

Entretien avec António Vitorino à la veille des Conseil et Sommet européens du 23 octobre 2011

1 - Que pensez-vous de la façon dont les chefs d'Etat et de gouvernement européens ont traité la crise de la dette au cours des derniers mois ? Comment percevez-vous les évolutions des différents pays, et notamment de l'Allemagne ?

Depuis le début de la crise de la dette dans la zone euro, les chefs d'Etats et de Gouvernement ont avancé dans la bonne direction, mais il n'a pas toujours été aisé de percevoir laquelle... Les mesures d'urgence prises pour gérer la crise actuelle ont été conciliées avec des initiatives visant à renforcer l'architecture de l'UEM, notamment en termes de prévention et de gestion d'éventuelles crises futures. Les Etats membres ont fait preuve de solidarité envers les pays les plus fragilisés – il faut d'ailleurs rappeler que cette solidarité n'exprime pas un geste de générosité purement sentimentale, mais qu'elle traduit aussi la défense d'intérêts bien compris. En aidant la Grèce et les autres pays de la zone euro touchés par la crise de la dette publique, les Etats membres défendent la stabilité de leur monnaie et protègent leurs banques et leurs citoyens.

L'UE et ses Etats membres avancent donc dans la bonne direction, mais en agissant souvent trop peu et trop tard, et la réponse européenne n'a pas réussi à éviter l'effet de contagion, dans un contexte où trop de voix dissonantes s'expriment à Bruxelles et dans les capitales nationales. Le rythme de décision des Chefs d'Etats et de Gouvernement est manifestement insuffisant par rapport aux exigences des marchés, ce qui affaiblit leur crédibilité et l'efficacité de leur action. Cela ne fait que renforcer la nécessité d'une « chaîne de commandement » plus efficace face à la crise, et qui puisse répartir clairement les tâches entre tous les acteurs concernés.

S'agissant de l'Allemagne, on peut bien sûr relever qu'elle a une part de responsabilité dans les hésitations européennes face à la crise. Si on observe la position des Etats membres de la zone euro depuis trois ou quatre ans, on doit cependant souligner que c'est l'Allemagne qui a le plus évolué d'un point de vue doctrinal et politique, et qui a également fait le plus d'efforts financiers. J'observe aussi que, depuis quelques mois, c'est l'Allemagne qui affirme le plus clairement qu'une stratégie globale de sortie de crise doit inclure une mise à contribution des acteurs financiers, sous une forme ou sous une autre : ce sont les autres pays qui sont parfois sur la défensive de ce point de vue, et qui freinent le processus de décision européen.

2 – Pensez-vous que la zone euro est désormais dans une situation plus favorable qu’il y a 6 mois? Que faire en matière de recapitalisation des banques ?

Il y a six mois, la crise de la dette souveraine touchait trois pays, qui ne représentent que 6% de l'économie de la zone euro. En contrepartie des aides européennes, ces pays ont engagé les efforts d'ajustement nécessaires, qui prendront du temps à produire leurs effets. Mais le temps perdu au niveau européen a fait que la crise touche désormais l'Espagne et l'Italie, qui représentent respectivement 12% et 16% du PIB de la zone euro. Ceci change considérablement l'ampleur du problème : aujourd'hui c'est environ un tiers de l'économie de la zone euro qui est sous la pression des marchés. La situation s'est aggravée, on ne peut guère le contester. Et ce d'autant moins que la crise de la dette souveraine engendre une défiance qui a désormais des conséquences très négatives sur les systèmes bancaires.

Malgré cela, il y a des évolutions positives à signaler. La Banque centrale européenne continue de faire preuve d'un activisme bienvenu, comme depuis le début de la crise. Les mesures adoptées le 21 juillet concernant le Fonds Européen de Stabilité Financière viennent d'entrer en vigueur, ce qui lui permet désormais d'intervenir sur le marché secondaire de la dette souveraine et de contribuer à la recapitalisation des banques en difficulté. Le FESF et la BCE vont donc intervenir massivement, mais l'UE ne peut et ne doit pas tout faire, ne serait-ce que parce que ses pays membres, bien qu'interdépendants, sont dans des situations différentes.

S'agissant de la recapitalisation des banques, qui constitue désormais le sujet clé, les Etats membres doivent donc aussi agir à leur propre niveau et prendre leurs responsabilités, en étant conscients que les réponses ponctuelles, au cas par cas, ne rassurent pas les marchés. Il leur faut le faire d'une manière coordonnée, afin que leurs interventions n'engendrent pas des phénomènes de défiance du point de vue des consommateurs ou en termes de concurrence déloyale. L'appel à des capitaux privés ne peut pas non plus être exclu par principe.

3 - La Commission vient de dévoiler sa proposition relative aux fonds structurels pour 2014-2020. L'un des éléments qui génère le plus de débat est la proposition de conditionner l'aide des fonds structurels au respect du Pacte de Stabilité et de Croissance. Quelle est votre opinion sur ce sujet ?

Cela me paraît une idée qui a l'avantage de mettre les Etats face à leurs responsabilités, mais son efficacité dépendra bien sûr de la façon dont elle est appliquée, dès lors que de telles mesures pourraient avoir des conséquences négatives sur l'objectif de promouvoir la croissance économique.

On peut bien sûr considérer qu'une telle conditionnalité est un peu injuste, car elle conduirait à faire payer les régions pour les bêtises commises par les gouvernements nationaux. Mais cela implique de ne pas tenir compte du fait que le déficit public d'un pays intègre aussi les déficits de toutes les entités territoriales, pas seulement celui de l'Etat central. Les régions sont co-responsables de la maîtrise du déficit public. Et, de toute façon, une éventuelle suspension des fonds structurels aurait des coûts politiques pour tous, y compris les Etats.

Il faudra toutefois évaluer quel sera l'impact réel de cette mesure, dont la Commission a déjà dit qu'elle ne serait utilisée qu'en dernier recours. Ce type de conditionnalité existe en effet déjà pour le Fonds de cohésion : le Conseil peut décider de suspendre totalement ou partiellement les aides versées à un Etat si celui-ci accuse un déficit public excessif et n'adopte pas les mesures correctives nécessaires pour le réduire. Or, cette disposition n'a jamais été appliquée, sans doute parce que le Conseil n'a pas eu le courage de l'appliquer quand il aurait fallu le faire.

Enfin, l'introduction d'une telle conditionnalité n'empêche pas que, à court terme et dans une période de crise, il faut faire preuve de plus de souplesse, et donc de solidarité, dans l'utilisation des fonds structurels. Il faut en particulier augmenter le taux de co-financement pour les pays en difficulté et anticiper les versements prévus à l'horizon 2013, tout en aidant ces pays à utiliser de façon optimale ces ressources, au service de leur croissance. C'est ce qui vient d'être décidé par la Commission pour aider la Grèce, ce que je salue. Il serait sans doute utile d'en faire de même avec d'autres pays.

4 – Quel est votre jugement sur la manière dont l'UE négocie au niveau international, notamment dans le cadre du G20 ?

Tout dépend souvent des compétences dont dispose l'UE. En matière de politique commerciale, la situation est très convenable, avec une Commission qui négocie sur mandat des Etats membres : cela n'exclut bien sûr pas les divergences d'intérêts, mais dans un cadre politique qui permet de les intégrer et d'être efficace.

La situation est nettement plus contrastée sur d'autres registres, par exemple en matière énergétique ou en matière environnementale. La conférence sur le climat de Copenhague, dans laquelle les acteurs européens ont agi en ordre dispersé et ont été marginalisés, a constitué un signal d'alarme utile : je ne suis pas certain que toutes les conséquences en ait déjà été tirées, dans ce secteur comme dans les autres. Dans le court terme, il faut ainsi que le prochain Conseil Européen puisse dégager des orientations communes pour la Conférence de Durban sur le changement climatique.

S'agissant du G20, on peut dire que l'UE a plutôt bien engagé les négociations, en réussissant à mettre sur l'agenda des thèmes conformes à son souci d'obtenir davantage de régulation, notamment pour les marchés financiers. Mais les résultats concrets sont assez incertains à ce stade, autant parce que nos grands partenaires ne veulent guère avancer que parce que nous ne sommes pas toujours d'accord entre nous. La réunion du G20 de début novembre constituera un excellent test : si l'UE obtient un accord global, ce sera excellent ; dans le cas contraire, si elle en déduit qu'elle doit parfois avancer seule, par exemple en appliquant chez elle, ou même dans la zone euro, une taxe sur les transactions financières, on pourra dire que tous ses efforts n'auront pas été vains. Mais il va là aussi de soi que l'UE sera plus efficace lorsqu'elle aura réussi à mettre en place une représentation commune dans les institutions financières internationales, que ce soit à son échelle ou à celle de la zone euro.

De manière plus générale, je crois que les Etats membres ne sont pas encore pleinement convaincus que l'Europe pourrait être très rapidement reléguée à un rôle secondaire, compte tenu des transformations rapides du contexte géopolitique. C'est d'autant plus inquiétant que s'unir davantage au niveau international est désormais l'une des principales raisons d'être de la construction européenne. La suite des événements devraient sans doute accentuer le déclin relatif de l'Europe et de « l'Occident » : il est permis d'espérer que les autorités nationales et communautaires en tiendront compte et s'uniront davantage pour la suite.

5 - Quelle sera selon vous l'évolution des débats européens sur la gestion et l'évolution de l'espace Schengen ?

Tout devrait largement dépendre de la manière dont le contexte économique et politique évoluera. Car si l'on veut bien regarder les choses d'un strict point de vue technique, il n'y a pas de raisons fondamentales de remettre en cause la gestion de l'espace Schengen, si ce n'est pour approfondir les efforts de solidarité et de coopération déjà engagés pour le contrôle des frontières extérieures.

Les Etats membres sont certes dans une situation asymétrique, puisque les mouvements de personnes sont parfois concentrés sur tels ou tels d'entre eux – par exemple les pays méditerranéens. Cela veut dire que les fonds européens permettant d'aider ces Etats membres doivent être augmentés, de même que les moyens de l'agence « Frontex », ou encore les mises à disposition de garde-frontières entre pays membres, notamment pour aider les pays qui rencontrent des problèmes structurels à leurs frontières, comme la Grèce.

Il faut aussi avancer dans l'harmonisation des politiques conduites par les Etats membres vis-à-vis des ressortissants extra-communautaires. Les négociations qui vont s'engager sur les politiques en matière d'asile feront là aussi figure de test : c'est parce que les pays rapprocheront leurs pratiques en termes de traitement des dossiers et de taux d'acceptation qu'ils pourront ensuite mieux coopérer.

Cela étant, il va de soi que tout cela serait beaucoup plus facile si les autorités nationales combattaient clairement les mouvements populistes ou xénophobes – plutôt que de faire parfois écho à leurs thèses, qui ne sont pas seulement dangereuses pour l'intégration européenne mais aussi pour les démocraties nationales. On peut toujours améliorer la gestion de l'espace Schengen, mais ces améliorations doivent être compatibles avec la préservation de la liberté de circulation des personnes, qui est un élément identitaire clé du projet européen.

6 - Le programme d'aide alimentaire européen pour les plus démunis est remis en question par une minorité de blocage au Conseil. Quel regard portez-vous sur cette situation ? »

Le « PEAD » a été fondé en 1987 par la Commission présidée par Jacques Delors, à une époque où la PAC engendrait des excédents de production. Ce défaut avait au moins l'avantage de garantir l'existence de denrées utilisables pour le soutien alimentaire, avec l'accord de tous les Etats membres. Les temps ont changé. Les réformes de la PAC ont permis de corriger le problème des excédents, mais cela a fait naître un nouveau problème : l'UE doit désormais acheter une bonne partie des aliments qui assurent sa contribution à l'aide alimentaire.

En l'absence de stocks agricoles, la question se pose de savoir si l'UE a la compétence pour maintenir ce programme dans le cadre d'une aide à caractère social. Seuls six Etats membres s'y opposent, alors que la Commission, le Parlement européen et les autres Etats membres souhaitent la maintenir. L'Allemagne, qui a déposé un recours devant la Cour de justice, considère que cela ne respecte pas le principe de subsidiarité. Et la Cour de justice lui a donné raison.

Ce débat juridique est légitime, mais il s'intensifie au plus mauvais moment. Face aux difficultés grandissantes que les Européens rencontrent avec la crise, la remise en question de ce plan d'aide aux plus pauvres est très malvenue. Elle ne peut en outre qu'avoir un effet défavorable pour l'UE et sa légitimité. Les arguments sociaux, moraux et politiques pour le maintien du plan semblent si forts que toute considération juridique devrait passer, au moins temporairement, au second plan. La subsidiarité ne peut affaiblir la solidarité. Il serait par ailleurs un peu absurde que les Etats membres reprennent à leur compte le financement de cette aide, alors qu'ils font face à des déficits publics importants, tandis que les sommes sont disponibles au niveau communautaire.

J'ai donc bon espoir que les négociations aboutissent favorablement sur ce point, et que les chefs d'Etats et de gouvernements donnent les instructions adéquates, si cela était nécessaire.