

COMMISSION JUNCKER : SORTIR DE LA CRISE ÉCONOMIQUE, ÉVITER UNE CRISE POLITIQUE

Sofia Fernandes | *chercheur senior à l'Institut Jacques Delors*

Sofia Fernandes, chercheur senior sur les questions économiques et sociales, présente la synthèse du débat sur le thème « La Commission Juncker : quelles priorités internes (croissance, social, subsidiarité, etc.) ? » qui s'est tenu lors de la réunion annuelle du [Comité européen d'orientation](#) (CEO) de l'Institut Jacques Delors, le 13 décembre 2014.

Sur la base d'un discours introductif d'**Etienne Davignon**, ancien vice-président de la Commission européenne, et d'**Enrico Letta**, ancien président du Conseil de l'Italie, les participants ont débattu des **principales priorités internes de la Commission Juncker**.

Le point d'entrée de la discussion a été le nouveau paysage institutionnel européen, avec notamment un nouveau mode d'élection du président de la Commission et une nouvelle organisation du collège (1.1.), ainsi que le risque de crise politique qui pèse aujourd'hui sur l'Union européenne (UE). Alors que les pays européens ont évité le fossé de la crise économique, de laquelle ils ne sont pas tout à fait sortis, ils doivent également éviter de tomber dans le fossé d'une crise politique (1.2.). La nécessité de renforcer la légitimité de l'action européenne a été débattue et ce, en soulignant le rôle des parlements nationaux (1.3.).

En ce qui concerne les priorités d'action de la nouvelle Commission, l'accent a inévitablement été mis sur les enjeux de court terme : parvenir à un « grand pacte » entre les objectifs de réduction de la dette, de renforcement de l'investissement et d'adoption de réformes structurelles (2.1.). Une attention particulière a été accordée au « Plan Juncker » et à la flexibilité du Pacte de stabilité et croissance (2.2.). Les enjeux liés à la réforme en cours de l'Union économique et monétaire ont également été évoqués (2.3.). Enfin, il a été souligné que la crédibilité de la Commission serait minée si son action partait dans toutes les directions : c'est pourquoi la Commission doit établir un nombre limité de priorités (notamment l'union de l'énergie, le marché unique du numérique, l'union des marchés de capitaux ou encore l'accord transatlantique) et expliquer la plus-value de l'action européenne dans les domaines en question (2.4.).



Erik Belfrage, Florence Mangin, Eneko Landaburu, Pervenche Berès, Enrico Letta, Pedro Solbes, Aloi PETERLE et Isabelle Durant.
© Institut Jacques Delors.

1. Impact du nouveau paysage institutionnel et politique sur l'action européenne ?

1.1. Le nouveau paysage institutionnel européen

Le nouveau mode d'élection du président de la Commission européenne renforce sa légitimité et peut laisser augurer une meilleure relation entre le Parlement européen (PE) et la Commission. Cela pourrait permettre d'équilibrer le leadership du Conseil européen qui s'est renforcé ces dernières années. Néanmoins, cela n'est pas l'élément principal du nouveau paysage institutionnel européen. Deux éléments auront un impact important sur l'action européenne des cinq prochaines années.

D'une part, environ 30% des membres du PE sont par principe anti-Commission (membres issus des partis eurosceptiques). La conséquence de cela est que nous pouvons anticiper qu'il y aura un élément de modération de critique de la Commission du côté de 70% des membres du PE (à condition naturellement que la Commission n'agisse pas trop mal).

D'autre part, la désignation de vice-présidents coordinateurs au sein de la Commission semble a priori être un élément positif. Cela devrait en effet permettre de faire renaître un débat politique au sein de la Commission alors qu'il semblait avoir disparu depuis plusieurs années. Cette nouvelle organisation pourrait également permettre de dépasser la lourdeur d'une Commission à 28 qui comporte trop de membres. Le succès de la nouvelle structure dépendra néanmoins de la qualité des membres de la Commission et de leur capacité à travailler ensemble.

1.2. Éviter de tomber dans le fossé d'une crise politique

La montée des partis populistes est certainement une source d'inquiétude pour l'avenir de l'UE. Toutefois, il faut accorder tout autant d'attention à l'influence de la progression de ces partis sur les politiques défendues par les partis « mainstream », car ces derniers ont de plus en plus de mal à porter le projet européen. Il est devenu difficile de faire un discours positif sur l'UE. Il faut surtout éviter que le débat sur la réponse à apporter à la montée du populisme en Europe ne détourne l'attention des questions essentielles comme la réorientation des politiques européennes ou le renforcement de l'Union économique et monétaire (UEM).

Afin d'éviter une crise politique, il faut que l'Europe parle davantage aux citoyens. Si les dirigeants européens ne sont pas en condition d'avoir un narratif européen comportant des opportunités concrètes pour la vie des citoyens et des réponses à leurs problèmes, on continuera à parler d'Europe en termes négatifs. Le président et le premier vice-président de la Commission doivent jouer leur rôle de leadership dans la définition de ce nouveau narratif européen et éviter que l'UE ne tombe dans le « business as usual ».

L'année 2015 sera marquée par une succession d'élections nationales importantes, notamment celles en Grèce, au Royaume-Uni et en Espagne. Chacune de ces élections peut potentiellement accroître le risque de crise politique en Europe. En ce qui concerne le Royaume-Uni, il est naturellement souhaitable que ce dernier reste dans l'UE. La sortie d'un pays de l'UE pourrait en outre mettre en danger le projet européen en ouvrant un précédent et en déclenchant un possible effet domino sur d'autres pays. Néanmoins, il faut éviter la paralysie du fonctionnement de l'UE dans l'attente des élections ou du référendum anglais. De plus, il semble également évident qu'il sera difficile à 28 de faire de grandes avancées dans l'intégration européenne, ce qui rend inévitable d'avoir une Europe à deux vitesses, avec la zone euro comme moteur de l'intégration européenne. Cette Europe à deux vitesses répond d'ailleurs à la nécessité accrue, quand on a la même monnaie, de partager un ensemble de politiques/instruments communs.

1.3. Renforcer le rôle des parlements nationaux pour accroître la légitimité de l'action européenne ?

Plusieurs membres du CEO ont souligné qu'il est nécessaire de renforcer la relation de l'UE avec les parlements nationaux, et ce notamment pour éviter que les gouvernements fassent reposer sur l'UE la responsabilité des contraintes qui pèsent sur leur action nationale alors mêmes que ce sont les dirigeants nationaux qui ont adopté ces obligations « européennes ». L'UE ne peut pas continuer à avoir ce rôle de « bouc émissaire » que lui prêtent les gouvernements nationaux. À cette fin, il serait utile que chaque réunion du Conseil européen se termine d'abord avec une conférence de presse commune au lieu de 29, car dans la situation actuelle chacun veut transmettre l'idée chez soi qu'il est sorti gagnant de la réunion, ce qui implique que quelqu'un ait perdu et on dit souvent que c'est la Commission.

Concernant l'implication des parlements nationaux, il a néanmoins été souligné que s'il est vrai qu'il faut faire mieux et plus, les parlements sont souvent peu intéressés, à part quelques exceptions, et qu'il est peut-être pour cette raison plus productif de poser la question du rôle des parlements nationaux au sein de chaque pays (contrôle de leur gouvernement) plutôt qu'au niveau européen.



Étienne Davignon, Pascale Andréani, Jean-Louis Bourlanges et Renaud Dehousse. © Institut Jacques Delors.

2. Les priorités pour renforcer la croissance en Europe

2.1. Pour un « grand pacte » entre réduction de la dette, investissement et réformes structurelles

Les prévisions de croissance de la zone euro pour les prochaines années sont faibles. Dans un tel contexte économique, il sera difficile de surmonter les difficultés sociales constatées aujourd'hui dans l'UE. Renforcer les perspectives de croissance doit ainsi être l'objectif premier de l'action européenne. Dans ce cadre, nous vérifions aujourd'hui qu'il y a partout en Europe une analyse à peu près partagée de ce qui doit être fait : réduire la dette, renforcer l'investissement et mettre en place des réformes structurelles qui permettront de moderniser les économies. Ce qui varie, c'est la priorité accordée à chacun de ces éléments. Si chacun continue de prendre dans ce débat ce qui lui fait le plus plaisir et à écarter ce qui lui convient le moins, il ne sera pas possible de parvenir à un accord global.

Ce dont l'UE a besoin aujourd'hui est d'un « New Deal » ou d'un « grand pacte » dans lequel un équilibre entre les différentes mesures soit trouvé. Cet accord ne peut néanmoins reposer sur une répartition des tâches entre les pays, selon laquelle certains

investiraient plus alors que d'autres se reformeraient – ce n'est pas la bonne approche.

Alors qu'au cours des cinq dernières années, la priorité a été accordée à la réduction des déficits et dettes publics, la nouvelle Commission, qui souhaite apporter un nouvel élan à l'Europe, a mis en haut de l'agenda européen le renforcement de l'investissement en annonçant un plan d'investissement à hauteur de 315 milliards d'euros. Si ce « Plan Juncker » est naturellement le bienvenu, des doutes subsistent en ce qui concerne l'effet de levier attendu, qui semble trop optimiste, ou le risque d'une faible rentabilité des projets financés. Les États membres doivent accepter de mettre de l'argent frais dans ce plan afin d'attirer des capitaux privés et ainsi faire face au déficit terrible d'investissement dont pâti l'Europe.

Néanmoins, il a été souligné au cours du débat que la question est mal posée si nous demandons au président Juncker de stimuler la demande par ce plan d'investissement. Il faudrait en réalité deux instruments différents : d'une part, un plan de relance pour stimuler la demande au sein de la zone euro, financé par des capitaux publics, et, d'autre part, un plan d'investissement avec des capitaux privés au niveau de l'UE28.

De plus, les effets de ce plan, qui ne sera pas en place avant mi-2015, ne se feront pas sentir avant 2016. C'est pourquoi le « Plan Juncker » ne doit pas occuper tout l'agenda européen : il ne peut pas résoudre tous les problèmes et ses effets positifs vont mettre plus d'un an à être visibles. Les attentes sont très élevées et il faut donc faire attention au risque d'effet de frustration de la part des acteurs économiques et des citoyens. Cet agenda de l'« investissement » doit de plus être complété par un agenda de « régulation » car s'il manque des investissements privés en Europe, c'est aussi parce qu'il y a dans de nombreux domaines des incertitudes quant aux politiques poursuivies (comme par exemple dans le domaine de l'énergie).

Une autre dynamique récente, qui doit être prise en considération dans cette nouvelle équation, est la forte baisse du prix du pétrole, qui doit permettre aux Européens d'alléger leur facture énergétique de près de 150 milliards d'euros. Il serait très utile que les dirigeants européens discutent de l'usage d'une telle somme.

Quel est le rôle de la Banque centrale européenne (BCE) dans cette nouvelle dynamique ? La BCE a certainement un rôle très important à jouer, mais il faut reconnaître qu'il y a aujourd'hui trop d'attentes sur ce qu'elle fait et sur ce qu'elle peut faire. Comme l'a souligné Mario Draghi, il ne faut pas s'attendre à ce que la BCE apporte la réponse à tous les problèmes, les États membres ne doivent pas se décharger de leur action en comptant trop sur elle.

2.2. La flexibilité du Pacte de stabilité et croissance

En ce qui concerne le poids que doivent avoir la réduction des déficits et de la dette ainsi que les réformes structurelles dans le « grand pacte » européen, ce débat sera inévitable au printemps prochain, alors que la Commission devra notamment évaluer la situation de la France dans le cadre de sa procédure pour déficit excessif.

La Commission actuelle semble être prête à s'appuyer sur les clauses de flexibilité du Pacte de stabilité et croissance afin de donner plus de temps pour l'assainissement budgétaire aux pays qui mettent en place des réformes structurelles permettant de moderniser leurs économies. Si cela ne résout pas le problème lié au poids qui pèse sur l'action des États membres du fait des règles budgétaires, cela peut toutefois aider à éviter l'adoption d'une politique budgétaire qui soit trop néfaste à la croissance. De plus, s'il a été rappelé que le moment n'est pas opportun pour renégocier les règles budgétaires, il a également été souligné que le principal problème des règles budgétaires est qu'elles reposent sur des sanctions qui sont difficilement applicables, que ce soit pour des raisons économiques (imposer une amende aggraverait la situation d'un pays faisant déjà face à des difficultés budgétaires) ou politiques (elles donneraient lieu à une vague de contestation de la part des acteurs politiques et des citoyens du pays concerné).

2.3. Une réforme (toujours) en cours de l'UEM ?

En décembre 2012, un rapport dit des « quatre présidents » (Herman Van Rompuy, José Manuel Barroso, Mario Draghi et Jean-Claude Juncker) a établi une feuille de route pour renforcer l'UEM. Deux ans plus tard, les avancées réalisées sont pour le moins modestes, exception faite de l'union bancaire. Les États membres n'ont plus la pression des marchés financiers qui existait pendant les premières années de la crise dans la zone euro. Par ce manque de

pression, le renforcement de l'UEM risque d'avancer trop doucement, voire de ne pas avancer du tout. Les perspectives pour les mois à venir ne sont pour le moment pas encourageantes : il est prévu de faire une évaluation et révision du « Six Pack » et du « Two Pack », mais il n'est pas possible à ce stade de mettre d'autres initiatives sur la table car les États membres n'en veulent pas.

Néanmoins, si nous voulons avoir une « véritable » union monétaire, il est inévitable de poursuivre et approfondir le débat sur la capacité budgétaire de la zone euro, ce qui inclut le débat sur la mise en place d'une capacité d'absorption des chocs, comme le défendait le rapport des quatre présidents.

2.4. Les priorités sectorielles : énergie, économie numérique, union des marchés de capitaux et accord transatlantique

Le marché unique est la meilleure source endogène de croissance et de création d'emplois de l'UE. Malgré les avancées des 25 dernières années, le marché unique doit encore être complété et deux domaines ont été particulièrement mis en avant : l'énergie et l'économie numérique.

Il est important d'avoir une stratégie énergétique claire afin d'attirer les investissements privés dans ce domaine. À titre d'exemple, il manque aujourd'hui en Allemagne environ 30 milliards d'euros par an d'investissements privés dans le domaine de l'énergie, tout simplement parce qu'il n'y a pas de visibilité sur la stratégie énergétique du pays. Le marché unique de l'énergie et celui du numérique doivent se faire non seulement avec des mesures de libéralisation mais également avec de la réglementation afin de débloquent les investissements. De plus, afin d'avancer dans le domaine du marché unique de l'énergie et celui du numérique, il a été souligné qu'il peut s'avérer nécessaire de le faire avec un groupe plus restreint de pays selon l'exemple de Schengen.

Il a également été souligné que l'union des marchés de capitaux doit figurer en haut de l'agenda européen des prochaines années et ce pour deux raisons principales. Premièrement, car elle est fondamentale pour garantir un meilleur accès au financement de la part des acteurs économiques alors même que la crise financière a mis en évidence que nous ne pouvons pas faire reposer uniquement sur le secteur bancaire la responsabilité de financer l'économie.

Deuxièmement, car cette union des marchés de capitaux est l'une des priorités les plus importantes pour les Britanniques et, dans le contexte politique actuel, il est important de pouvoir entreprendre de nouvelles initiatives qui les engagent.

Au-delà des sources de croissance internes, l'UE doit être en mesure de tirer pleinement parti des opportunités de l'économie mondiale. Dans ce contexte, l'accord transatlantique est un élément incontournable de l'agenda européen des prochaines années et le défi sera celui de garantir que la libéralisation économique mise en place par cet accord ne se fasse pas au détriment des droits sociaux ou de la protection des consommateurs.

Enfin, les questions de l'immigration et de l'avenir du modèle social européen devront inévitablement avoir une place importante dans l'agenda européen des années à venir.



Joaquín Almunia, Yves Bertoncini, António Vitorino et Emma Bonino.
© Institut Jacques Delors.

LES DÉFIS EXTÉRIEURS DE L'UE : QUELLES STRATÉGIES ?

Nicole Koenig, *Synthèse du Comité européen d'orientation 2014*, Institut Jacques Delors, février 2015

DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE À L'UNION DE L'ÉNERGIE - UNE NOUVELLE PROPOSITION POLITIQUE

Sami Andoura et Jean-Arnold Vinois, préface de Jacques Delors, *Études & Rapports n° 107*, Institut Jacques Delors, janvier 2015

DONNER UN NOUVEL ÉLAN À L'UE : VITE !

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Yves Bertoncini et le Comité européen d'orientation 2014, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, décembre 2014

UNE NOUVELLE FEUILLE DE ROUTE POUR L'UE

António Vitorino, *Tribune - Entretien pré-Conseil européen*, Institut Jacques Delors, décembre 2014

EUROSCEPTICISME OU EUROPHOBIE : PROTESTER OU SORTIR ?

Yves Bertoncini et Nicole Koenig, *Policy paper n° 121*, Institut Jacques Delors, novembre 2014

PROMOUVOIR LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO : POURQUOI ET COMMENT ?

Eulalia Rubio, *Policy paper n° 119*, Institut Jacques Delors, octobre 2014

BUDGETS NATIONAUX ET SURVEILLANCE EUROPÉENNE : CLARIFIER LE DÉBAT

Sofia Fernandes, *Policy paper n° 118*, Institut Jacques Delors, octobre 2014

RÉFORMER LA «GOUVERNANCE» EUROPÉENNE. POUR UNE FÉDÉRATION D'ÉTATS NATIONS PLUS LÉGITIME ET PLUS EFFICACE

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Études & Rapports n°105*, Institut Jacques Delors, septembre 2014

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) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

