

PARTIE 1 : LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE DE L'UE : PROMOUVOIR LES INTÉRÊTS EUROPÉENS SUR LA SCÈNE MONDIALE

Rapporteurs :

Daniela Schwarzer | *Directrice du département Intégration européenne,
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*

Federico Steinberg | *Analyste senior pour l'économie et le commerce
international, Real Instituto Elcano*

Synthèse

1. Défis intérieurs et extérieurs

L'UE est confrontée à un double défi : en interne, la zone euro est en crise, et cette dernière se répercute à l'extérieur par un déclin relatif du poids de l'UE dans l'économie mondiale. La crise de la dette souveraine a mis la zone euro sous pression. Confrontés à une faible croissance et un chômage élevé, la plupart des États membres mettent en œuvre d'importantes réformes structurelles et tentent de stabiliser leur budget. Par ailleurs, la zone euro a pris la décision de créer une union bancaire. Mais au delà d'une réforme progressive de sa gouvernance économique et budgétaire, une union budgétaire et politique reste nécessaire pour la stabilité de l'euro. **Compte tenu de l'urgence qu'il y a à endiguer la crise et à améliorer les structures de gouvernance bancaires, économiques et budgétaires, l'attention politique s'est essentiellement portée sur les problèmes internes de l'Union.** Mais cette introversion doit rapidement être rééquilibrée pour parvenir à rapidement endiguer rapidement la perte d'influence externe de l'UE dans un monde en pleine transformation.

2. Le déclin de l'influence économique européenne

L'arrivée de nouveaux acteurs sur la scène internationale, notamment la Chine et les pays émergents, se reflète dans les institutions de la gouvernance économique mondiale. Depuis 2008-2009, c'est le sommet du G20, et non plus ceux des G7-8, qui tient lieu de grand forum de discussion pour les questions économiques et financières planétaires et les efforts de coordination internationale. Un membre sur cinq du G20 est européen, contre un sur deux au G8. La présence de l'UE au Fonds monétaire international (FMI) s'est également réduite en termes relatifs : les États européens ont dû abandonner deux des huit sièges qu'ils détenaient au bureau exécutif et la voix européenne a été d'autant plus affaiblie que certains de ces pays ont dû recourir à l'aide du FMI. **La baisse relative de son poids économique et ses mauvaises performances en matière de croissance, de dette et de stabilité bancaire ont accéléré le déclin de l'Europe comme puissance normative.** Ni les Européens ni les États-Unis ne sont désormais considérés comme des « modèles », et les préférences libérales occidentales pèsent moins dans les débats qui président à la future organisation de l'économie et de la finance mondiales.

On pourrait s'attendre à ce que l'affaiblissement de l'UE sur la scène internationale incite les États membres à s'unir pour défendre plus efficacement leurs intérêts communs. L'Union étant la première puissance commerciale mondiale et la politique commerciale étant un domaine dans lequel l'UE parle d'une seule voix, on pourrait s'attendre à ce qu'elle soit influente. **Mais l'UE ne se montre guère performante dans la conduite de la dimension extérieure de sa politique commerciale ; et l'on peut en dire autant en matière économique, financière et monétaire.**

Elle se présente face au monde extérieur en ordre dispersé, en particulier en termes de politique macro-économique et la difficulté qu'elle rencontre pour influencer l'agenda de la régulation mondiale et la réforme du système monétaire international est patente. Cela tient en grande partie au peu d'empressement que mettent certains États membres à transférer plus de pouvoir à une représentation unifiée au sein des institutions multilatérales et à leur dispersion lorsqu'ils ont affaire à des partenaires extérieurs.

Cela a un impact direct sur la façon dont l'UE fait valoir ses performances économiques à l'étranger et sa stratégie de négociation, tant avec les partenaires traditionnels que les nouveaux partenaires commerciaux. De nouvelles initiatives sont nécessaires pour se rapprocher du traditionnel allié américain et promouvoir les valeurs occidentales dans la gouvernance économique mondiale. Mais il faut également que les Européens parviennent à trouver leur propre voie pour engager le dialogue avec les nouvelles puissances économiques dans la construction d'un nouvel ordre économique mondial. Le problème est moins l'essor de puissances comme la Chine et l'Inde, qu'une mauvaise évaluation politique des nouvelles réalités démographiques et économiques et l'incapacité des Européens à bien identifier leurs intérêts.

3. Recommandations

3.1. Au delà de la course aux exportations

La diplomatie commerciale pratiquée par les États membres sape de plus en plus l'approche commune. La concurrence engagée entre les États membres pour accéder aux marchés extérieurs ne cesse de croître pour compenser l'atonicie de la croissance interne et trouver des points de croissance dans les exportations, alors que les consommateurs européens sont plombés par la dette et les coupes budgétaires. Cette stratégie a peu de chances d'enrichir l'Europe. Outre la poursuite d'une intégration bancaire, budgétaire, économique et politique, **l'UE doit alimenter la demande intérieure en encourageant des politiques de relance de la consommation et de l'investissement dans les États membres les moins touchés par la crise de la dette. À long terme, l'Europe doit relever ses taux de croissance et de productivité.** Ses efforts doivent tendre à **relancer les échanges entre États membres, en rapprochant les marchés européens** et en renforçant la concurrence entre les entreprises, notamment dans le domaine des services. Cette stratégie serait plus payante que la façon dont les États membres tentent actuellement d'imiter les puissances émergentes dans leur déploiement « géo-économique ». *(J. Springford, CER & R. Youngs, FRIDE)*

3.2 Nouer le dialogue avec la Chine

En ce qui concerne les BRICs, et particulièrement la Chine, l'Europe doit redéfinir sa stratégie pour permettre aux deux parties de bénéficier d'une relation plus étroite et davantage diversifiée. **Jusqu'à présent, les Européens abordent les BRICs en ordre dispersé et leurs relations sont essentiellement cantonnées au commerce et à la politique de la concurrence.** Avec la Chine, l'UE semble désormais plus résolue, notamment sur les questions d'accès aux marchés publics, de réciprocité et de dumping. La Chine a riposté, en ralentissant ses investissements dans les pays développés où elle n'est pas bienvenue. **L'UE doit à présent définir plus clairement quelles sont ses priorités dans ce partenariat stratégique tout en prêtant attention aux « intérêts vitaux » de la Chine,** qu'il s'agisse de ses demandes répétées concernant l'embargo sur les armes, le statut d'économie de marché, ou encore sa politique d'une « Chine unique ».

Pour ce qui est des obligations d'État détenues par la Chine, les achats de dette souveraine européenne par des pays étrangers devraient être rendus publics, de sorte qu'ils ne puissent pas tirer profit de cette opacité pour renforcer leur influence politique. Les rencontres bilatérales devraient faire l'objet de communications conjointes européennes pour garantir que les achats de dette souveraine n'ont pas d'impact politique.

En outre, les Européens devraient mettre en place un système d'incitations favorisant la coopération avec les acteurs qui sont favorables aux réformes internes. En soutenant les aspirations internes à plus de libéralisation, l'UE défend ses propres intérêts économiques. En ce qui concerne l'augmentation des investissements chinois en Europe, un effort particulier pour accueillir les entreprises privées chinoises permettrait également de renforcer la position des capitaux privés chinois à domicile.

Mais il est essentiel de garantir une réciprocité ainsi que la protection des investissements européens en Chine. L'Europe devrait encourager une « deuxième ouverture » de l'économie chinoise, qui augmenterait la consommation intérieure et procurerait au monde une nouvelle source de croissance. Les questions touchant à la propriété des entreprises et à leur introduction en bourse, aux droits de propriété intellectuelle, aux secteurs de la finance et des

services ou encore aux marchés publics, sont, dans ce contexte, toutes d'un intérêt stratégique pour l'Europe. (*J. Parella-Plesner, ECFR & A. Kratz, Asia Centre/ECFR*)

Au-delà de la Chine, l'UE doit se doter de stratégies globales pour gérer ses relations avec les grandes puissances émergentes, comme l'Inde, et en particulier les puissances moyennes telles que le Mexique, le Brésil, l'Indonésie, l'Afrique du Sud et - plus près d'elle - la Turquie : des économies qui auront sans doute une influence croissante sur le monde dans les prochaines décennies.

3.3. Réinventer le partenariat économique transatlantique

L'UE devrait travailler à une initiative de grande envergure pour faire avancer le programme transatlantique de commerce et d'investissements récemment lancé. L'élimination des droits de douane rendra les entreprises américaines et européennes plus compétitives. La suppression des barrières douanières existantes pourrait augmenter de 0,7 % par an le PIB de l'UE et de 0,3 % celui des États-Unis et promouvoir des normes communes, notamment dans les échanges de services, qui pourraient ultérieurement être adoptées par des tiers et être incluses dans les négociations de l'OMC.

Sur les questions macro-économiques, l'UE et les États-Unis devraient nouer un dialogue stratégique régulier, afin d'examiner quels sont les enjeux communs ou les interdépendances, et coordonner plus efficacement leurs politiques.

Les domaines du changement climatique et de l'énergie, dans lesquels la révolution du gaz et de l'huile de schiste a considérablement amélioré la position des États-Unis, appellent également plus de coopération. En matière de changement climatique, des recherches conjointes sur les technologies phares de l'ensemble du mix énergétique pourraient être engagées. La création d'un espace transatlantique de recherche et d'innovation et celle d'un conseil commun de la recherche énergétique contribueraient à amener sur le marché de nouvelles technologies. Enfin, l'UE devrait chercher à coopérer avec les États-Unis pour renforcer le cadre normatif du système économique et monétaire international. (*P. Świeboda, demosEUROPA*)

3.4. Une seule voix pour l'euro sur les questions monétaires, financières et réglementaires

L'Europe peut accroître son influence sur les questions macro-économiques mondiales si la zone euro est capable de parler d'une seule voix dans les instances économiques et financières internationales et particulièrement au FMI.

Il y a deux façons de renforcer la coordination entre les États membres pour représenter la zone euro dans les organisations internationales. La première option consisterait à créer un comité de la zone euro qui permette de coordonner les votes, qui sont actuellement répartis entre deux membres individuels et six coalitions. La seconde option viserait à créer un siège unique pour les pays de la zone. L'appartenance au Fonds serait officiellement prise en charge par une institution ayant autorité en matière budgétaire et fiscale, puisque les droits de vote sont directement liés aux quotas alloués par le Fonds. Une telle institution pourrait potentiellement être le Mécanisme européen de stabilité (MES), qui prendrait de l'importance dans la mise en place de la gouvernance de la zone euro s'il devenait l'élément central de la coordination des politiques budgétaires. Une alternative serait un gouvernement économique de la zone euro si les Européens étaient prêts à accepter un profond changement des traités. Cela engagerait une réforme, du moins une relecture des statuts du FMI, puisque seuls les « États » peuvent y être représentés. Un autre obstacle serait le besoin de redéfinir la clé de répartition. En retranchant les flux intra-européens de son calcul, le quota de la zone euro pourrait tomber sous les 21 %, ce qui plaidierait en faveur de la première solution si aucune réforme majeure de la clé de répartition n'est entreprise dans les prochaines années. C'est toutefois la seconde option qui serait la plus sensée (dans la mesure où elle offrirait un cadre intégré pour la représentation extérieure) si le Fonds devait modifier sa clé de répartition et réduire le poids des pays de la zone euro, aujourd'hui surreprésentés. (*D. Schwarzer, SWP & F. Steinberg, Elcano & D. Valiante, CEPS*)

En matière de gouvernance financière, les réformes internes entreprises par l'UE devraient être mises à profit pour renforcer sa voix sur la scène internationale. Il s'agit d'encourager une représentation extérieure plus cohérente des positions européennes. Mais cette tâche ne peut que se solder par un

échec si la spécificité institutionnelle de la gouvernance financière mondiale, qui est composée de différentes organisations dépassant souvent le traditionnel clivage public-privé, n'est pas prise en compte. L'UE devrait s'appuyer sur sa propre expérience d'harmonisation comptable reprenant son initiative *ad hoc* auprès du Conseil des normes comptables internationales (IASB) pour lui donner l'étoffe d'une véritable stratégie globale, dans tous les domaines de la régulation financière. Cette généralisation consisterait à étendre le rôle des autorités de supervision européennes (ESAs) récemment créées à celui de plateformes institutionnelles destinées à coordonner et à représenter les vues des Européens dans les négociations internationales sur la régulation financière, afin, notamment, de renforcer la capacité réglementaire de l'UE et d'assurer sa compatibilité institutionnelle ainsi que sa complémentarité avec les instances de régulation financières mondiales. Encore faudrait-il s'assurer que l'architecture de la nouvelle autorité de supervision bancaire européenne confiée à la BCE prend bien en compte tant la représentation externe de l'UE dans la régulation bancaire mondiale que la relation de cette nouvelle autorité avec l'Autorité bancaire européenne (ABE), afin d'éviter de morceler davantage le paysage réglementaire européen en matière financière. Pour compléter les ESAs, des structures de gouvernance appropriées, compatibles avec le régime financier international, sont nécessaires. (*F. Chatzistavrou, Eliamep & D. Katsikas, Eliamep & Y. Tirkides, CCEIA*)

Une intégration bien menée semble être la seule réponse possible aux défis internes et externes de l'Europe. L'UE doit résoudre ses problèmes économiques internes (croissance et productivité faibles, gouvernance de l'euro inachevée) pour renforcer son influence internationale. Mais cette crise interne peut également être une opportunité : les réformes internes, nécessaires pour assurer la viabilité de l'union monétaire et rendre plus compétitives les économies européennes, requièrent un haut niveau d'intégration politique et cette dernière faciliterait à son tour la mise en place d'une représentation européenne unique dans la politique économique internationale.