

DIX RECOMMANDATIONS CLÉS

A lors que l'interdépendance mondiale ne cesse de s'accroître, l'UE doit avoir une stratégie à long terme qui lui permette de réagir aux grandes mutations de la scène internationale. Afin d'anticiper l'impact négatif de la crise économique et financière sur son influence internationale et d'éviter une marginalisation progressive des Européens, l'UE doit se doter d'une stratégie d'action extérieure plus intégrée, visant notamment à :

1. Améliorer la cohérence des politiques internes et externes

Le levier qu'offre le marché unique pour promouvoir les intérêts européens dans le monde est limité par un développement trop lent de la dimension externe des politiques internes. Par ailleurs, la fragmentation des politiques externes et la répartition actuelle des tâches entre la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ne sont guère propices à une lecture plus politique des défis externes, qui est nécessaire au développement d'une stratégie globale tournée vers l'avenir.

Pour renforcer la dimension externe des politiques internes dans les domaines dans lesquels les États membres peuvent s'entendre sur des intérêts stratégiques communs à long terme, et introduire plus de cohérence entre ces nouvelles politiques d'action extérieure et la diplomatie traditionnelle, une coopération plus active des deux institutions est nécessaire et pourrait être utilement soutenue par :

- la nomination dans la prochaine Commission de 2014 d'un commissaire pour l'élargissement et la politique européenne de voisinage qui soit également l'adjoint de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité;

- la création entre les deux institutions de groupes de travail permanents, qui favoriseraient la mutualisation de leur expertise, des instruments et des ressources sur des questions spécifiques – comme par exemple la mobilité.

2. Lutter contre la fragmentation de la gouvernance économique au sein de l'UE et dans sa représentation externe

Les États membres misent sur une diplomatie commerciale nationale plus active, s'inspirant des stratégies « géoéconomiques » des pays émergents, pour pallier la faiblesse de la demande interne. Mais ces efforts risquent sans doute de ne pas suffire pour stimuler la compétitivité européenne. Au-delà du mandat de la Commission qui lui permet de négocier l'accès aux marchés des pays tiers, la politique commerciale ne débouche pas sur une stratégie extérieure suffisamment coordonnée et la concurrence engagée entre les États membres nuit à leurs intérêts à long terme. La priorité pour accroître la compétitivité économique de l'Union à long terme demeure donc de :

- souder les marchés européens en achevant le marché unique, en particulier dans le domaine des services.

Pour tirer le meilleur parti possible de ses performances économiques sur la scène internationale, l'UE doit mieux se faire entendre sur les dossiers macro-économiques et financiers mondiaux. Deux initiatives seraient prometteuses :

- instaurer une représentation unique de la zone euro au FMI ;
- faire des autorités européennes de surveillance (AES) récemment créées des plateformes institutionnelles de coordination et de représentation de la position européenne dans les négociations sur la réglementation financière mondiale.

3. Approfondir les relations de l'UE avec les grandes puissances économiques, en particulier la Chine

Dans le monde multipolaire actuel, une coopération stratégique entre l'UE et les États-Unis est indispensable pour établir des règles équitables qui permettent de promouvoir les valeurs occidentales dans la gouvernance économique mondiale et de lutter contre les abus croissants du capitalisme d'État.

L'UE ne pourra pas s'affirmer davantage auprès des nouvelles puissances économiques, notamment la Chine, si les États membres privilégiennent leurs relations bilatérales avec Pékin au détriment d'une approche commune. Pour établir des relations bénéfiques aux deux parties, il faut notamment :

- s'assurer que la souscription d'obligations souveraines par la Chine dans les divers États membres soit réalisée en toute transparence ;
- mettre en place des incitations qui visent à soutenir les demandes de libéralisation des citoyens chinois et à obtenir une « seconde ouverture » de l'économie chinoise (en encourageant les initiatives privées pour renforcer les capitaux privés, l'entreprise privée, l'entrée en bourse des sociétés chinoises, la protection de la propriété intellectuelle, etc.).

4. Développer une stratégie globale pour garantir une croissance durable et l'accès aux ressources stratégiques

La croissance verte et le développement durable resteront au centre des préoccupations européennes et continueront de guider l'action interne et externe de l'UE, malgré la crise économique et financière qui freine la transition écologique des économies européennes. Des intérêts hautement stratégiques, comme la qualité de vie et la compétitivité économique, seront en effet menacés si l'on néglige le changement climatique et la raréfaction des ressources naturelles. Puisqu'il s'agit d'un problème mondial et non d'une spécificité européenne, ces enjeux appellent une meilleure coordination entre l'UE et le reste de la planète et impliquent :

- d'accroître la crédibilité de l'UE sur la scène internationale par le renforcement de ses instruments internes, en particulier en veillant au bon fonctionnement du système d'échange de quotas d'émission ;
- de peser davantage sur la scène internationale en privilégiant les actions collectives plutôt que les initiatives unilatérales, notamment pour garantir l'accès aux ressources naturelles clés comme le gaz naturel ;
- de développer le volet extérieur de politiques internes (énergies et matières premières) ;
- d'éviter qu'une vision euro-centrée ne guide les projets de développement d'énergies renouvelables dans le voisinage, en développant des bénéfices mutuels pour l'UE et les pays tiers, comme par exemple le développement d'une économie faible en carbone chez les partenaires méditerranéens eux-mêmes ;
- d'intégrer les enjeux de la sécurité alimentaire et de protection de l'environnement dans la politique agricole commune ;
- et de promouvoir systématiquement une gestion plus efficace et écologique des ressources naturelles sur les marchés intérieurs et extérieurs.

5. Faciliter les migrations légales

Au-delà des difficultés à court terme que pose la flambée du chômage, la pénurie de main-d'œuvre liée au vieillissement de la population européenne appelle un débat de fond et des actions concrètes pour doter l'UE d'une politique migratoire globale. Les trois axes suivants devraient notamment être étudiés :

- Dans le cadre des Partenariats pour la mobilité, des groupes de pays, partageant des besoins comparables de main-d'œuvre (hautement) qualifiée et proposant des conditions de travail, de rémunération et de vie similaires, pourraient entreprendre ensemble de mettre en œuvre des politiques attractives pour les travailleurs qui ont le bon profil.

- L'UE devrait également améliorer les règles d'admission des immigrés et faciliter la mobilité intracommunautaire pour motif professionnel des travailleurs migrants installés dans un État membre.
- Enfin, une politique d'intégration plus active est nécessaire pour accompagner ces réformes et appelle davantage d'échanges de bonnes pratiques entre États membres.

6. Dépasser les seuls enjeux sécuritaires pour adopter une vision globale de la politique migratoire qui tienne compte des autres objectifs de l'UE

Une plus grande implication des ministres des Affaires étrangères, qui permettrait d'ouvrir le débat sur les migrations à des questions sociales, économiques et environnementales, suppose de :

- renforcer le rôle du SEAE.

Pour plus de cohérence, il faudrait tenir compte de l'impact des autres politiques européennes, telles que les politiques de développement et de coopération, sur la politique migratoire, en :

- renonçant au principe de conditionnalité qui soumet l'attribution de l'aide au développement aux résultats obtenus par les pays tiers en matière de maîtrise des flux migratoires (réadmission et contrôles aux frontières). Réduire l'aide au développement n'aidera pas à résoudre les problèmes migratoires.

7. Remplacer une attitude défensive vis-à-vis du voisinage par la recherche de bénéfices mutuels

L'UE n'a pas encore de réponse satisfaisante à apporter à la concurrence croissante d'autres influences dans son voisinage (valeurs non libérales, nouveaux marchés attractifs, etc.). Elle doit également s'attaquer au décalage qui existe entre d'un côté des politiques européennes qui privilégient le long terme et

s'appuient sur un processus institutionnel lent, et de l'autre, une transformation rapide des voisins et les demandes urgentes qu'ils expriment. Puisque l'article 8 du TUE impose aux États membres de s'engager activement dans le voisinage, un regard plus positif sur les opportunités qui pourraient être saisies dans un voisinage intégré et stable incite à :

- lutter contre l'inefficacité du principe de conditionnalité attaché aux politiques de l'UE, par l'instauration d'un système d'évaluation qui repose sur des critères mesurables (avec des objectifs très précis, comme la liberté d'expression) pour permettre une allocation ou une réduction plus stricte des financements ;
- favoriser la stabilité régionale par des incitations innovantes qui soient plus étroitement liées aux attentes et intérêts des sociétés civiles des pays voisins (en particulier en matière de commerce et de mobilité) et reconnaître que les traditions des voisins peuvent également contribuer à promouvoir le pluralisme et de la démocratie.

8. S'engager dans une coopération active avec d'autres acteurs régionaux comme la Turquie et la Russie

L'UE pourrait engager avec la Turquie une coopération étroite sur leurs intérêts communs dans le voisinage, en particulier dans la région méditerranéenne :

- Tout en s'efforçant de trouver une solution au problème chypriote, l'UE et la Turquie pourraient développer une stratégie commune visant à engager les voisins - notamment les États arabes, qui se tournent volontiers vers le modèle turc - dans le plus de projets régionaux possibles (infrastructures, enseignement supérieur et recherche, développement des entreprises, etc.).
- La faisabilité d'une ouverture progressive de l'union douanière UE-Turquie à d'autres voisins pourrait également être étudiée pour stimuler les échanges intra-régionaux et le développement économique de la région.

Il est moins évident de se rapprocher de la Russie, mais il n'y a pas d'alternative.

- Le dialogue engagé dans le cadre des « Espaces communs » doit être relancé pour servir de forum d'échange à des groupes de travail de fonctionnaires qui développeraient des projets communs dans le voisinage.
- Mais la voie officielle doit s'accompagner d'un ancrage plus fort dans la société civile (via des partenariats entre municipalités et écoles, des échanges d'étudiants et des projets trilatéraux avec des partenaires d'Europe de l'Est) afin de mieux cerner les attentes des partenaires et de soutenir les acteurs qui sont indispensables à la réalisation des objectifs de l'UE dans son voisinage oriental.

9. Repenser la politique de défense de l'UE

La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ne servira pas à s'engager dans une course à la suprématie militaire. Pour autant, l'UE ne peut s'attendre à ne mener que des opérations de maintien de la paix de faible ampleur. Entre les deux, bon nombre de missions importantes peuvent exiger un recours à la force militaire, qu'il s'agisse de faire face à de graves crises humanitaires ou de protéger les voies du commerce maritime.

Pour parvenir à redéfinir l'objectif de la PSDC, les gouvernements de l'UE doivent :

- entreprendre une révision de la défense européenne qui tienne compte des priorités géostratégiques de l'UE, des menaces qui pèsent sur la sécurité européenne et des scénarios opérationnels auxquels les gouvernements doivent se préparer.

10. S'attaquer à l'épineuse question des capacités militaires

Les gouvernements de l'UE doivent se demander comment entretenir et renforcer des capacités militaires qui confèrent la souplesse et l'autonomie nécessaires pour faire face aux crises et difficultés à venir. En effet, si les États membres continuent à réduire leur budget et leurs capacités au rythme actuel, la plupart des armées européennes ne seront bientôt plus opérationnelles. Il faudrait donc :

- aller au-delà du processus actuel de mutualisation et de partage pour procéder à une véritable intégration des capacités militaires ;
- favoriser une intégration de la production et de l'achat de matériel militaire au niveau européen ce qui permettrait de consolider l'industrie européenne de défense.

Rapporteurs :

Sami Andoura | *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

Nadège Chambon | *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

Michele Comelli | *Istituto Affari Internazionali (IAI)*

Elvire Fabry | *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

Daniel Keohane | *Fride*

Yves Pascouau | *European Policy Centre (EPC)*

Daniela Schwarzer | *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*

Federico Steinberg | *Real Instituto Elcano*

Cette sélection demeure sous la responsabilité des seuls rapporteurs.