

« LE RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR L'UEM EST ENCOURAGEANT »

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

António Vitorino prend position sur les enjeux du Conseil européen des 18 et 19 octobre 2012 en évoquant notamment l'état d'avancement des projets d'unions budgétaire, bancaire, économique et politique.

1. Le Conseil européen va examiner le rapport intérimaire sur « l'union économique et monétaire » préparé par Herman Van Rompuy et les trois autres présidents : que pensez-vous de ce rapport ?

La feuille de route qu'Herman Van Rompuy et les autres trois présidents ont présentée en juin est très ambitieuse, puisqu'elle propose le renforcement ou la mise en place de quatre unions « budgétaire », « bancaire », « économique » et « politique ». Le prochain Conseil européen serait donc utile s'il permettait, non pas de parvenir au but sur ces quatre points, mais de clarifier plusieurs enjeux clés en vue du rapport final attendu en décembre, sur la base de ce que propose le rapport intérimaire.

En matière d'union budgétaire, le rapport intérimaire rappelle utilement ce qui a déjà été fait en matière de discipline budgétaire tout en reconnaissant que « ce n'est pas suffisant ». Il rappelle la nécessité de mettre en place « différentes formes de solidarité budgétaire » pour permettre aux pays de mieux absorber les chocs asymétriques, tout en liant cette solidarité à l'avancée des réformes structurelles.

Il est donc bienvenu que, comme le propose le [groupe Tommaso Padoa-Schioppa](#)¹, le rapport intérimaire évoque l'émission commune de titres de dettes ou encore la mise en place d'un outil de stabilisation conjoncturelle au niveau de l'UEM. Un tel instrument pourrait soutenir les États de l'UEM lorsqu'ils connaissent des évolutions négatives du point de vue de leur croissance potentielle ou de leur taux de chômage moyen, sans attendre qu'ils soient dans une situation de crise aiguë rendant nécessaire le recours au Mécanisme européen de stabilité. Le Conseil européen de novembre consacré au « cadre financier pluriannuel » après 2013 offre une bonne occasion d'approfondir le débat sur ce sujet, afin de s'entendre non pas seulement sur le contenu du budget de l'UE27, mais aussi sur les contours d'un budget spécifique à la zone euro, qui serait nécessairement centré sur des objectifs de stabilisation de l'UEM.

2. Quelle est votre évaluation des propositions du rapport intérimaire en matière d'« union économique » et d'« union politique » ?

En ce qui concerne l'union économique, le rapport de juin parlait d'une façon vague de la nécessité de renforcer la coordination des politiques économiques de la zone euro. Le rapport intérimaire rappelle utilement qu'il faut le faire dans le cadre du « semestre européen » et en tirant parti de l'application du TSCG et du « Pacte euro + ». Il propose aussi des engagements contractuels entre l'UE et ses États, qui seraient assortis « d'incitations financières » : c'est certainement une piste bienvenue et fructueuse à explorer, car l'UE risque sinon de ne guère pouvoir dépasser les limites de la méthode ouverte de coordination.

Sur le volet « union politique », il y a semble-t-il un consensus sur la nécessité d'impliquer de manière plus importante le Parlement européen et les parlements nationaux dans le contrôle démocratique des grandes décisions relatives à l'UEM. Au-delà de cette implication parlementaire, je souhaiterais surtout que les chefs d'État et de gouvernement précisent ce que recouvre le terme d'« union politique », qui est tellement polysémique que les conclusions du Conseil européen de juin et le rapport intérimaire n'osent pas l'utiliser ! Il faudrait en effet éviter que, parce qu'il est compris différemment d'un pays à l'autre, le terme d'« union politique » nous fasse perdre des années en discussions stériles, comme cela a été le cas pour le terme de « gouvernement économique »...

3. Vous indiquiez en juin dernier que la situation espagnole allait « nous conduire à l'union bancaire »² : pensez-vous que le Conseil européen va confirmer cette orientation ?

Le Conseil européen des 28 et 29 juin dernier a affirmé que « l'union bancaire » est l'un de piliers centraux de la bonne santé de l'union économique et monétaire : elle seule permettra en effet de casser le

cercle vicieux entretenu par la crise des dettes souveraines et la crise bancaire, et qui est particulièrement net dans un pays comme l'Espagne. Ce projet d'« union bancaire » est fondamental afin de restaurer durablement la stabilité et la crédibilité de la zone euro, comme le FMI³ vient par exemple de le rappeler.

Il s'agit désormais d'adopter les récentes propositions de la Commission en faveur d'une européanisation de la « supervision bancaire » : elles accordent clairement de nouveaux pouvoirs à la BCE qui, en liaison avec les superviseurs nationaux, a vocation à surveiller les 6000 banques de la zone euro - la crise actuelle en Espagne nous a en effet montré que des banques dites « petites » peuvent elles aussi déstabiliser tout le système financier. Je constate par ailleurs qu'aucune impulsion décisive n'a encore été donnée pour la mise en place d'un système européen de dépôts bancaires ou de fonds de résolution bancaire : le rapport intérimaire reste d'ailleurs assez prudent sur ces deux points.

Il n'est pas certain que les États membres souscriront pleinement à l'ensemble du projet d'union bancaire, dont il faut bien mesurer le caractère exceptionnel. En disant cela, je ne pense pas seulement aux pays en difficulté, mais aussi à des pays comme l'Allemagne ou l'Autriche, dont les autorités n'ont pas nécessairement envie de voir la BCE contrôler leurs banques. C'est d'autant moins certain que, suite aux récentes interventions de la BCE sur les marchés, les taux d'emprunt des pays en difficulté ont commencé à chuter : cet apaisement des marchés pourrait réduire les incitations à agir, sous la pression de la nécessité.

Il faut quoiqu'il en soit que la BCE prenne le temps de s'organiser afin d'exercer au mieux les tâches de supervision prudentielle qui vont lui être confiées. Ce qui me paraît donc important à ce stade, c'est de s'en tenir aux grands principes adoptés par le Conseil européen de juin 2012, et d'enclencher une mise en place graduelle de « l'union bancaire européenne » qui, au-delà de tel ou tel enjeu, doit, dans son ensemble, être clairement inscrite dans les faits à moyen terme.

4. Pensez-vous que le Conseil européen doit donner un signal spécifique en direction de la Grèce ?

Le Conseil européen va logiquement attendre le rapport de la Troïka sur l'avancement des réformes en Grèce, qui ne sera probablement pas disponible ce mois-ci. On peut néanmoins noter que les trois partis de la coalition gouvernementale grecque se sont mis d'accord pour un nouveau plan d'ajustement, qui s'ajoutera aux mesures sévères déjà mises en place. Rappelons que, depuis 2008, la Grèce a perdu 20 % de son PIB et que son peuple a fait beaucoup d'efforts, pour des

résultats économiques qui ne sont pas très concluants à ce stade. Le temps est donc venu de faire montre de compréhension au moment d'accorder la prochaine tranche d'aide de 31,5 milliards d'euros, sans laquelle la Grèce ne pourrait plus honorer ses engagements à partir de la fin novembre : si les réformes doivent se poursuivre, il faudra nécessairement envisager une révision de la durée du programme d'ajustement prévu dans ce pays, en gardant le souci de préserver la configuration actuelle de la zone euro.

Permettez-moi d'ajouter qu'il serait tout aussi important qu'un signal politique clair soit adressé aux opinions publiques des pays solidaires, afin d'atténuer l'asymétrie actuelle entre la sous-estimation des efforts engagés dans les « pays sous programmes » et la surestimation des coûts liés aux « plans de sauvetage ». Les pays solidaires ont accordé des garanties, des prêts et des apports en capitaux : ils n'ont pas « donné » de l'argent sans espoir de retour et, du fait de cette crise, ils sont même parfois en train de bénéficier du très bas niveau de leur taux d'emprunt sur les marchés. Les dirigeants de ces pays ont accepté d'être solidaires car ils savent que les coûts qui en découlent sont relativement limités au regard des coûts qu'engendrerait un hypothétique éclatement de la zone euro. Si le Conseil européen n'est pas en mesure de délivrer un tel message, au moins tel ou tel de ses membres devrait-il l'endosser dans son propre pays !

5. Pensez-vous que le Conseil européen pourrait ou devrait s'engager vers la mise en place d'institutions spécifiques à la zone euro ?

Je note tout d'abord que la crise en cours a déjà permis d'ajuster très utilement le cadre institutionnel de la zone euro. Nous venons juste d'assister à l'avènement du « MES », qui va désormais permettre d'aider les États et les banques en difficulté, en contrepartie d'un contrôle européen accru. Nous avons aussi des « sommets de la zone euro », dotés d'un président stable, et qui peuvent prendre des décisions en période de crise et définir les grandes orientations à suivre. Plusieurs éléments de l'architecture institutionnelle de la zone euro font cependant encore défaut.

Déjà très active face à la crise, la BCE doit désormais organiser en son sein une division des tâches claire entre ses fonctions monétaires traditionnelles et les nouvelles fonctions prudentielles qu'elle est appelée à exercer. Il faut également que la BCE soit chargée d'appliquer des normes prudentielles définies au niveau de l'UE27, et que cette application soit en grande partie déléguée aux superviseurs nationaux, sous le contrôle de Francfort.

Nous avons aussi besoin de nous engager dans la mutualisation partielle des dettes nationales, avec deux horizons à distinguer. À court terme, nous aurions besoin de mécanismes de mutualisation portant sur le stock de dette accumulé : pour cela, la mise en place d'un « véhicule spécial » inspiré du « redemption fund » proposé par le « Conseil des sages allemand » et évoqué par le rapport intérimaire d'Herman Van Rompuy serait suffisante. À moyen terme, l'émission commune de nouvelles dettes passe en revanche par la mise en place d'une « Agence européenne de la dette », qui constituerait une avancée symbolique et opérationnelle marquante pour la zone euro.

Il s'agit enfin de renforcer la dimension démocratique du suivi exercé par l'UE sur la mise en œuvre des politiques économiques et budgétaires nationales. Le « pacte budgétaire » prévoit une implication accrue des parlements nationaux, dont la forme reste à préciser : on pourrait par exemple instituer un « comité parlementaire de la zone euro », qui comprendrait aussi des parlementaires européens.

Il faut naturellement veiller à ce que toutes ces innovations institutionnelles reposent sur une articulation claire entre l'UE17 et l'UE27. Il est très positif que le « pacte budgétaire » soit adopté et ratifié par les pays hors zone euro, tout comme le « Pacte euro + » relatif à la compétitivité. Également très positif qu'en matière de contrôle prudentiel, la BCE soit appelée à agir en appliquant les normes définies par l'Agence bancaire européenne.

6. L'examen des grands « partenariats stratégiques » figure aussi à l'ordre du jour de ce Conseil européen : quel regard portez-vous sur les progrès réalisés sur ce registre ?

Catherine Ashton a présenté au printemps 2010 le renforcement des partenariats stratégiques comme l'une de ses priorités. Ils ont vocation à démontrer pleinement l'utilité du Service européen d'action extérieure (SEAE), chargé par le traité de Lisbonne de favoriser la cohérence des différents instruments et politiques

d'action extérieure de l'UE. Mais force est aujourd'hui de constater qu'au lieu de fournir une feuille de route de long terme, ces « partenariats stratégiques » contribuent essentiellement à la préparation des sommets bilatéraux entre l'UE et la Chine, l'UE et la Russie...

Le dialogue engagé avec les pays visés ne me semble donc pas pour l'heure reposer sur une vision très claire des intérêts européens : il se limite au renforcement de relations certes importantes, sans instaurer des partenariats stratégiques, au service desquels l'UE mobiliserait l'ensemble de ces politiques, qu'elles soient intégrées (la politique commerciale) ou non (les politiques de défense), mais aussi l'ensemble de ses ressources diplomatiques et financières.

Il n'est donc malheureusement pas étonnant que le Conseil européen ne prévoie qu'un « échange de vues » sur cette question, sans conclusions écrites. Mais il faut vraiment prendre garde à la démobilitation que peut engendrer une telle situation. Jacques Delors a indiqué dès la négociation du traité de Maastricht que l'avènement d'une « politique étrangère et de sécurité commune » supposerait une longue maturation, et qu'il fallait d'abord se concentrer sur l'adoption d'actions communes plus clairement identifiées. Il est utile que la création du « SEAE » conduise l'UE à essayer de passer plus souvent de la parole aux actes, mais rien de décisif ne pourra se faire si des impulsions plus fermes ne sont pas données par les chefs d'État et de gouvernement.

1. Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, « Parachever l'euro. Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », *Études et Rapports n° 92, Notre Europe*, septembre 2012.
2. « La situation espagnole nous conduit à l'union bancaire », Entretien d'António Vitorino à l'occasion du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, *Tribune, Notre Europe*, 26 juin 2012.
3. FMI, « Rapport sur la stabilité financière dans le monde », 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*