

« La situation espagnole nous conduit à l'union bancaire »

*Entretien avec António Vitorino, président de Notre Europe
à l'occasion du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012*

1 - Le Conseil européen devrait aborder la situation de la Grèce, qui a désormais un nouveau gouvernement : quels sont selon vous les enjeux prioritaires ?

Il faut tout d'abord se réjouir de l'avènement d'un gouvernement ayant un horizon temporel un peu dégagé, mais aussi évaluer l'état de mise en œuvre du programme d'ajustement et analyser la pertinence des demandes de ce nouveau gouvernement. Mon sentiment est qu'il faut accepter une reprogrammation « intelligente » du mémorandum conclu avec l'UE et le FMI. Il ne s'agit pas de faire des « cadeaux aux Grecs » ou de leur promettre plus d'argent, mais de réaménager certains aspects du calendrier du mémorandum (notamment concernant les efforts d'ajustement budgétaire) pour le rendre plus réaliste, mais aussi plus crédible vis-à-vis des marchés financiers.

Les récentes élections doivent nous inviter à mieux appréhender la situation grecque : il s'agit d'un pays qui a déjà fait d'importants efforts d'ajustement, dont le PIB s'est contracté de 6,9 % l'an dernier, et qui détient une dette publique de plus de 160 % du PIB... Dans ces conditions, il est dans l'intérêt même des créanciers d'alléger les conditions de remboursement de la dette, tout en exigeant le maintien des réformes qui ne nuisent pas aux finances publiques (comme le plan de privatisations). Il y a sinon un fort risque que la Grèce ne s'en sorte pas et que les dirigeants européens se trouvent un jour contraints d'accepter une restructuration ordonnée de la dette grecque (et donc d'assumer des pertes).

Le « pacte pour la croissance » préparé par l'UE sera enfin très utile pour la Grèce. Même un ensemble de mesures équivalant à 1 % du PIB de l'UE peut en effet avoir un impact majeur compte tenu de la taille de l'économie de ce pays – je pense notamment à l'apport des fonds structurels et des prêts de la BEI. Sans cet apport européen, la mise en œuvre du programme de réformes grec a aussi de fortes chances d'échouer.

2 - Pensez-vous que la situation de l'Espagne va donner lieu à des décisions marquantes ?

La situation de la Grèce a incité l'UE à abandonner la clause du « no bail-out » ; celle de l'Espagne va sans doute lui permettre de franchir le cap de « l'union bancaire »¹ – ce qui sera aussi très positif pour la stabilité de l'UEM.

En ce qui concerne l'Espagne, la décision adoptée par l'Eurogroupe du 9 juin dernier n'a pas été bien accueillie par les marchés : ils ont bien compris que la solution préconisée – prêter au gouvernement espagnol 100 milliards d'euros, afin qu'il les prête ensuite aux banques – entraînera une détérioration importante de la dette publique espagnole. Le résultat est que l'Espagne est obligée d'emprunter à des taux supérieurs à 5 % pour la dette à court terme, et que ses obligations à 10 ans se sont parfois échangées à un taux supérieur à 7 %, qui n'est pas soutenable à moyen terme.

¹ Les mots soulignés renvoient à des documents accessibles sur le site de Notre Europe (www.notre-europe.eu).

Il faut donc prendre des mesures pour casser le lien entre crise bancaire et crise de la dette souveraine : il s'agit notamment d'envisager une recapitalisation directe des banques espagnoles par le « FESF » ou le « MES », qui devrait bien sûr aller de pair avec une supervision directe de la banque espagnole de la part des institutions européennes. C'est parce que l'aide des États aux banques peut aujourd'hui avoir plus d'inconvénients que d'avantages que le contexte est peut-être favorable pour progresser de manière décisive vers une « union bancaire », fondée à la fois sur des mécanismes de solidarité et de contrôle européens.

3 - « Union bancaire », « union politique », « eurobonds », « saut fédéral » : croyez-vous que le Conseil européen adoptera des conclusions à la hauteur des propositions évoquées lors de sa préparation ?

Pour le savoir, il faut lire attentivement les analyses et propositions formulées par les Présidents Barroso, Draghi, Juncker et Van Rompuy qui sont plutôt encourageantes. Il est clair que le Conseil européen des 28 et 29 juin ne pourra pas prendre des décisions détaillées sur tous les défis actuels. Mais il faut au moins qu'émerge un compromis global pour avancer vers une [union à la fois bancaire, budgétaire et politique](#), assorti d'une feuille de route pour les semestres à venir.

Les blocages ont jusqu'ici beaucoup porté sur un désaccord au calendrier des mesures à privilégier pour adopter des impulsions décisives dans ces trois directions. Il faut donc mieux distinguer les décisions qui peuvent être prises très vite et pour lesquelles il y a sans doute déjà un accord politique (par exemple l'octroi de pouvoirs de supervision bancaire à la BCE) et d'autres initiatives qui requièrent un changement de traité et/ou une préparation technique importante (par exemple un fonds européen de restructuration bancaire ou l'émission « d'eurobonds »). Le [Rapport du « groupe Tommaso Padoa-Schioppa »](#)² que vient de publier par *Notre Europe* formule un diagnostic et des orientations très clairs dans cette perspective.

Je le répète : l'important est d'intégrer l'ensemble de ces éléments dans un compromis global, assorti d'un calendrier prévisionnel, qui inclut naturellement la mise en œuvre des accords déjà conclus, notamment en termes de réformes structurelles et d'assainissement budgétaire. Sur cette base, le Conseil européen pourra par exemple décider de la création d'un groupe de travail ou d'une méthode pour traiter les questions plus complexes d'un point de vue technique ou politique, mais il aura au moins fixé un cap clair et dégagé un peu l'horizon pour les observateurs, les citoyens et les marchés.

4 - Cette réunion du Conseil européen pourrait adopter des mesures favorables à la croissance : que peut-on attendre concrètement sur ce registre ?

Afin de retrouver la voie d'une croissance durable, mais aussi d'un consensus politique global, il me semble nécessaire d'obtenir une ratification rapide du « [TSCG](#) », puis d'y ajouter le « pacte pour la croissance » qui est en préparation – de préférence sous forme d'un protocole additionnel. Ce pacte pour la croissance devrait inclure deux types de mesures : des efforts européens plus importants en matière d'investissement et l'approfondissement du marché unique. En parallèle, il va de soi que tous les efforts réalisés pour résoudre la crise bancaire et progresser vers une « union bancaire » auront aussi un impact déterminant pour la croissance des pays européens.

² « Parachever l'euro. Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », Rapport du « Groupe Tommaso Padoa-Schioppa », *Notre Europe*, juin 2012. Préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt.

Pour des raisons aussi bien économiques que politiques, il est indispensable que la rigueur budgétaire au niveau national soit accompagnée d'une augmentation des investissements au niveau de l'UE. Un consensus se dessine d'ailleurs sur au moins trois points : le quasi doublement de la capacité de prêts de la BEI (+ 60 milliards d'euros), via une augmentation du capital apporté par les États ; la réallocation et l'utilisation plus rapide des fonds structurels européens, à hauteur de plus de 50 milliards d'euros ; enfin le lancement de la phase pilote des « project bonds », afin d'attirer les capitaux privés dans le développement des infrastructures de transport, d'énergie, et de télécommunications à l'échelle européenne.

À terme, le plus grand défi européen reste cependant la réalisation complète du marché unique, qui améliorerait la compétitivité européenne sur les plans de la productivité et de l'emploi. Il y a par exemple encore beaucoup à faire en matière de services ou d'économie numérique, et le Conseil européen doit donc donner des impulsions claires sur ce registre, 20 ans après celles initiées par Jacques Delors.

Il faut aussi souligner que c'est aux niveaux national et parfois régional que les défis cruciaux doivent être relevés pour promouvoir la croissance. La Commission a déjà émis des recommandations spécifiques à chaque État membre dans le cadre du « semestre européen », qui devraient être évoquées lors du Conseil européen. C'est aussi en s'appuyant sur la capacité de chaque pays à améliorer sa compétitivité, selon ses atouts et spécificités propres, que l'UE pourra augmenter ses taux de croissance et faire baisser ses taux de chômage au cours des prochains trimestres.

Si l'on pouvait enfin progresser vers une meilleure coordination des politiques économiques nationales, comme le « TSCG » y invite ses États signataires, cela serait aussi positif pour la croissance de la zone euro et de l'UE.

5 - Le Conseil européen va avoir sa première discussion de fond sur le « cadre financier pluriannuel » post-2013 : fondez-vous beaucoup d'espoirs sur ce point ?

Je ne suis guère optimiste. Depuis le début de l'année 2012, le dossier budgétaire a été relégué au second plan en raison de la crise. Et lors des derniers Conseils « Affaires générales », on a vu certains États membres adopter des positions assez radicales, voir démagogiques, exigeant des coupes importantes pour le [prochain cadre financier pluriannuel](#). Il est assez étonnant de créer ainsi un autre foyer de tensions entre États membres, d'autant que la proposition de la Commission sur le cadre financier multi-annuel est plutôt équilibrée.

Dans ce contexte, la présidence danoise a décidé de mettre sur la table une « negotiating box » sans citer de chiffres. Elle espère que les États pourront ainsi arriver plus facilement à des compromis concernant la structure du cadre financier ou des points plus concrets, tels que l'insertion ou pas de certains programmes (ITER, Galileo) dans le cadre financier. Mais la décision d'insérer ou pas ITER et Galileo dans le cadre financier a une incidence claire sur le montant total du cadre financier et par rubriques : si on les intègre, il faudra soit augmenter la taille totale du cadre financier, soit diminuer le montant des autres rubriques...

Au-delà de ces détails techniques, mieux vaudrait surtout souligner que, puisque les dépenses publiques sont durablement contraintes au niveau national, l'important est de [mieux dépenser ensemble au niveau communautaire](#). Le débat sur la croissance contribuera peut-être à cette salutaire prise de conscience.

6 - L'ordre du jour du Conseil européen indique qu'il va aussi évoquer la gouvernance de l'espace Schengen et la politique d'asile : que pensez-vous des dernières évolutions dans ces domaines ?

La récente décision du Conseil des ministres doit être vue à la lumière de ce qui est essentiel : préserver la liberté de circulation des personnes. Dans ce sens, bien que les termes de la décision du Conseil soient un peu confus, il n'y a pas à proprement parler de « rupture épistémologique » au regard des conclusions du Conseil européen de juin 2011, dans la mesure où il s'agit surtout de faciliter la réintroduction des contrôles aux frontières nationales par les États membres tout en allongeant les délais pendant lesquels les contrôles aux frontières pourraient être réintroduits.

Il était important de ne pas nier qu'il y a parfois de réels problèmes dans le contrôle des frontières extérieures, tout en prévoyant que le rétablissement des frontières nationales ne pourrait advenir qu'en dernier recours, après un processus graduel comprenant d'abord le [renforcement des actions de solidarité européenne](#) auprès des États exposés ou défaillants. Il est également essentiel que les troubles à l'ordre public et à la sécurité restent les seuls motifs invocables pour l'éventuel rétablissement des contrôles aux frontières nationales, et que ne soient pas invoqués d'autres motifs comme d'éventuels flux migratoires massifs, qui auraient prêté à toute sorte d'interprétation hasardeuse. J'ajoute qu'il est important que la Commission reste l'acteur principal lorsqu'il s'agit de définir les mesures à prendre en cas de « circonstances exceptionnelles ».

La situation créée par la récente décision du Conseil est plus problématique s'agissant du « mécanisme d'évaluation Schengen », et plus précisément du changement de base juridique assez surprenant qu'il a adopté. Ce changement a entraîné des représailles immédiates de la part du Parlement européen, qui continue quoiqu'il en soit à être co-décideur sur toute une série de domaines du « code Schengen » et qui a donc un important pouvoir de blocage. Il faut absolument rétablir les conditions du dialogue entre les deux acteurs : les changements de base juridique sont possibles au niveau communautaire, mais il faut qu'ils interviennent de manière concertée entre Commission, Conseil et Parlement européen.

Sur l'asile, on peut se réjouir des propositions récemment formulées par la Commission. La création d'un nouveau « système européen d'asile » était prévue pour 2010, l'UE a déjà pris deux ans de retard compte tenu des divergences entre États... Il est pourtant crucial de rapprocher les positions des États membres sur ce registre, car aussi longtemps que le nombre des demandes d'asile et surtout les taux d'acceptation seront si hétérogènes selon les pays, on assistera à des tensions très fortes autour des contrôles aux frontières extérieures de [l'espace Schengen](#).