La campagne électorale européenne qui s'achève a beaucoup porté sur le bilan de la gestion de la crise économique par les dirigeants de l'Union européenne : pour ou contre l'austérité, pour ou contre le sauvetage des banques (et le pardon pour leurs dérives…). D'autre part, la campagne a connu une certaine focalisation sur la fameuse nouveauté : la compétition menée à travers l'Europe par les candidats des grandes familles politiques pour le poste de président de la Commission européenne.

Mais l'action de l'UE durant ces cinq dernières années ne peut se résumer à cela. Son action, souvent méconnue de la majorité des citoyens, porte sur de nombreux domaines. Cette action n'est pas le fait du seul Parlement européen, unique institution démocratiquement élue de l'Union : elle est le résultat du travail conjoint de la Commission, qui détient le droit d'initiative législative, mais aussi des gouvernements nationaux, dont le pouvoir a eu tendance à se renforcer lors de la crise. Le Parlement joue un rôle de colégislateur : il approuve les textes, mais il y apporte souvent sa propre contribution. Le bilan cicontre ne peut donc être considéré comme celui d'une seule institution, mais des trois (le troisième étant le Conseil, soit les États-membres).

Nous avons demandé à des experts de quelques prestigieux instituts d'étude, tous basés à Bruxelles et spécialisés dans l'analyse de l'action européenne, de passer au crible la période qui s'achève (le mandat de la Commission prend fin en décembre, mais elle est dans les faits déjà en « affaires courantes »). Un exercice remarquable de concision, pour lequel nous leur adressons nos remerciements.

Un avertissement : afin de ne pas alourdir la lecture, mais aussi pour conserver un minimum de place à la nuance, nous avons dû opérer un choix, et laisser de côté quelques domaines importants, qui méritaient tout autant d'être passés au crible : l'agriculture, la politique régionale, et le budget de l'UE. C'est ainsi qu'il nous est resté onze domaines : les onze étoiles sont donc fortuites, et ne sont pas dues à un grossier oubli de la douzième étoile du drapeau européen… ■

JUREK KUCZKIEWICZ

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Une délicate mise en route

Les cinq dernières années devaient marquer l'avènement d'une politique étrangère européenne plus cohérente. C'était l'objectif du traité de Lisbonne avec la création du poste de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité et du Service européen pour l'action extérieure. Cette période a été celle de l'initiation, ainsi marquée par une mise en route délicate (définition au coup par coup des périmètres fonctionnels de chacun), un manque de priorités (excès de zèle) et des couacs. Sur la politique de défense commune, le pénible constat est qu'elle s'est embourbée en dépit des discussions fin 2013. Tous ces constats ont nourri des perceptions négatives à l'endroit de la politique extérieure de l'UE tant sur les personnes que sur les enjeux. Mais, il y a également eu quelques succès : certains d'estime, d'autres plus conséquents, tel l'accord de normalisation des relations arraché entre Serbes et Kosovars en 2013. L'initiation doit théoriquement entériner un changement d'état d'esprit. C'est l'enjeu des cinq prochaines années pour Bruxelles comme pour les Etats-membres, qui devront apprendre à mieux s'exploiter mutuellement, alors même que les défis ne manquent pas (Ukraine, Iran, Sahel…).

VIVIEN PERTUSOT, RESPONSABLE DE L'IFRI BRUXELLES

JUSTICE ET INTÉRIEUR

Le Parlement, défenseur des droits des citoyens

La justice et les affaires intérieures (JAI) sont des domaines clés de la politique de l'Union européenne, par leurs effets directs sur les droits des citoyens. Le terme JAI inclut des politiques aussi diverses que l'immigration, la protection des données et la coopération policière. Le Parlement européen (PE), seule institution de l'UE directement élue par les citoyens, a vu son rôle s'accroître dans ces politiques après le Traité de Lisbonne. De consultatif, il est devenu colégislateur à part entière avec le Conseil de l'UE.

Le Parlement s'y est adapté de manière dynamique, garantissant une responsabilité démocratique accrue dans les politiques de sécurité de l'UE. Les révélations de Snowden sur la surveillance électronique d'Européens par les États-Unis (programme Prism) ont déclenché une enquête publique du Parlement, la seule ayant été menée à ce jour. Le rapport Moraes qui en a résulté préconise un renforcement de la protection des données des Européens. Il montre une certaine fermeté des eurodéputés quand il s'agit de protéger les droits des citoyens. Cependant, une étude publiée par le Centre for European Policy Studies (CEPS) montre que cette responsabilité accrue s'accompagne aussi de difficultés liées à une technocratisation croissante et une recherche de compromis à tout prix avec les Etats membres, qui passe par exemple par une augmentation des négociations à huis clos.

Méconnu auprès du public, ce travail du PE a le mérite et le potentiel de rapprocher des citoyens ces politiques ayant trait à la liberté et la sécurité. Il est fondamental que le rôle du Parlement européen, à savoir garantir la responsabilité démocratique et protéger les droits fondamentaux des citoyens, soit renforcé au cours de la prochaine législature. Le prochain PE doit éviter les votes basés sur le populisme et le nationalisme, pour se concentrer sur des politiques européennes fondées sur des preuves rationnelles et des sources de recherche indépendantes.

SERGIO CARRERA ET NICHOLAS HERNANZ – CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES

COMMERCE

La fuite en avant

Le commerce est vital pour la gigantesque économie de transformation qu'est l'UE. Fortement dépendante de ses importations en énergie et matières premières, elle doit en permanence s'élever sur l'échelle de la valeur ajoutée dans la chaîne globale de production. Première puissance commerciale du monde, elle a été, avec les USA, l'architecte et le pilier du système multilatéral. Aujourd'hui, leur prééminence à l'OMC est menacée par la montée de la Chine et des Brics. Du coup, depuis une décennie, l'UE s'est engagée, sur les pas de l'Amérique, dans une fuite en avant dans le bilatéralisme qui l'amène, dans une logique de dominos, à conclure des accords de libre-échange tous azimuts vers l'Asie (Japon, Corée), vers l'Amérique (Canada et accord transatlantique en vue), vers la Russie (offre d'une zone de libre-échange de Lisbonne à Vladivostok) et peut-être un jour vers la Chine. Mais le « marché intérieur transatlantique » est-il à la portée d'une Europe encore désunie face à une Amérique unie et puissante ? Cette coalition imposera-t-elle sa loi à la Chine ou suscitera-t-elle la naissance de blocs commerciaux rivaux en Asie ? L'Europe perdra-t-elle pied en Afrique, face à l'emprise grandissante de la Chine ? Karel De Gucht force-t-il l'Europe commerciale à se dépasser ou la conduit-il un pont trop loin ? Prophète ou aventurier, les tribulations du TTIP/Tafta en décideront.

PIERRE DEFRAIGNE, DIRECTEUR EXÉCUTIF – MADARIAGA / COLLEGE OF EUROPE FOUNDATION

COUP D'ENVOI

Britanniques et Néerlandais aux urnes

Les Pays-Bas et le Royaume-Uni ouvrent ce jeudi le bal des élections européennes, qui s'étaleront jusqu'à dimanche soir – fermeture des bureaux de vote à 23 heures en Italie. Près de 400 millions d'électeurs sont appelés aux urnes dans les 28 pays de l'UE pour désigner 751 députés pour 5 ans. Le résultat dépendra beaucoup du taux de participation. En 2009, les Européennes n'avaient mobilisé que 43 % des électeurs, et un nouveau record d'abstention pourrait être atteint cette année.

Les premières projections sur la composition du nouveau Parlement sont attendues dimanche vers 22 heures, et les premiers résultats peu après la fermeture des bureaux en Italie. (afp)

Mais qu'a donc fait l'Europe pendant cinq ans ?

« Le Soir » a demandé à des think-tanks européens d'évaluer l'action de l'UE ces cinq dernières années, dans onze domaines.

GOUVERNANCE

Deux changements substantiels

Le système de l'UE a connu deux nouveautés majeures depuis 2009. La première fut l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009, avec des innovations institutionnelles telles que le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, l'établissement d'un Conseil européen avec un président permanent et la création du Service européen d'action extérieure. Deuxièmement, il est résulté de la crise de l'euro un renforcement de la gouvernance économique, particulièrement dans les pays de la zone euro. Au rang des innovations : la mise en place de deux mécanismes de sauvetage dotés de plusieurs centaines de milliards d'euros (le FESF et le MES), l'introduction du Semestre européen (qui renforce la coordination des priorités économiques et fiscales), un Pacte de stabilité et de croissance plus sévère, la création d'une surveillance macroéconomique et un traité fiscal intergouvernemental qui prévoit des freins contraignants aux dettes nationales.

Quant à l'équilibre des pouvoirs entre les institutions de l'UE, la crise a amené à renforcer les schémas et arrangements intergouvernementaux. Les crises sont toujours des périodes qui privilégient la branche exécutive du pouvoir. Il n'est donc pas surprenant que les (principaux) gouvernements nationaux, le Conseil européen et son président Herman Van Rompuy, ont joué un rôle prédominant au niveau européen. Il faudra voir dans le prochain cycle politique comment le système interinstitutionnel se développera, et si la Commission et le Parlement européens pourront jouer un plus grand rôle.

JANIS EMMANOUILIDIS, DIRECTEUR DE RECHERCHES – EUROPEAN POLICY CENTRE

ÉNERGIE ET CLIMAT

Bilans mitigés

Durant la précédente législature, des progrès importants ont été accomplis vers la création d'un marché intérieur de l'énergie. Des règles ont été établies sur le découplage entre les réseaux et la production, ainsi que sur l'intégration des marchés nationaux dans un ensemble européen. Mais certains points peuvent être considérés comme partiellement accomplis. Si les objectifs de parts de renouvelable dans le mix énergétique sont près d'être atteints, le marché du carbone ne fournit pas de signal clair encourageant les investisseurs à réduire leurs émissions. Le déploiement des renouvelables n'a pas permis une diminution de la dépendance énergétique de l'UE. Enfin, les politiques liées à l'efficacité énergétique restent assujetties aux efforts consentis au niveau national.

Alors que le début de la législature était empreint d'une inspiration libérale (réalisation du marché intérieur, marché carbone, fixation d'objectifs de parts de marché), la fin de la législature se conclut par des mesures de relance des investissements déguisées, avec l'adoption de projets d'interconnexion, dits « projets d'intérêt commun » (PIC), dont l'objectif est d'accélérer la mise en œuvre d'interconnexions critiques. La Commission cherche également à soutenir le déploiement de nouvelles technologies. Un cadre stratégique est attendu pour donner une cohérence à cette nouvelle politique.

AURÉLIE FAURE, SENIOR FELLOW – IFRI/BRUXELLES

CONCURRENCE

La crise a mis la politique antitrust sous forte pression

La politique de concurrence a été soumise à forte pression durant ce mandat de la Commission européenne. La crise a suscité des appels en faveur d'une révision des règles. La recherche de moyens pour rehausser la compétitivité de l'industrie et pour favoriser la création de champions européens ainsi qu'un lobbying toujours plus puissant ont poussé la Commission à assouplir les règles des fusions, à rendre la politique antitrust plus coulante et à autoriser une politique industrielle faite d'allégements fiscaux et d'aides d'Etat. Le vice-président Almunia, en charge de la Concurrence, a le mérite d'avoir navigué à travers la crise en résistant à cette pression : les règles n'ont pas été assouplies. C'est précisément lorsque la crise frappe fort qu'il y a une nécessité accrue de maintenir la concurrence, de protéger le consommateur et de stimuler la croissance. Mais la Commission s'est inévitablement retrouvée sur la défensive : une application plus stricte des règles aurait été souhaitable, par exemple avec des amendes plus élevées pour les entreprises coupables de pratiques anticoncurrentielles. Les temps forts de la période écoulée ont été les interventions dans les secteurs de la finance, de l'énergie et des télécoms, où tous les instruments contraignants ont été utilisés. Ceux-ci peuvent cependant soigner les symptômes, pas le mal : la politique de concurrence ne peut se substituer à des réformes structurelles qui ouvriraient la voie vers plus d'intégration, plus de concurrence transfrontière et plus de transparence.

MARIO MARINIELLO, RESEARCH FELLOW – BRUEGHEL INSTITUTE

ÉCONOMIE, FINANCES, MONNAIE

Les effets pervers de la gestion de la crise

Les affaires économiques, financières et monétaires ont occupé une place de premier plan à l'agenda européen, du fait de la crise. La Commission a correctement coordonné des mesures fiscales de relance en 2008-2009. Le renforcement de la gouvernance fiscale a eu des bons côtés, mais elle a poussé l'Europe vers une consolidation fiscale prématurée : cela a affaibli la croissance, augmenté le chômage, généré une inflation trop basse et rendu plus difficile la réduction des dettes. Une nouvelle procédure a été introduite pour surveiller les faiblesses du secteur privé – une grande innovation – mais son efficacité est contestable. Des politiques timorées en matière bancaire ont prolongé les malheurs des banques, réduisant dès lors l'accès aux moyens de financement, et donc freinant la croissance. L'euro a traversé une crise existentielle, qui a été combattue par diverses actions de la Banque centrale européenne, une détermination politique pour maintenir l'intégrité de la zone euro, et par le lancement de l'Union bancaire européenne. La crise laisse derrière elle d'énormes divergences de croissance et de chômage, un haut endettement public et privé, et une union monétaire imparfaite.

ZSOLT DARVAS, SENIOR FELLOW - BRUEGEL INSTITUTE

MARCHÉ INTÉRIEUR

Une action forte pour réguler la finance, mais plusieurs marchés restent encore insuffisamment intégrés

En conséquence de la crise de 2008, l'agenda du marché intérieur s'est focalisé sur les services financiers et les banques. L'UE est intervenue afin de mieux intégrer la régulation financière, la supervision des banques systémiques et la résolution des défaillances bancaires, voyant dans la combinaison entre des marchés intégrés et une gestion fragmentée des endettements une menace à la stabilité macroéconomique. Toutefois, la procédure législative a souffert en raison du découplage croissant entre le marché unique et le cadre de l'union monétaire, et en raison des tentatives nationales de protéger leurs acteurs bancaires. Des changements dans les traités pourraient s'avérer nécessaires afin de fournir une base légale plus robuste à un régime intégré – particulièrement en ce qui concerne l'établissement de fonds communs. Cependant les intérêts nationaux, résultats de différentes spécialisations financières des Etats membres, rendent ce changement politiquement très improbable dans un futur proche. Dans les autres domaines du marché unique, trop d'industries stratégiques de réseau, telles que les télécommunications, le transport ou l'énergie, demeurent excessivement fragmentées selon des logiques nationales. Cela réduit la position de négociation de l'UE dans un grand nombre de dossiers stratégiques, que ce soit celui du traité de libre-échange transatlantique ou celui des relations énergétiques avec la Russie. Enfin, l'intégration accuse un retard considérable en matière d'impôts des sociétés et de lois réglementant les faillites. Le prochain Parlement et la prochaine Commission devront renverser la tendance d'une trop grande complaisance à l'égard des gouvernements nationaux afin de sortir de l'impasse.

MARCO GIULI, RESEARCH FELLOW – MADARIAGA / FONDATION COLLÈGE D'EUROPE

EMPLOI ET SOCIAL

Des domaines devenus prioritaires, mais aux résultats mitigés

Un chômage en explosion et des tensions sociales croissantes ont poussé les dirigeants européens à placer les questions sociales et d'emploi en tête de leurs agendas politiques. La stratégie Europe 2020, adoptée en 2010 comme stratégie de croissance, a fait de la « croissance inclusive » l'une de ses priorités, et trois de ses cinq objectifs (emploi, éducation, et lutte contre la pauvreté) concernent l'agenda social.

De plus, la nécessité de renforcer la dimension sociale de l'union monétaire a fait introduire des critères d'emploi et d'objectifs sociaux dans la nouvelle gouvernance économique : l'inégalité y figure par exemple à l'avant-plan. Troisièmement, les politiques ciblées d'emploi des jeunes ont reçu une attention particulière. Les Etats-membres ont appelé à mettre en œuvre la « Garantie jeune », dont l'objectif est de fournir endéans quatre mois des offres qualitatives d'emploi, d'éducation, de formation ou d'apprentissage.

Toutefois la mise en œuvre a été tout sauf convaincante. Les progrès sur Europe 2020 ont été décevants, mettant au jour le peu de pouvoirs de l'UE dans ce domaine, et le caractère non contraignant des mécanismes européens. De plus, une grande part de la législation européenne est plutôt destinée à faciliter le marché unique, plutôt que d'apporter des réponses à la détérioration des conditions sociales des citoyens, en particulier dans les pays en crise. Le prochain cycle politique montrera si les discussions sur des initiatives plus ambitieuses, comme un salaire minimum ou une allocation de chômage européens, débouchent sur du concret.

CLAIRE DHÉRET (EUROPEAN POLICY CENTRE)

INDUSTRIE, TRANSPORT ET RECHERCHE

De grands projets pour doper la compétitivité et l'innovation

Dynamiser l'innovation et la compétitivité européennes à l'ère d'une concurrence globale féroce et d'une croissance en berne, a été l'un des mantras de la Commission sortante. Cet objectif a suscité un regain d'intérêt pour la ré-industrialisation de l'Europe et l'introduction d'objectifs ambitieux pour l'UE, comme la contribution de 20 % par l'industrie au PIB à l'horizon de 2020, ou encore 3 % du PIB de l'UE investi dans la recherche et le développement.

Au-delà de ces aspirations, la Commission a mené des actions pour réformer les politiques de réglementation en matière d'aides d'Etat, et pour compléter son approche horizontale de la politique industrielle par une approche plus verticale, centrée sur l'investissement et l'innovation dans des technologies spécifiques. Mais un soutien des niveaux de pouvoirs nationaux ainsi qu'un alignement des priorités nationales et européennes, qui font largement défaut, seraient bienvenus si l'on veut délivrer des résultats tangibles.

Dans le transport, trois initiatives majeures ont marqué l'agenda : l'adoption du quatrième paquet ferroviaire visant à faciliter l'accès au marché et augmenter la concurrence entre opérateurs, les changements dans la législation sur le Ciel unique destinés à renforcer l'efficacité du système de trafic aérien, et l'adoption du programme « Connecter l'Europe », une initiative en faveur du développement de réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et des télécoms. Toutefois, malgré le besoin criant d'investissements en infrastructures, la mise en œuvre en a été très lente.

Quant à la recherche, la création des Partenariats européens d'innovation a visé à forger une nouvelle approche européenne en recherche et innovation, par l'association d'acteurs publics et privés de l'UE, et des niveaux nationaux et régionaux. Le nouveau programme de recherche et innovation d'Horizon 2020 a été arrêté, et doté d'un budget de 77 milliards d'euros. Cela constitue une augmentation significative par rapport aux dépenses antérieures de l'UE dans ce domaine.

CLAIRE DHÉRET, SENIOR POLITICAL ANALYST – EUROPEAN POLICY CENTRE

ENVIRONNEMENT ET CLIMAT

Des progrès notables, mais il reste à gagner l'adhésion

L'action climatique de l'UE travaille aux objectifs 20/20/20 : réduire les gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990, augmenter la part du renouvelable à 20 % de la consommation, et accroître de 20 % l'efficacité énergétique pour 2020. On argumente que les émissions ont été réduites du fait de la crise économique, et que l'augmentation de la part du renouvelable par des politiques non durables fausse le tableau : mais l'UE est globalement en ligne sur ses deux premiers objectifs. Par contre, des efforts beaucoup plus grands sont nécessaires pour améliorer l'efficacité énergétique. La troisième phase de l'ETS (le marché européen des permis d'émission) a démarré en 2013, parallèlement à des tentatives pour réviser et renforcer le système. Il couvre actuellement quelque 45 % des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE.

En matière de politique environnementale, l'accent a été mis sur l'efficacité de l'exploitation des ressources, qui est aussi au cœur de la stratégie de croissance Europe 2020. Mais beaucoup reste à faire pour gagner l'adhésion des Etats membres et des entreprises, et pour créer un marché qui soutienne une économie plus verte, plus durable et plus éco-innovante. L'UE n'a pas réussi, pas plus à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières, à démontrer et à communiquer les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux d'une vraie action climatique et de la création d'une économie plus verte. L'Europe a besoin d'une « narration » qui montre les possibilités de la réduction des émissions globales, de la lutte contre le changement climatique, de la sécurisation de l'approvisionnement énergétique, tout en promouvant plus largement les intérêts socio-économiques et l'amélioration de la compétitivité.

ANNIKA AHTONEN, SENIOR POLITICAL ANALYST – EUROPEAN POLICY CENTRE

sur lesoir.be

Retrouvez toute l'actualité des Vingt-Huit sous la rubrique « Union européenne » : www.lesoir.be/union-européenne