, dont la discipline a été renforcée ces dernières années par les États membres, afin de réduire le risque qu'une nouvelle crise budgétaire frappe la zone euro. Les règles et les procédures conjointement adoptées ne doivent pas être remises en question. Agir selon des règles communes et garantir que chacun les respecte est indispensable pour le bon fonctionnement et la stabilité d'une zone monétaire dans laquelle il y a une politique monétaire unique mais 18 politiques économiques et budgétaires nationales.

Ceci dit, l'application du pacte de stabilité prévoit des **clauses de flexibilité**, notamment la prise en considération de « circonstances exceptionnelles » ou de tout « facteur pertinent ». Aujourd'hui, si nous prenons en considération la conjoncture économique, nous devons reconnaître que, bien que la plupart des pays de la zone euro aient toujours besoin d'assainir leurs finances publiques, leur principale priorité doit être de renforcer leur croissance. Or, comme nous l'avons vu dans les pays sous-programme ces dernières années, réduire de manière trop importante les dépenses publiques et/ou augmenter les impôts au nom de l'assainissement budgétaire a un impact négatif sur la demande interne

(consommation et investissement) et par conséquent sur la croissance actuelle et potentielle. À son tour, cette faible croissance réduit les recettes publiques et exige un nouvel effort budgétaire. Ce cercle vicieux doit être cassé car si, à l'inverse, les États renforcent leur croissance, la réduction du déficit sera un exercice plus facile.

Le pacte de stabilité prévoit que la Commission doit évaluer, dans l'analyse de la situation budgétaire des pays sous procédure pour déficit excessif, si le pays a engagé l'action suivie d'effet nécessaire à la correction de son déficit. Cette notion « d'action suivie d'effet » est assez large et laisse place à une appréciation discrétionnaire de la Commission. Dans le contexte actuel, le Conseil européen doit insister pour que les États membres fassent preuve d'ambition et de sérieux dans leur programme de réformes structurelles, mais aussi pour que la Commission prenne ces efforts en considération dans son évaluation des pays sous procédure de déficit excessif.

### **6. Comment le Conseil européen peut-il réagir face à l'instabilité croissante dans le voisinage immédiat de l'UE ?**

L'accumulation des crises qui bouleversent notre voisinage plus ou moins proche appelle une mobilisation urgente du Conseil européen. On ne peut se contenter de parler de simple « instabilité », ni se satisfaire de la mobilisation de quelques États membres – toujours les mêmes – dans des opérations extérieures lorsque tout le voisinage s'embrase sous le coup des guerres civiles en Syrie, en Irak et en Ukraine ou de l'effondrement des États, comme en Libye.

L'accélération des événements, notamment l'avancée des forces de Daesh, ne permet pas de temporiser en attendant que les nouvelles équipes soient parfaitement en place au SEAE et à la Commission pour mieux agir face aux défis qui sont à nos portes. Car le grand défi de l'UE, ce n'est pas seulement la sortie de crise économique et sociale, c'est aussi le renforcement de son action extérieure, tout au long d'une législature qui devra être plus extravertie que celle qui s'achève. Ce défi est immense, car il s'agit pour l'UE de se doter d'une stratégie autonome commune fondée sur une analyse coordonnée des risques et menaces, d'une réelle coordination des divers instruments d'action extérieure, pour prendre des décisions permettant à ses États membres de peser ensemble dans notre voisinage. Le Conseil européen devrait charger le SEAE de produire une telle analyse, sur la base de laquelle

pourraient être mobilisés nos instruments communs d'intervention mais aussi ceux des États membres.

À plus court terme, les chefs d'État et de gouvernement réunis lors de ce Conseil européen gagneraient à engager une discussion de fond sur l'engagement de l'ensemble des États membres dans la lutte contre Daesh. L'initiative prise par les États-Unis pour former une coalition internationale contre Daesh ne doit pas en effet occulter la responsabilité qui incombe aux Européens dans la lutte contre les réseaux extrémistes religieux qui s'étendent de la zone sahélienne jusqu'au Moyen-Orient.

En Ukraine, sans attendre l'entrée en vigueur de l'Accord d'association, le Conseil européen doit confirmer son soutien à tous les efforts de réforme des institutions nationales et de relance de l'économie

ukrainienne, qui sont une condition essentielle de stabilisation du pays. Mais il doit également s'agir de clarifier au plus haut niveau la nature des relations que l'UE et ses États membres ont vocation à établir avec la Russie, qui constitue un partenaire incontournable à moyen terme.

Le Conseil européen doit enfin saluer l'initiative prise par Jean-Claude Juncker visant à favoriser la coordination des divers instruments d'action extérieure sous l'autorité de la future Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Il va de soi que l'engagement ferme des chefs d'État et de gouvernement à soutenir le travail de Federica Mogherini sera tout aussi indispensable pour que l'UE soit en mesure de développer une politique plus proactive dans son voisinage et au-delà.

Sur les mêmes thèmes...

**BUDGETS NATIONAUX ET SURVEILLANCE EUROPÉENNE : CLARIFIER LE DÉBAT**

Sofia Fernandes, *Policy Paper n° 118*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014

**LA RÉFORME DE LA COMMISSION : ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ**

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Policy Paper n° 115*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014

**NOUVEAU PRÉSIDENT, NOUVELLE « CONSTITUTION » ?**

Yves Bertoncini, *Tribune – Le Mot*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014

**L'UNION APRÈS LES ÉLECTIONS : DEMANDEZ LE PROGRAMME !**

Jacques Delors et António Vitorino, *Tribune – Le Mot*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

**UN NOUVEAU PRÉSIDENT, POUR QUOI FAIRE ?**

António Vitorino, *Tribune – Entretien pré-Conseil européen*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

**QUEL NOUVEAU PAQUET ÉNERGIE-CLIMAT POUR L'UE ?**

Sami Andoura et Stefan Bössner, *Tribune – Le Mot*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mars 2014

**ENGAGER L'EUROPE DANS LE MONDE**

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Elisabeth Guigou, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe de Schoutheete, Elvire Fabry et Sami Andoura, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

**VERS UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE : UN PROJET POLITIQUE**

Sami Andoura, Leigh Hancker et Marc Van der Woude, Préface de Jacques Delors, *Études & Rapports n° 76*, Notre Europe, juillet 2010

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • Notre Europe - Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

