

TIRER UN MEILLEUR PARTI DE NOS INTERDÉPENDANCES

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

Notre Président, António Vitorino, prend position sur les principaux enjeux du Conseil européen des 20 et 21 mars 2014, lors d'un entretien portant sur les programmes de stabilité ou de convergence et les programmes nationaux de réforme, la croissance, la compétitivité industrielle, le Paquet énergie-climat, la situation en Ukraine et les relations UE-Afrique.

1. Ce Conseil européen est appelé à adresser aux États membres des orientations relatives aux programmes de stabilité ou de convergence et aux programmes nationaux de réforme qu'ils doivent présenter en avril : quels sont les principaux enjeux selon vous ?

Nous pouvons espérer que ce Conseil européen ouvre la voie vers une nouvelle étape de l'intégration européenne après quatre années de crise qui, outre leurs retombées économiques et sociales pour les États membres et leurs citoyens, ont également alimenté une méfiance croissante vis-à-vis de l'UE. Il est temps que le « réflexe de survie » qui a guidé l'action des États membres ces dernières années soit remplacé par un sentiment de destin commun qui puisse rassembler les citoyens de l'UE et les réconcilier avec le projet européen. Cela ne se fera pas d'un coup de baguette magique, mais les changements dans les institutions européennes prévus cette année doivent apporter l'élan nécessaire à ce nouveau départ, qui nous permette de tirer un meilleur parti de nos interdépendances.

Dans le cadre du semestre européen, le Conseil européen demandera sans surprise aux États membres de prendre en considération dans l'élaboration de leurs programmes nationaux les cinq domaines prioritaires identifiés dans l'Examen annuel de la croissance pour 2014, notamment en matière d'assainissement budgétaire, de promotion de la compétitivité et de lutte contre le chômage. Il faut avant tout confirmer la priorité accordée depuis 2012 à la croissance et aux emplois, sur la base du Pacte pour la croissance et l'emploi adopté par le Conseil européen de juin 2012 ou de l'ensemble d'initiatives adopté en 2013 en faveur de l'emploi des jeunes.

Les États membres qui ont une dette et/ou un déficit public excessif doivent en particulier poursuivre leur assainissement budgétaire à un rythme plus modéré, afin que la réduction de la dépense publique épargne

les investissements à plus long terme dans l'éducation, la recherche et l'innovation et permette de répondre aux besoins des plus vulnérables. Les chefs d'État et gouvernement doivent également rappeler que les États membres disposant d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire doivent stimuler les investissements et la consommation afin de contribuer à la relance de l'économie européenne.

Enfin, alors que la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale doit être une priorité des États membres compte tenu des difficultés budgétaires auxquelles une grande partie d'entre eux fait face, les Chefs d'État et gouvernement doivent sceller l'accord politique qui permettra l'adoption par le Conseil de la directive sur la fiscalité de l'épargne. La balle est du côté de l'Autriche et du Luxembourg, dont j'espère qu'ils pourront confirmer leur volonté de lever leur veto à la révision de cette directive afin d'étendre l'échange automatique d'informations fiscales aux versements effectués par des trusts ou des fondations.

2. Plus généralement, que pourrait faire l'UE pour conjurer les risques de déflation et stimuler la croissance ?

La BCE a eu jusqu'à présent un rôle capital dans la crise via ses initiatives de soutien au secteur bancaire européen et ses interventions sur le marché obligataire secondaire grâce au programme SMP (*Securities markets programme*) et son successeur le programme OMT (*Outright monetary transactions*). L'annonce de Mario Draghi à l'été 2012 de faire « tout ce qu'il faut » pour préserver la monnaie unique a restauré la confiance et permis une réduction des taux d'emprunts de pays comme l'Espagne et l'Italie. De plus, la BCE a déjà baissé ses taux d'intérêts à leur plus bas niveau historique compte tenu du faible niveau d'inflation.

La BCE devrait maintenant poursuivre son action en agissant fermement pour éloigner les risques de déflation qui pourraient menacer la fragile reprise économique européenne, en augmentant notamment le poids réel des dettes privées et publiques. Elle pourrait par exemple annoncer une opération de refinancement sur le long terme pour relancer le crédit en direction des petites et moyennes entreprises. L'inflation devrait ainsi croître dans la zone euro, dans le respect de l'objectif d'un niveau proche mais au-dessous de 2%.

Cela étant dit, ceux qui sont à la recherche d'une solution miracle à la faible croissance de l'UE se leurrent. Obtenir un regain de croissance implique de combiner toute une série d'instruments, qui se renforcent mutuellement, avec un bon équilibre entre actions nationales et interventions européennes, car les principales sources de croissance relèvent de la compétence des États membres, qui ont d'ailleurs des résultats très variables en la matière.

À l'échelle européenne, la montée en puissance de l'union bancaire et de ses différents volets doit accroître l'efficacité des politiques de la BCE et décupler la transmission de ces politiques à l'économie réelle. Le Pacte pour la croissance et l'emploi prévoit un montant total de 120 milliards d'euros : sa capacité à redynamiser l'économie européenne dépend à la fois de la mise en œuvre de projets de qualité dans les États membres et de la disponibilité des crédits dans un contexte de budget européen réduit. Il serait bon que les chefs d'État et de gouvernement assurent un suivi politique régulier de la mise en œuvre de cet autre « Pacte », y compris s'agissant de la contribution de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Dynamiser et libéraliser les secteurs qui contribuent à une croissance forte et soutenable en Europe est par ailleurs réalisable dans le cadre du marché unique, si on assure mieux la libre circulation des services ou le développement des secteurs numériques. Libéraliser les échanges commerciaux devrait aussi constituer une contribution à la croissance des pays européens. L'aboutissement des négociations en cours au sujet du Partenariat transatlantique pourrait redonner un nouvel élan à la croissance économique de l'UE grâce à un accroissement de ses échanges commerciaux avec les États-Unis. La Commission estime que cela pourrait représenter 120 milliards d'euros, soit 0,5% de PIB supplémentaire par an. Plus grand sera le degré de convergence réglementaire entre les deux rives de l'Atlantique, plus les bénéfices économiques retirés par l'UE seront importants.

3. Le Conseil européen traitera de la compétitivité industrielle de l'UE : que peut-on attendre de ses discussions ?

Depuis la fin des années 90, le poids de l'industrie dans l'économie européenne n'a pas cessé de diminuer, et la crise n'a fait qu'accélérer ce processus. Étant donné que 80% des importations et des exportations sont issues de l'industrie, avoir une industrie solide et compétitive est essentiel pour maintenir la puissance économique de l'Europe dans la mondialisation.

Le Conseil européen devrait discuter quelques mesures pour améliorer la compétitivité industrielle, sur la base des propositions faites par la récente Communication de la Commission, qui me paraissent de bon sens : améliorer les infrastructures, faciliter l'accès au crédit, accorder la priorité aux « *key enabling technologies* », aider les PME à s'internationaliser, etc. Mais le texte produit par la Commission me paraît à la fois trop précis et trop ambitieux.

Peut-on vraiment croire que les quelques mesures mises en place par l'UE inverseront la tendance au déclin industriel en Europe ? Là encore, c'est tout de même d'abord aux États de faire leurs choix industriels, y compris en décidant d'engager les projets communs dont l'Europe a besoin. Et à l'heure où il est de plus en plus difficile de distinguer entre activités manufacturières et tertiaires, ne doit-on pas plutôt se fixer comme objectif l'amélioration de la compétitivité de l'industrie européenne au sens large, sur la base de ses capacités d'innovation, de la gestion efficiente des chaînes globales de production ou de sa spécialisation dans la production de produits haut gamme ?

4. Le Conseil européen va débattre du nouveau Paquet énergie-climat proposé par la Commission : que pensez-vous du Paquet proposé ?

Il importe de bien identifier les principaux défis liés au renouvellement du cadre européen pour les politiques énergétique et climatique à l'horizon 2030. Le monde de l'énergie fait l'objet de bouleversements d'envergure mondiale qui sont autant d'opportunités que d'interrogations, et que l'UE doit veiller à bien prendre en compte dans sa nouvelle stratégie. Ensuite, la mise en œuvre des objectifs (3x20) du premier Paquet énergie-climat a entraîné certaines tensions qui mettent 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 entre politiques nationales unilatérales qui déstabilisent le système électrique européen et nuisent à sa sécurité.

Le nouveau Paquet énergie-climat à l'horizon 2030 doit apporter des réponses à ces tensions ainsi qu'à d'autres problèmes existants, tels que la perte de compétitivité du secteur énergétique de l'UE, l'absence de finalisation du marché intérieur de l'énergie et les prix structurellement bas sur le marché du carbone (ETS). Il devra permettre de réaliser les objectifs de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique et garantir la prévisibilité pour les investissements dans les technologies bas-carbone. La proposition formulée paraît à ce stade plutôt prudente, consensuelle et fondée sur la neutralité technologique et la flexibilité. Les objectifs affichés se situent dans une fourchette basse, laissant peu de marge de manœuvre et pouvant nécessiter des efforts accrus après 2030.

Il faut donc veiller à ce que la nouvelle gouvernance proposée soit accompagnée d'une discipline suffisante pour assurer l'intérêt commun de façon économiquement efficace, et ouvrir ainsi la voie à une « Communauté européenne de l'énergie » plus que jamais nécessaire. Néanmoins, on peut s'attendre à ce que le Conseil n'adopte pas de décision contraignante, vu les nombreux désaccords et réticences de plusieurs États membres à ce stade.

5. Quels sont à votre avis les principaux messages que le Conseil européen doit formuler à propos de la situation en Ukraine ?

L'UE a jusqu'ici essayé de jouer un rôle de pont entre les deux camps qui s'opposent en Ukraine, mais aussi entre la Russie et les États-Unis : cela ne lui simplifie pas la tâche, surtout en raison des tensions entre ses États membres.

À court terme, le Conseil européen doit répondre aux demandes du peuple et des autorités ukrainiennes pour un rapprochement avec l'UE sur le terrain politique et économique, tout en étant clair sur le fait qu'il ne s'agit pas d'envisager une adhésion de l'Ukraine. Il faut en effet tenir compte du fait que, au-delà de la Crimée, l'Ukraine en tant que nation est profondément divisée face à son avenir, entre l'UE et la Russie. En tout état de cause, cette crise doit rappeler aux Européens la nécessité d'éviter de placer leurs voisins orientaux dans la situation de devoir faire un choix exclusif entre l'UE et la Russie. Je crois qu'il serait utile que nos alliés américains en soient davantage convaincus, de même que les États membres d'Europe d'orientale.

Le Conseil européen doit maintenir sa fermeté vis-à-vis de la Russie quant au respect du droit international et de la souveraineté du territoire ukrainien, incluant la Crimée, et faire bloc avec les autres nations qui défendent cette ligne rouge. Cette fermeté inclut la possibilité d'utiliser de façon graduelle des sanctions vis-à-vis de certains responsables russes : j'observe d'ailleurs que, malgré ses hésitations, l'UE s'est clairement engagée dans cette voie. Je constate aussi qu'on rapproche parfois le cas de la Crimée de celui du Kosovo, mais à tort : dans un cas, il s'est agi d'organiser une volonté d'indépendance, tandis que dans l'autre il s'agit de planifier une annexion par la Russie...

À moyen terme, la position de l'UE dépendra naturellement des décisions et actions des autorités russes au cours des prochains jours. Il faut cependant mieux gérer l'interdépendance qui nous lie avec la Russie dans de nombreux domaines, et dans celui de l'énergie en particulier. Là aussi, cessons de nous référer à des objectifs inaccessibles en termes « d'indépendance énergétique » et organisons mieux notre interdépendance, y compris avec la Russie. Cette crise doit bien sûr nous inciter à diversifier davantage nos approvisionnements énergétiques et à développer les infrastructures qui permettent d'assurer cette diversification, y compris à l'Est. Mais elle doit aussi nous rappeler que la Russie est notre grand partenaire de l'Est de l'Europe : il est important d'éviter de se retrouver dans un jeu à somme nulle avec les Russes et de chercher plus activement à mettre en place de nouvelles formes de partenariats tripartites sectoriels qui impliquent Européens, Russes et voisins.

Œuvrer à la mise en place de tels partenariats à moyen terme n'exclut cependant en rien l'expression d'une position européenne de fermeté dans l'immédiat. En outre, une telle perspective ne sera possible que sur la base d'un processus de dialogue permettant en regain de confiance mutuelle, qui demeura très difficile à engager sans gestes positifs de la part de Vladimir Poutine.

6. Ce Conseil européen va aussi débattre des relations entre l'Afrique et l'UE : quelles décisions et conclusions en attendez-vous ?

À court terme, le Conseil européen va d'abord devoir faire le point sur les interventions récentes au Mali et en Centrafrique, pour lesquelles il est impératif qu'un engagement européen soit organisé à l'échelle européenne : l'Afrique fait elle aussi partie de notre voisinage immédiat et il convient de lui accorder beaucoup plus d'attention désormais sur la base d'une vision commune.

Les Européens ont eu tendance ces dernières années à se focaliser sur leurs relations avec la Chine, l'Inde, le Brésil, etc. en sous-estimant leurs intérêts en Afrique. Depuis la Stratégie conjointe Afrique-Europe adoptée à Lisbonne en 2007, l'Afrique a pourtant connu un formidable développement, avec une croissance moyenne annuelle de 5%. Il y a bien entendu 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 (notamment dans les domaines des communications, de la logistique et des banques). Le sommet UE-Afrique des 2 et 3 avril prochains doit cependant marquer un changement de paradigme avec un engagement plus clair des Européens en Afrique.

Le Conseil européen ne peut pas se contenter de regarder le continent d'abord comme une réserve de matières premières ou comme une source d'immigration clandestine. Comme le rappelle régulièrement Pascal Lamy, l'explosion de la classe moyenne mondiale, qui devrait passer de 2 à 5 milliards d'ici 2030, viendra d'abord d'Asie et d'Amérique latine mais également d'Afrique : les Européens doivent donc mieux tirer parti de cet appétit de consommation qui se présente à leurs portes. La priorité est au commerce, en veillant à développer des partenariats moins asymétriques que par le passé et plus équilibrés avec des acteurs économiques africains qui démontrent chaque jour un peu plus leurs capacités à s'insérer dans le marché mondial.

Par ailleurs, en 2030, l'Afrique comptera 1,5 milliard d'habitants et représentera avec la Chine et l'Inde deux tiers de la main d'œuvre âgée de 19 à 25 ans. Les Européens, qui vont devoir affronter leur déclin démographique, doivent réfléchir dès à présent à la contribution potentielle de cette main d'œuvre de mieux en mieux formée, avec laquelle ils entretiennent des liens historiques et une proximité géographique.

L'UE a raison de demander aux pays d'origine et de transit de coopérer, mais elle doit le faire dans le cadre d'une politique plus vaste de migration légale (réadmission contre octroi de visa). On est encore loin d'un seuil minimal de collaboration et de coopération en matière d'admission, qui pourrait renforcer la position de l'UE par rapport à ses partenaires africains.

Les diverses politiques mises en place par l'UE (les accords de partenariats euro-méditerranéens, la politique migratoire européenne, la « stratégie Sahel », le programme « transport » de l'Afrique subsaharienne, etc.) appellent enfin plus de cohérence et doivent être davantage orientées vers une plus forte intégration du continent. En ce sens, alors que l'accord de Cotonou avec les ACP doit faire l'objet d'une révision en 2015, avant la négociation d'un nouvel accord en 2020, la participation pleine et entière de l'Union africaine comme partie prenante de cette négociation devrait être envisagée.

Sur les mêmes thèmes...

QUEL NOUVEAU PAQUET ÉNERGIE-CLIMAT POUR L'UE ?

Sami Andoura & Stefan Böbner, *Tribune - Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2014

CROISSANCE ET EMPLOI : QUELLE STRATÉGIE POUR L'UE ?

Maria-Eugenia Le Gourrière, *Synthèse d'une conférence co-organisée avec l'EPPA, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2014

LE MARCHÉ UNIQUE 20 ANS APRÈS : DÉFIS ET OPPORTUNITÉS

Emanuel Gyger & Maria-Eugenia Le Gourrière, *Synthèse d'une conférence co-organisée avec la Maison de l'Europe à Paris, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2014

CROISSANCE, COMPÉTITIVITÉ, EMPLOI : LA RICHE POSTÉRITÉ DU LIVRE BLANC

Jérôme Vignon, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2014

THINK GLOBAL - ACT EUROPEAN IV. THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION

Elvire Fabry (dir.), préface de Pascal Lamy et António Vitorino, *Études & Rapports No. 96, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2013

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*

