

ENGAGER L'EUROPE DANS LE MONDE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Elisabeth Guigou, Philippe de Schoutheete, Elvire Fabry et Sami Andoura, membres de la Task Force de NE-IJD sur l'action extérieure de l'UE.

Ce manifeste de la Task Force de Notre Europe - Institut Jacques Delors sur l'action extérieure de l'UE appelle les nouveaux responsables européens à engager l'UE au niveau international dans cinq domaines prioritaires : la politique extérieure et de défense, l'énergie, les migrations, le commerce et la politique d'élargissement et de voisinage.

Le monde connaît une profonde mutation qui appelle une Europe réactive et responsable. Nous devons inverser le scénario de l'érosion progressive de son influence internationale.

Les nouvelles puissances économiques et financières, dont le PIB a dépassé en 2012 celui des anciennes puissances industrielles, bouleversent les rapports de force mondiaux. Avec le déplacement du centre de gravité économique du monde vers la région Asie-Pacifique et une Chine qui deviendra la 1^{ère} puissance économique mondiale, le G7 pourrait ne plus compter d'État européen en 2050. Mais si elle le voulait, l'Union européenne (UE) en ferait partie.

Certes les pays émergents seront encore durablement mobilisés par des enjeux intérieurs (consolidation de leur modèle de croissance, contestation du pouvoir central, difficultés sociales, etc.). Mais leur potentiel économique et d'influence, tout comme leurs aspirations légitimes à faire davantage entendre leur voix sur la scène internationale, sont bien réels.

Ces évolutions pourraient aussi s'accompagner d'un transfert de pouvoir diplomatique et militaire à mesure que la course à l'armement des nouvelles puissances économiques se renforce, alors que les Européens continuent de réduire leurs budgets de défense.

Dans ce nouveau monde multipolaire, le modèle occidental n'est plus la référence dominante et aucune puissance n'est en mesure de garantir le leadership nécessaire pour répondre aux défis globaux. Les institutions multilatérales ne sont pas encore adaptées à ce nouvel équilibre (ou désordre) des puissances. D'où un réel déficit de gouvernance globale, pourtant

nécessaire pour traiter les enjeux clés liés à la sécurité internationale, la régulation macro-économique et financière, et le développement humain (gestion des ressources naturelles, changement climatique, accroissement des inégalités, etc.).

Cette rapide transformation du contexte global se double aux portes de l'Union européenne d'une difficulté patente à faire, comme par le passé, de l'attractivité du modèle européen le principal levier de stabilisation dans son voisinage. Les trajectoires de réforme des voisins divergent. Leur alignement sur les choix européens, dont on pouvait encore espérer dans les années 2000 qu'il serait progressif et fonctionnel, devient moins évident. D'autant que sur le front oriental, à l'aune de la crise ukrainienne, l'UE prend la mesure de la rivalité frontale qui l'oppose à Moscou dans sa zone d'influence historique. Au Sud, également, l'influence européenne est d'autant plus contestée que de nouveaux investisseurs étrangers (Chine, Qatar, etc.) n'imposent pas la même conditionnalité que l'UE (plus d'échanges et d'investissements si davantage de réformes). La cohésion interne des voisins est fragilisée par l'apparition de ces contre-modèles et de mouvements radicaux ou fondamentalistes. Le leadership de l'UE par l'exemple, qui avait largement reposé jusqu'ici sur sa puissance économique, son modèle politique et une perspective d'adhésion pour certains voisins des Balkans plutôt que sur une politique extérieure européenne, ne suffit plus. L'agenda institutionnel communautaire et les instruments comme les accords d'association sont décalés par rapport au rythme de transformation du voisinage. Nous devons nous préparer à lutter plus âprement pour la défense de nos valeurs et de nos intérêts.

Par ailleurs, la posture de la Russie en Ukraine et celle de la Chine dans les eaux territoriales de ses voisins rappellent brutalement que les ambitions territoriales conflictuelles sont toujours menaçantes. La confrontation avec la Russie, sans précédent depuis la fin de la Guerre froide, cumulée à l'instabilité de pays du Sud de la Méditerranée et aux conflits au Moyen-Orient, nous appelle à adapter activement notre politique d'action extérieure à la réalité d'un voisinage plus imprévisible.

Les États membres ne peuvent s'en tenir à une posture de repli. Pour prévenir un risque de déclassement stratégique et trouver sa place dans ce contexte d'interdépendance mondiale accrue, plus compétitif et probablement plus conflictuel, aucun État membre n'est en mesure de relever seul tous ces défis. Pour peser dans cette nouvelle étape de la mondialisation, et retrouver notre pouvoir d'attraction et notre force de transformation dans son voisinage, l'échelon européen est plus que jamais pertinent.

Les atouts dont dispose aujourd'hui l'UE sont nombreux : le plus grand marché intérieur du monde, une politique commerciale active, la politique de développement et d'aide humanitaire la plus largement dotée, un mode de vie fondé sur le respect de l'état de droit et les principes démocratiques, une volonté de lutter contre les inégalités et la protection de l'environnement, un cadre institutionnel européen renforcé par les Traités, etc. C'est en nous appuyant sur cette « valeur ajoutée européenne » et en mutualisant davantage nos forces au sein de politiques communes que nous pourrions renforcer notre influence.

Nous appelons les responsables européens qui prennent leur fonction au tournant de l'été à engager ce rebond stratégique dès le début de la législature de 2014-2019. Cet effort doit porter bien entendu sur les politiques internes de l'Union pour assurer notamment un retour à la croissance de l'ensemble des États membres sans lequel la crédibilité de l'« économie sociale de marché » serait atteinte. Mais la défense de nos intérêts dans le monde exige aussi des rapides avancées dans la politique extérieure de l'Union.

Nous devons accélérer la mise en place de mécanismes de gestion collective de crise et enrayer la baisse de nos capacités militaires. Nos intérêts en matière énergétique doivent être coordonnés pour assurer la sécurité de notre approvisionnement, ce qu'une Communauté européenne de l'énergie doit permettre. Nous devons être plus solidaires dans la lutte contre l'immigration clandestine, en développant simultanément une

politique commune d'immigration légale qui permette de relever le défi de notre déclin démographique. Nous devons aussi aider nos entreprises à bénéficier de la croissance des marchés émergents et promouvoir nos normes dans le cadre de notre politique commerciale commune. Et enfin nous devons nous engager plus activement auprès de nos voisins.

Ce n'est qu'en nous donnant des objectifs concrets à court et moyen terme pour faire avancer ces cinq chantiers prioritaires que nous pourrions contribuer à renforcer notre place et notre rôle sur la scène internationale.

C'est dans cette perspective que nous adressons les recommandations suivantes, dont l'objectif n'est pas de couvrir l'ensemble des enjeux de l'action extérieure de l'UE mais de cerner les priorités de la législature qui s'ouvre au lendemain des élections européennes.

1. Une Europe plus unie et plus réaliste pour gérer les crises

Les crises se multiplient à la périphérie de l'Union européenne. Elles diffèrent toutefois profondément – dans leur nature, leurs effets et dans les réponses que l'on peut y apporter – selon qu'elles se situent au Sud de la Méditerranée ou dans le voisinage oriental de l'Union.

Dans ce dernier cas, il est impossible de ne pas prendre en compte le rôle spécifique de la Russie. Vladimir Poutine semble avoir fermé la porte de la coopération pour s'engager sur la voie d'une confrontation avec ses voisins, dont en premier lieu l'Ukraine, mais aussi avec ses anciens partenaires occidentaux, qu'il s'agisse des États-Unis ou de l'Union. La gestion de la crise que traverse l'Ukraine ne dépend donc pas uniquement des Européens. Elle doit se faire en coopération avec l'Alliance atlantique. En revanche, l'UE a une responsabilité politique particulière à l'égard de cette zone : elle doit d'urgence redéfinir les principes et la gestion de sa politique globale à l'égard de la Russie, de sa politique de voisinage et même de sa politique d'élargissement.

Les crises ouvertes au Sud de la Méditerranée, qu'il s'agisse de l'Afrique ou du Maghreb-Moyen-Orient, sont d'une autre nature. Or, pour stabiliser notre voisinage, nous pouvons d'autant moins prétendre encore nous reposer sur les efforts qu'engagent nos alliés, les États-Unis, que ces derniers déploient leurs moyens de défense dans le Pacifique et nous appellent à être plus autonomes. Nous devons nous montrer plus responsables dans la façon dont nous nous préparons à gérer

des crises majeures aux portes de l'UE, en renforçant nos capacités de défense et de décision collective.

Les décisions prises en décembre dernier par le Conseil européen vont dans le bon sens. Dans le domaine des capacités militaires, elles visent à éviter que la baisse continue des budgets de défense nationaux ne crée davantage de déficits de capacités. Dans l'industrie de défense, ce n'est qu'en coopérant que nous parviendrons à maintenir nos compétences technologiques et à rattraper le retard pris dans certains domaines. Cependant, on ne peut se contenter de maintenir des moyens militaires qui permettent seulement d'intervenir dans des conflits localisés, avant une intervention de l'ONU. Il nous faut accélérer la mise en place d'instances collectives de gestion de crise en nous attelant pendant la prochaine législature à :

1.1. Développer une politique étrangère commune

Il ne sert à rien d'avoir des outils militaires et civils de gestion de crises si nous ne sommes pas d'accord sur la façon, le lieu, le moment de les utiliser. Or, les progrès en matière de PSDC ont été parfois plus rapides qu'en matière de politique étrangère. C'est donc sur ce dossier que les efforts doivent porter en priorité. Il est impératif de définir des positions communes vis-à-vis des pays tiers, notamment de la Russie, mais aussi vis-à-vis des questions stratégiques majeures - la stabilité régionale au Moyen-Orient, la non-prolifération nucléaire, l'usage de la force. Ce n'est que sur la base de ces visions communes que l'on pourra, en cas de crise, prendre des décisions collectives d'engagement des moyens européens, qu'il s'agisse de sanctions économiques ou de moyens militaires.

1.2. Réviser la stratégie européenne de sécurité

La liste des menaces prioritaires établie en 2003, comprenant la lutte contre le terrorisme, la diffusion des armes de destruction massive, les conflits régionaux traditionnels, doit être complétée par le renforcement de certains phénomènes sociaux (transitions politiques, conflits interreligieux, migrations internationales, etc.) et d'enjeux sectoriels comme la sécurisation de l'approvisionnement énergétique ou des voies maritimes (par lesquels transitent aujourd'hui 90% des échanges commerciaux).

Cependant cette révision ne peut se limiter à une juxtaposition de stratégies sectorielles ou régionales. Nous devons préciser quelles sont nos priorités pour gérer nos interdépendances et défendre nos intérêts dans

différents espaces géopolitiques (atlantique, asiatique, méditerranéo-africain et arctique), afin de mieux anticiper le type d'interventions extérieures auxquelles nous pourrions avoir recours. Cela suppose aussi que nous clarifions l'usage que nous sommes prêts à faire de la force.

1.3. Préparer un Livre blanc sur la sécurité et la défense de l'UE

Alors que nous continuons de baisser nos budgets de défense, le reste du monde poursuit sa course à l'armement : la part des dépenses de défense des BRIC - Brésil, Russie, Inde, Chine - dans les dépenses militaires mondiales est passée de 8 à 13,5 % entre 2001 et 2011, contre une baisse de 30 à 18% pour les Européens, alors que les États-Unis se maintiennent à 41% et que la Russie a annoncé une hausse de 44% de son budget de défense d'ici trois ans.

On ne peut remettre à plus tard la préparation d'un Livre blanc sur la sécurité et la défense de l'UE qui permettrait d'entreprendre une rationalisation plus active des capacités militaires des États membres et viserait à soutenir l'industrie de défense européenne dans ce marché international de l'armement de plus en plus compétitif. La prochaine législature devra traiter au bon niveau politique les obstacles à l'élaboration d'un tel Livre blanc.

1.4. Clarifier les contraintes et les moyens de la PSDC

Plusieurs contraintes politiques doivent être traitées si l'on souhaite sérieusement approfondir la PSDC. D'une part, la position spécifique de la Grande-Bretagne, à la fois grande puissance militaire indispensable mais pays très hostile à l'affirmation d'une Europe de la défense. On ne peut pas continuer de faire comme si ce paradoxe n'existait pas. D'autre part, la question de l'unanimité ou de la flexibilité dans la mise en œuvre de la PSDC : indépendamment des opérations militaires pour lesquelles le consensus reste nécessaire, il serait temps que les États qui le veulent et le peuvent explorent sérieusement les possibilités offertes par la Coopération structurée permanente, s'agissant par exemple de la création d'un État-major militaire de l'UE.

Dans le contexte de déficit budgétaire actuel, la proposition présentée par la France en décembre 2013 de doter l'UE d'un Fonds européen pour les opérations militaires qui aille au-delà du partage des coûts organisé par le mécanisme Athena, a pointé du doigt un

enjeu de solidarité que les Vingt-Huit doivent rapidement traiter.

Sur le plan des capacités enfin, l'objectif d'entrée en premier dans un théâtre de crises, qui a notamment conduit à la création des battle groups, doit être repensé, à la lumière des expériences passées, des besoins stratégiques, et de la volonté politique des États membres. Une capacité robuste et durable, sur un temps long, d'entrée en second et d'aider à la réconciliation-reconstruction des pays en sortie de crises doit faire l'objet d'un examen approfondi.

2. Une politique commune de l'énergie plus que nécessaire

2.1. Quelles certitudes européennes dans un contexte énergétique en pleine mutation ?

Nous devons développer une Communauté européenne de l'énergie, plus que jamais nécessaire, afin d'assurer une plus grande sécurité, indépendance et influence internationale de l'UE face à la compétition croissante pour l'accès aux ressources, mais également renforcer la compétitivité de nos économies dans ce domaine et réaliser notre transition énergétique.

Le monde de l'énergie est en plein bouleversement. La croissance chinoise continue, les suites de Fukushima, le boom de l'exploitation du gaz (et du pétrole) non-conventionnel aux États-Unis et ses conséquences sur la compétitivité industrielle sont autant d'interrogations que d'opportunités pour l'UE. Les prix des hydrocarbures connaissent une fluctuation croissante depuis 2007, avec des répercussions importantes pour l'UE, de plus en plus dépendante pour ses approvisionnements. La compétition globale pour l'accès aux ressources s'est également renforcée, et l'UE doit à nouveau faire face à de fortes tensions énergétiques dans son voisinage, surtout à l'Est avec notamment la crise Ukraine-Russie. Si l'UE a pu progresser ces dernières années dans la diversification des sources et la sécurité de ses approvisionnements en gaz, de nombreux progrès doivent encore être réalisés, notamment s'agissant de l'interconnexion des réseaux gaziers entre États membres qui doit permettre d'assurer une solidarité et une assistance mutuelle efficaces, particulièrement nécessaire dans le contexte actuel.

Alors que l'UE s'est aussi engagée dans la transition vers une économie bas-carbone, ces divers développements provoquent des tensions qui peuvent mettre en danger la transition énergétique en Europe à

moyen-long terme : tensions entre les trois objectifs de développement durable, de compétitivité et de sécurité d'approvisionnement ; et tensions nationales entre politiques unilatérales qui déstabilisent le système énergétique européen dans son ensemble.

La prochaine législature européenne aura fort à faire pour adopter et mettre en œuvre les instruments contraignants reflétant les nouvelles réalités et besoins de la politique énergétique de l'UE et de ses États membres, et ainsi ouvrir la voie à la mise en place d'une « Communauté européenne de l'énergie » plus que jamais nécessaire. Afin que la solidarité énergétique devienne une réalité tangible pour tous les citoyens européens, des progrès majeurs doivent encore être réalisés à l'échelle de l'Europe.

2.2. Relancer la compétitivité et la « compétition qui stimule »

C'est en finalisant l'intégration d'un marché intérieur de l'énergie compétitif et intégré de dimension européenne que les ressources énergétiques pourront être optimisées au mieux au sein de l'UE, et que les opérateurs énergétiques industriels pourront enfin être compétitifs à l'échelle européenne et internationale. Les États membres eux-mêmes doivent s'approprier ce processus et le mettre en œuvre de bonne foi. Les leçons des nouvelles dynamiques de marché européennes et internationales intervenues depuis 2007 doivent également être tirées. Nous devons nous presser d'achever la mise en place d'un marché intérieur de l'énergie fiable, performant et concurrentiel et construire un réseau intégré et intelligent au service du marché intérieur et permette d'atteindre les objectifs de développement durable et de sécurité d'approvisionnement.

2.3. Favoriser un mix énergétique diversifié et renforcer la sécurité des approvisionnements en Europe

La transition énergétique nécessite une approche commune de la diversification des ressources énergétiques. L'UE doit veiller à préserver l'équilibre de ses approvisionnements dans son mix énergétique, en favorisant un mix aussi diversifié que possible. Dans ce contexte, une approche plus coordonnée, notamment quant au développement des énergies renouvelables, aurait le mérite d'assurer une meilleure optimisation des ressources et d'éviter les politiques de « stop and go » qui grèvent les investissements nécessaires. Une approche cohérente et harmonisée au sein de l'UE est également nécessaire afin que les divers instruments

nationaux mis en place par les États membres pour garantir leur sécurité d'approvisionnement électrique ne déstabilisent pas l'ensemble du système européen. Toutes les mesures d'incitation existantes, quel que soit le type d'énergie, devraient être progressivement interrompues. Une recherche européenne conjointe en matière de technologies nouvelles doit être entreprise à grande échelle.

2.4. Poursuivre la diversification des sources d'approvisionnement en gaz à l'échelle de l'Europe

L'UE reste encore très dépendante de certaines régions sensibles pour son pétrole et son gaz. Il est essentiel que nous poursuivions une stratégie de diversification géographique des approvisionnements. Pour cela, nous devons être à même de parler d'une seule voix sur la scène énergétique internationale en nouant autant de partenariats nécessaires avec les pays fournisseurs et de transit hors de nos frontières, pour conclure des accords qui soient favorables à l'ensemble de l'UE. Cela implique de pouvoir mettre en commun certaines capacités d'approvisionnement, en s'appuyant sur un marché intérieur interconnecté, et en négociant au niveau de l'UE les accords-cadres nécessaires avec les pays fournisseurs et de transit. La réussite d'un tel projet marquera une avancée majeure de notre politique extérieure commune.

En outre, l'UE doit s'affirmer davantage vis-à-vis des fournisseurs et opérateurs étrangers, Russie en tête, pour faire respecter l'acquis communautaire et les règles relatives à son marché intérieur de l'énergie. Face à la Russie, l'UE doit être ferme face aux tentatives de déstabilisation et forte face aux tactiques consistant à diviser pour mieux régner. Cela implique d'imposer à la Russie et ses opérateurs le respect strict de nos règles lorsque ceux-ci opèrent sur les marchés européens, que ce soit pour l'approvisionnement en gaz ou dans tout autre domaine énergétique européen. Les Européens doivent également mieux tirer parti du fait que la Russie dépende autant et sans doute même davantage des revenus qu'elle tire de l'exportation de ses ressources en hydrocarbures (pétrole, gaz et charbon, mais aussi uranium) vers l'UE que nous ne dépendons de la Russie pour nos approvisionnements en gaz (30%). S'il n'est pas concevable à court ou moyen terme de mettre fin aux importations de gaz russe, la relation UE-Russie dans le domaine énergétique doit être repensée afin de sortir de cette confrontation quasi permanente et enfin gérer de façon constructive l'interdépendance qui lie Russes et Européens dans de nombreux domaines, et l'énergie en particulier.

3. Une Europe responsable et solidaire en matière de ressources humaines

Nous avons également un défi démographique à relever. Le poids relatif de notre population vieillissante, qui ne représentera plus qu'environ 7% de la population mondiale en 2050, est un enjeu majeur de ressources humaines pour notre croissance économique, puisqu'à elles seules la Chine, l'Inde et l'Afrique compteraient en 2030 2/3 des jeunes professionnels de 19 à 25 ans. Par ailleurs, les migrations internationales ont été multipliées par trois en 40 ans, avec une migration Sud-Sud qui a atteint la même proportion en 2013 que la migration Sud-Nord. La demande d'asile explose également avec la multiplication de crises politiques et de guerres civiles qui engendrent des flux de réfugiés dans des proportions jusqu'ici inconnues (6 millions de personnes ont quitté l'Afghanistan et 4 millions l'Irak depuis les années 1980). Cette évolution démographique de l'UE et du reste du monde et la profonde transformation des flux migratoires internationaux nous appellent à ancrer notre politique migratoire dans une logique de mutation globale.

Notre attention se porte aujourd'hui en priorité sur la sécurisation des frontières extérieures et la gestion de l'immigration clandestine, et néglige l'enjeu des migrations légales, à peine abordé au niveau communautaire. Mais le défi est double : équilibrer davantage la charge du fardeau de la lutte contre l'immigration illégale et des demandeurs d'asile, et anticiper le déclin démographique de l'UE.

3.1. Renforcer la solidarité intra-européenne et la coopération avec les pays d'origine et de transit

Dans le cadre de l'espace Schengen, les États restent responsables du contrôle des frontières extérieures. Nous nous sommes déjà dotés au niveau européen d'une importante législation et de moyens mettant en place des mécanismes de solidarité pour les États membres qui sont le plus exposés à l'immigration illégale (l'agence Frontex qui coordonne la mobilisation des moyens européens et dispose d'une force d'intervention rapide - Rabits -, des systèmes d'information centralisés, des financements pour équilibrer la charge du contrôle des frontières et de l'accueil des migrants).

Cependant, la prochaine législature doit encore renforcer la solidarité des États membres en développant les aides d'urgence à certains États membres, en renforçant les moyens alloués à Frontex et Europol pour

couper les filières maritimes illégales, et en adoptant un règlement sur le respect des droits fondamentaux et le principe de non refoulement dans les opérations en haute mer qui permette à la fois d'empêcher l'accès au territoire européen et de porter secours.

Par ailleurs, nous devons solliciter plus activement la coopération des pays d'origine et de transit par la voie des accords de réadmission dans le cadre d'une politique plus vaste de migration légale (réadmission contre octroi de visas). Mais il faut veiller à ce que ces accords s'accompagnent d'une politique visant à améliorer les conditions de vie des migrants dans des camps de rétention en dehors du territoire européen.

Le droit d'asile est un des domaines dans lesquels les Européens ont le plus avancé ces dernières années. Cependant la répartition des réfugiés entre les États membres peut être mieux assurée et développer un système plus équitable pour les demandeurs d'asile.

Enfin, les enjeux migratoires de l'UE sont trop déconnectés de la politique européenne de développement et de coopération. Davantage de synergies entre les initiatives privées et les initiatives publiques de développement seraient bénéfiques pour les pays d'origine. Nous devons aller plus loin dans ce sens en soutenant la volonté de réviser les objectifs du Millenium de l'ONU pour créer un lien entre l'immigration et le développement.

3.2. Engager une politique migratoire responsable

Nous devons cependant dépasser cette approche sécuritaire du contrôle des frontières extérieures pour développer une politique commune d'immigration légale qui permette de répondre au déclin démographique de l'UE. La contribution de la migration nette à l'accroissement de la population totale de l'UE diminue depuis 2003. Sans nouvelle immigration, la population européenne en âge de travailler pourrait diminuer de 12% en 2030. Ce qui entraînerait d'ores et déjà des pénuries de main d'œuvre d'ici 2020.

Pour conforter notre dynamisme économique, le financement de nos systèmes sociaux et la pérennité de nos services publics au cours des prochaines décennies, nous devons recourir à l'immigration et devons même nous montrer plus attractifs pour attirer les migrants auxquels d'autres régions et continents ouvrent leurs portes.

Cet enjeu est peu audible dans le contexte actuel de très fort chômage. Mais pour peser sur la scène internationale en devenant une destination attrayante qui nous permet de combler nos futurs besoins de main d'œuvre, nous avons besoin d'une stratégie commune. Une politique européenne, responsable et raisonnable, est la seule façon de garantir le respect des valeurs européennes de protection des travailleurs et d'éviter qu'il puisse y avoir une contradiction avec la lutte contre le chômage, avec de nouvelles arrivées qui pèseraient négativement sur le chômage. En outre cette politique commune viserait à lutter contre les abus qui existent en matière d'accès aux bénéfices sociaux.

Le soutien aux migrations légales peut être renforcé par le développement de partenariats de mobilité qui permettent à des groupes d'États membres qui partagent le même besoin de main d'œuvre (hautement) qualifiée et qui offrent des conditions de travail, de salaire et de vie similaires, de coopérer plus étroitement pour mettre en place des politiques attractives pour les personnes dont le profil correspond. Des « dispositifs de parrainage » peuvent également être intégrés aux partenariats de mobilité. Enfin, des programmes de migration circulaire, fondés sur des incitations financières au retour du migrant dans son pays d'origine, devraient être envisagés.

Nous devons aussi améliorer le cadre de l'immigration légale. Harmoniser les conditions d'admission des migrants légaux dans tous les États membres et faciliter la mobilité intra-européenne permettraient de faire de l'UE un espace unique et cohérent, plus attractif pour concurrencer les autres régions du monde engagées dans la course aux talents. Pour que la mobilité intra-européenne soit une réelle opportunité, nous devons lever certaines barrières juridiques, administratives et bureaucratiques, mettre en place une portabilité des droits et des prestations sociales, développer le partage de l'information, établir une reconnaissance mutuelle des qualifications.

Enfin, le développement de politiques destinées à ouvrir les circuits de migrations légales sera voué à l'échec tant qu'il ne s'accompagnera pas de politiques d'intégration visant à renforcer l'accueil et l'adaptation des migrants dans nos pays. Dans ce domaine, l'UE n'a qu'un rôle subsidiaire puisque la responsabilité de l'intégration touche plusieurs domaines sensibles relevant des compétences exclusives des États membres (accès à la santé, à l'éducation et au logement). Néanmoins, davantage d'échange de bonnes pratiques en matière d'intégration entre les États membres est possible.

4. Une Europe toujours plus active en matière commerciale

L'UE demeure la première puissance commerciale mondiale et se montre plus performante que les États-Unis et le Japon pour enrayer la baisse de sa part des échanges mondiaux face à la montée en puissance des économies émergentes. Si nous peinons à traduire cette puissance commerciale en influence politique pour en faire un levier de réforme chez nos partenaires commerciaux en dehors de la stratégie d'élargissement de l'Europe, le dynamisme de cette politique commune reste décisive pour notre croissance économique.

Elle sera d'autant plus nécessaire dans les années qui viennent qu'avec le développement des chaînes de production internationales, importations et exportations seront appelées à jouer un rôle encore plus déterminant dans la croissance économique de l'UE. En outre, l'explosion de la classe moyenne des pays émergents qui passerait de 2 milliards de personnes actuellement à environ 5 milliards d'ici 2030 (l'Asie serait en tête, suivie par l'Amérique latine, mais aussi par l'Afrique) signifie que 90% du supplément de demande adressée à l'économie européenne proviendra du reste du monde et que nous devons aller chercher notre croissance dans ce formidable appétit de consommation qui se trouve à l'extérieur de l'UE.

Nous devons aider nos entreprises à se développer en commençant pendant la prochaine législature par :

4.1. Miser davantage sur l'Afrique

Nous avons eu tendance, ces dernières années, à nous focaliser sur nos échanges commerciaux avec des pays comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, en sous-estimant nos intérêts en Afrique. Cette dernière connaît pourtant une accélération de son développement, avec une croissance moyenne annuelle de 5%. Il y a des problèmes endémiques de conflits frontaliers et d'États évanescents ainsi qu'une grande diversité d'évolution selon les pays. Mais les perspectives sont prometteuses. Nous pouvons tirer davantage parti de la capacité des acteurs économiques africains à s'insérer dans le marché mondial et de l'appétit de consommation qui se présente à nos portes.

4.2. Promouvoir des normes transatlantiques

La décision de négocier un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) avec

les États-Unis, avec lesquels nous partageons le plus étroitement nos valeurs, est une initiative majeure qui mobilisera durablement la Commission européenne pendant la prochaine législature. Il n'y a pas de projet équivalent entre deux partenaires de poids économiques similaires et aussi importants. Ensemble, nous représentons un peu moins de la moitié des échanges internationaux.

L'enjeu décisif de cette négociation tient moins aux enjeux classiques d'un accord de libre échange (réduction des tarifs douaniers, restriction des subventions, etc.), qu'à la réduction des écarts de réglementation des biens et des services qui, en facilitant le fonctionnement des chaînes de production multinationales - nouvel enjeu déterminant de la mondialisation - aurait beaucoup plus d'impact sur l'accroissement des échanges commerciaux que les seules réductions de droits de douanes. Ce projet est déterminant d'un point de vue aussi bien économique que géopolitique : il faciliterait la promotion de nos normes sur la scène internationale alors que d'autres puissances, en commençant par la Chine, affirment leur ambition normative. Cela doit nous inciter à nous montrer prudent, mais ambitieux dans la conduite de la négociation.

Pour négocier cette convergence réglementaire qui permettrait à nos entreprises de réaliser d'importantes économies d'échelle, nous avons l'avantage de pouvoir tirer parti des leçons de la construction du marché unique. Il ne s'agit aucunement d'une déréglementation. L'attachement que nous portons à nos préférences collectives comme les États-Unis aux leurs ne peut engager un abaissement de nos normes de protection. Les compromis qui seront négociés seront plus facilement atteints par un alignement sur le niveau de précaution le plus élevé ; et lorsqu'une harmonisation n'est pas possible, nous pouvons parvenir par la voie de la reconnaissance mutuelle à une simplification des procédures de certification, dont la duplication représente un coût élevé pour nos entreprises.

Si le TTIP est perçu côté européen comme une réponse aux inquiétudes suscitées par le déplacement des intérêts américains vers le Pacifique, nous devons néanmoins poursuivre notre propre stratégie vis-à-vis de l'Asie pour garantir notre insertion dans les flux commerciaux de ces marchés en croissance continue. Le projet de TTIP ne doit pas signifier un alignement de nos intérêts stratégiques sur la politique américaine de limitation de la puissance chinoise. Pour bien gérer l'impact géopolitique de cet accord, nous devons assurer les conditions d'une progressive

multilatéralisation, notamment en le complétant simultanément par d'autres négociations avec la Chine, avec d'autres pays riverains du Pacifique (Australie, Corée du Sud, Chili, etc.), avec l'Afrique et avec la façade atlantique de l'Amérique latine

L'impératif auquel nous nous trouvons aujourd'hui confrontés de diversifier nos approvisionnements en énergie pour réduire notre dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie renforce en tout état de cause l'objectif géostratégique de cette négociation, puisque le TTIP pourrait faciliter l'accès au gaz de schiste américain, conditionné par la conclusion d'un accord de libre-échange avec un pays tiers.

4.3. Prévenir une fragmentation du commerce international

Pour empêcher que la négociation en cours ou future d'autres accords méga-régionaux ne donne naissance, avec le TTIP, à des blocs concurrents de réglementation qui pourraient provoquer une nouvelle fragmentation du commerce international, nous devons veiller à œuvrer à réguler la convergence réglementaire au niveau multilatéral.

L'ambition de ces diverses négociations d'inclure des éléments de convergence réglementaire, exigerait en effet que les participants s'entendent sur des règles qui permettent de ne pas verrouiller l'accès à ces blocs et contredire les principes fondamentaux d'équité et d'ouverture du commerce international qui assurent le potentiel de croissance mondiale.

Notre défi pendant la prochaine législature est donc de prendre appui sur la négociation du TTIP et une stratégie d'engagement actif avec les nouvelles puissances économiques pour défendre l'attribution à l'OMC d'une compétence de surveillance de la convergence réglementaire, qui contribuerait à inscrire la convergence réglementaire dans un cadre multilatéral.

4.4. Renforcer la politique antidumping de l'UE

La législature actuelle a déjà entrepris d'adapter cette politique à la mondialisation des échanges et à la montée en puissance de la Chine - principale cible des enquêtes antidumping -, en simplifiant la procédure et la rendre plus réactive. Cependant, ce sont les États membres qui donnent un caractère définitif aux mesures prises par la Commission européenne, et leur spécialisation économique respective et des objectifs économiques divergents limitent sérieusement la

portée de cette politique. Nous devons améliorer la concertation des États membres pour éviter qu'ils ne soient exposés à des mesures de rétorsion ciblées.

5. L'Union et ses voisins : quelles relations d'avenir ?

Il est de l'intérêt vital de l'UE de fonder ses relations avec ses voisins sur un socle commun d'interdépendances et si possible de valeurs partagées, et de constituer ainsi un véritable pôle d'influence au niveau international. Cette affirmation demeure néanmoins un objectif de long terme, qui ne se traduit pas encore dans la réalité politique. Il est dès lors fondamental que l'UE développe une vision stratégique de ses relations avec ses voisins, déclinée principalement autour des enjeux liés à l'élargissement, à la politique de voisinage, et aux acteurs stratégiques que sont la Russie et la Turquie.

5.1. « L'Europe » et ses « élargissements » : stop ou encore ?

La politique d'élargissement, amplifiée après la chute du mur de Berlin, a contribué à donner un contenu concret à l'introuvable « politique extérieure de l'UE », en permettant à l'UE de contribuer à la stabilité et au développement économique de nombre de ses voisins, notamment en Europe centrale. Elle n'a néanmoins pas encore épuisé tous ses effets bénéfiques et doit encore être poursuivie, notamment vis-à-vis des Balkans. L'adhésion de la Croatie à l'UE et les candidatures en cours confirment que « l'Europe » demeure attractive, malgré la crise. Pour les pays de l'Europe du Sud-Est actuellement « candidats » à l'adhésion, l'UE conserve un attrait important. En tant qu'espace de réconciliation et de stabilité, d'échanges économiques. Mais aussi comme espace historique et géographique qui incarne la « famille européenne » aux yeux du monde, et à laquelle il est logique d'appartenir. Seuls des pays aussi périphériques que l'Islande et la Turquie semblent désormais plus réservés quant à la perspective d'une adhésion pleine et entière à l'UE.

La stratégie d'élargissement de l'UE sera d'autant plus efficace et légitime qu'elle sera ajustée d'un point de vue :

- Juridique : elle doit avant tout permettre de faire entrer l'Europe chez ses voisins, avant que ce ne soit l'inverse. Il s'agit d'assortir la stratégie d'élargissement d'un contrôle extrêmement strict du respect des conditions liées aux adhésions au moment des négociations autant qu'après leur

conclusion. C'est le prix à payer pour garantir la cohésion et la solidité du « club européen » qu'ils entendent rejoindre.

- Social : l'Europe peut aussi être un espace de délocalisations, aussi limitées dans leur ampleur que coûteuses pour leurs victimes et pour l'image de l'UE. Il convient d'organiser une prise en charge claire et explicite des Européens qui pourraient pâtir des prochaines adhésions, quand bien même leur impact sera réduit.
- Politique : l'UE doit tenir un discours clair sur les nouvelles frontières de « l'Europe » afin d'éviter l'impression d'une fuite en avant. Cela doit conduire à clarifier le statut de l'ensemble de ses voisins, qui ne sont pas tous destinés à la rejoindre.

C'est sur de telles bases que les autorités européennes pourront le plus aisément concilier élargissement et approfondissement de l'intégration européenne à moyen terme. La perspective d'adhésion ne peut être l'unique instrument de la politique européenne de « bon voisinage » au niveau du continent tout entier.

5.2. Le voisinage de l'UE : comment saisir cette opportunité ?

Les révolutions arabes au Sud tout comme les récents développements dans le cadre du Partenariat oriental à l'Est de l'Europe doivent conduire à revoir profondément l'un des autres « piliers » de cette politique extérieure de l'UE, notre « politique européenne de voisinage » (PEV). Elle a été avec l'objectif d'amarer les pays voisins à l'Europe en leur proposant un rapprochement économique et le partage sur le plan politique de valeurs et principes communs. Mais les récentes évolutions montrent que la réalité ne va pas dans ce sens. L'objectif initial est de plus en plus souvent remis en cause. Nombreux de ces pays font face à de sérieuses crises aux dimensions politiques, économiques, sociales, sécuritaires, voire humanitaires. De plus en plus nombreux sont ceux qui n'ont plus d'appétit pour un rapprochement avec l'UE et se détournent du modèle de relation proposé. Certains pour des raisons idéologiques, d'autres n'y voyant tout simplement pas/plus d'avantage concret. D'autres encore, y compris le cas sensible de l'Ukraine, sont profondément divisés entre les partisans du rapprochement vers l'UE et ceux qui privilégient d'autres pôles, notamment la Russie. L'UE n'a pas encore trouvé de réponse satisfaisante à apporter à la concurrence croissante d'autres influences dans son voisinage (valeurs non libérales,

nouveaux marchés attractifs, etc.). Dans ce contexte critique, il est devenu évident que l'ensemble que constituent les pays concernés par la politique européenne de voisinage est de moins en moins homogène.

5.3. Une politique européenne de voisinage (re)fondée sur plus de différenciation entre les partenaires

La meilleure réponse que l'UE peut apporter à court terme à ces défis est d'accentuer la mise en œuvre du principe de différenciation en fonction de l'appétence des pays partenaires et de leur possibilité de se rapprocher de l'UE. Nous devons octroyer des avantages supplémentaires aux pays s'engageant à s'attaquer à leurs maux récurrents (népotisme, corruption, captation des rentes, etc.), et être moins engagée avec ceux qui bafouent les droits fondamentaux. Cette approche impliquera de distinguer clairement deux groupes de pays.

Le premier groupe de pays concerne ceux qui, comme le Maroc, la Tunisie, la Jordanie, la Moldavie, la Géorgie, et peut-être l'Ukraine, souhaitent, acceptent et réalisent des efforts suffisants pour rapprocher leurs économies aux normes européennes et au marché intérieur, mais acceptent également de faire des progrès vers la démocratisation de la société pour partager les principes et valeurs européens. Pour ces pays, nous pouvons faire beaucoup plus que ce qui a été réalisé jusqu'ici, notamment dans les domaines de l'aide économique, de l'ouverture commerciale, de la mobilité des personnes et de l'appui à la démocratisation des institutions des pays partenaires et du développement de leurs sociétés civiles. La mise en œuvre de l'assistance de l'UE doit faire l'objet de négociations précises avec les pays bénéficiaires et être proportionnée à leur degré de modernisation économique et politique, mais sans pour autant imposer une conditionnalité trop stricte, qui retarderait ou diminuerait le soutien dont ces pays ont besoin. Par ailleurs, l'UE doit être capable de répondre de façon adéquate aux attentes et démonstrations d'attachement aux valeurs d'ouverture, de démocratie et de liberté venant des peuples dans certains pays voisins, en nouant des partenariats directement avec les acteurs clés de la société civile et forces démocratiques et en facilitant la délivrance de visas pour certaines catégories de la population.

Le second groupe de pays concerne ceux qui pour des raisons internes, politiques, idéologiques ou d'influence d'autres pays extérieurs, ne sont pas capables ou ne veulent pas s'engager comme les premiers. Il s'agit notamment de l'Algérie, de l'Égypte, de la Syrie,

de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, du Belarus, etc. Pour ceux-là, il faut faire une offre qui ait le mérite d'exister mais qui soit strictement adaptée et proportionnelle à l'engagement réel de ces pays d'avoir une véritable association et partenariat avec l'UE. Cette « mise à plat » permettrait d'entretenir des relations plus saines permettant de part et d'autre d'avoir une vision claire, sans faux-semblants, des limites de notre engagement. Et cela permettrait d'adapter en conséquence les instruments disponibles. Le soutien à la société civile de tous ces pays devrait néanmoins être renforcé.

5.4. Autres acteurs majeurs dans le voisinage de l'UE : la Russie et la Turquie

Fonder ses relations avec ses voisins sur un socle commun d'interdépendances et si possible de valeurs partagées implique pour l'UE d'avancer sur la voie d'une coopération stable et constructive avec la Russie et la Turquie – incontournables grands voisins. L'influence de l'UE vis-à-vis de la Turquie a diminué en proportion des difficultés et attermolements qui accompagnent les négociations d'adhésion. Les ambiguïtés de plusieurs États membres et des opinions publiques à l'égard de son adhésion potentielle vont néanmoins demeurer. Dans ce contexte difficile et tout en poursuivant les négociations, nous pouvons engager avec la Turquie une coopération étroite sur nos intérêts communs dans le voisinage.

La crise ukrainienne illustre la difficulté qu'ont l'Union et la Russie à entretenir un dialogue serein et constructif. Cet épisode nous rappelle que Moscou n'a pas renoncé à son influence dans cette partie orientale de l'Europe, où l'Union a également des intérêts et des ambitions légitimes. L'aggravation des tensions constituerait une erreur stratégique, autant pour l'Union que pour la Russie qui doit encore faire la démonstration

de sa volonté d'arriver à une désescalade. Vladimir Poutine doit comprendre qu'il n'y a pas d'avenir pour le peuple russe dans une confrontation avec l'UE. De trop nombreux pays du Partenariat oriental sont « pris en étau » entre l'UE et la Russie et se voient « forcés » de choisir entre l'un des deux modèles de partenariat. Plutôt que des terres d'affrontement, ces pays doivent devenir des régions de coopération entre l'Union et la Russie, qui ont tout à gagner à leur développement économique et démocratique.

Pour consolider nos relations avec la Russie, il leur appartient avant tout d'engager un travail de réflexion sur notre niveau d'ambition, nos intérêts, et ce que nous attendons réellement de ce partenaire en développant à son égard une position commune. Cela implique également de définir précisément la « ligne rouge » que la Russie ne peut franchir, notamment quant au respect du droit international et de la souveraineté de certains territoires, et que les Européens soient prêts à la défendre fermement. Ce n'est qu'en nous montrant unis que nous pourrions plus forts et plus crédibles vis-à-vis de ce pays.

Ce n'est qu'en étant déterminé à inscrire ces initiatives à l'agenda de notre prochaine législature que nous pourrions présenter une stratégie d'engagement volontaire et responsable de l'Europe dans le monde qui soit à la hauteur des attentes de l'ensemble des citoyens européens.

Membres de la Task force de NE-IJD sur l'action extérieure de l'UE :

- **Jacques Delors**, Président fondateur de Notre Europe - Institut Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne
- **Pascal Lamy**, Président d'honneur de NE-IJD, ancien directeur général de l'OMC
- **António Vitorino**, Président de NE-IJD, ancien commissaire européen, ancien ministre de la défense au Portugal
- **Eneko Landaburu**, Conseiller spécial du président de NE-IJD, ancien directeur général Relex à la Commission européenne
- **Etienne Davignon**, Président de l'Institut Egmont, ancien vice-président de la Commission européenne
- **Nicole Gnesotto**, professeur titulaire de la chaire sur l'Union européenne au CNAM, vice-présidente de NE-IJD
- **Elisabeth Guigou**, présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale française
- **Philippe de Schoutheete**, ancien ambassadeur de la Belgique auprès de l'UE
- **Elvire Fabry**, chercheur senior à NE-IJD
- **Sami Andoura**, chercheur senior à NE-IJD

CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES ET DROIT D'ASILE: QUEL NOUVEAU CAP POUR L'UE?
Corinne Balleix, *Policy Paper No. 114*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

TTIP : UNE NÉGOCIATION À LA PIRANDELLO
Elvire Fabry, Giorgio Garbasso et Romain Pardo, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2014

LES EUROPÉENS FACE À L'USAGE DE LA FORCE
António Vitorino et Elvire Fabry, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013

LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE : DE L'INDÉPENDANCE À L'INTERDÉPENDANCE
Sami Andoura et Jacques Delors, *Études & Rapports No. 99*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013

UN NOUVEL ÉLAN POUR UNE STRATÉGIE D'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE
Chiara Rosselli, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013

THINK GLOBAL - ACT EUROPEAN IV - THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION
Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Études & Rapports No. 96*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2013

INFLUENCE EUROPÉENNE : LA NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME
Elvire Fabry, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2012

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*

