

ÉVITER DEUX ÉCUEILS : L'ILLUSION ET L'INERTIE

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

António Vitorino prend position sur les enjeux du Conseil européen des 27-28 juin 2013 en évaluant les réformes structurelles dans le cadre du « semestre européen », la contribution franco-allemande sur la gouvernance de l'UEM, la proposition d'union bancaire, l'application du Pacte pour la croissance, la dimension sociale de l'UEM et les perspectives d'ouverture des négociations avec la Serbie et la Macédoine.

1. Le Conseil européen devrait aborder l'enjeu des réformes structurelles, en clôture du troisième « semestre européen » : que peut-il faire pour obtenir des progrès substantiels sur ce point ?

Le Conseil européen approuvera les recommandations de réformes proposées par la Commission pour chacun des pays de l'UEM. Ces recommandations sont utiles et importantes car elles portent sur les choix budgétaires, économiques et sociaux des États membres, qu'il convient d'essayer de rendre davantage compatibles avec l'appartenance à une même union monétaire. D'un point de vue politique, il faut cependant rappeler que les grandes réformes structurelles relèvent de la compétence de ces États membres et que, en la matière, **l'UE peut recommander, mais non commander.**

Ce rappel me semble très important, car la confusion qui règne parfois sur ce point est doublement contreproductive. La plupart des citoyens et des États membres considèrent de fait que l'UE ne dispose pas de la légitimité nécessaire pour imposer de telles réformes structurelles : on voit d'ailleurs que, même dans les 4 « pays sous programmes » où l'UE est devenue prêteuse et donc décideuse, sa légitimité à influencer les grands choix économiques et sociaux nationaux demeure contestée.

L'examen du sort réservé aux recommandations annuelles adoptées par le Conseil montre d'ailleurs que les États membres demeurent libres d'agir en fonction de leur appréciation du contexte politique, économique et social domestique. C'est parfois regrettable du point de vue du bon fonctionnement de l'UEM, mais c'est une raison de plus pour ne pas accrédi- ter l'idée que l'UE prend des décisions non seulement illégitimes, mais inefficaces...

Pour aller plus loin, on peut bien sûr essayer d'œuvrer en faveur de la coordination préalable des grands projets de réformes relatives aux questions de compétitivité, d'emploi, de stabilité financière ou de systèmes fiscaux, comme vient de le proposer la Commission. Mais il faut surtout se convaincre que nous sommes face à un problème de légitimité qui ne pourra être surmonté sur la base d'incitations seulement politiques. D'où l'intérêt de l'instrument de convergence et de compétitivité que le Conseil européen va à nouveau évoquer. Cette sorte de « **super fonds de cohésion** », selon l'expression de Jacques Delors, permettrait à l'UE de contribuer financièrement à la mise en œuvre de réformes structurelles nationales, et donc d'avoir davantage d'influence sur leur contenu. Cette contribution financière serait d'autant plus utile pour compenser le décalage entre des réformes structurelles portant leurs fruits à moyen terme, mais qui ont des coûts politiques et sociaux plus immédiats.

2. Que pensez-vous de la contribution franco-allemande formulée en amont de ce Conseil européen, et notamment de la proposition d'un président permanent de l'Eurogroupe ?

Cette contribution a tout d'abord le mérite de montrer que ces deux pays majeurs de la zone euro sont toujours capables de s'entendre pour proposer des orientations concrètes à leurs partenaires, et ce dans le cadre d'une approche qui dépasse la fracture Nord-Sud.

Cette initiative montre par ailleurs que les États membres sont en train de mieux prendre conscience de l'utilité de coordonner leurs politiques économiques et sociales, non parce que « Bruxelles » les y obligerait, mais parce que c'est leur intérêt bien compris, compte tenu de l'interdépendance de leurs économies. Les propositions visant à définir des indicateurs de suivi que les États membres pourront réellement s'approprier

vont par exemple dans le bon sens, de même que le projet d'envisager une approche commune sur des enjeux comme les salaires minima ou les mesures favorisant la mobilité intra-européenne.

S'agissant de la gouvernance de l'UEM, je retiens d'abord l'idée de permettre aux sommets de la zone euro de s'appuyer sur plusieurs formations du Conseil, y compris le Conseil Affaires sociales et Emploi. La proposition d'instituer un président à plein temps de l'Eurogroupe me paraît quant à elle traduire une nécessité à la fois démocratique et politique.

Nécessité démocratique, car on a bien vu au moment des discussions du plan de sauvetage de Chypre qu'on ne peut pas confier des prérogatives aussi importantes à un organisme dont personne n'assume réellement les décisions : un président permanent de l'Eurogroupe devra forcément rendre des comptes, y compris vis-à-vis du Parlement européen. D'un point de vue politique, un tel président pourra aussi très utilement s'engager à plein temps dans la gestion de ce bien public qu'est l'euro, et contribuer à proposer et à exécuter les décisions à prendre au niveau communautaire, en liaison étroite avec le commissaire aux Affaires économiques et monétaires, et sur la base d'une répartition des tâches à la fois claire et pleinement respectueuse de la méthode communautaire.

3. La situation des banques européennes semble toujours problématique, alors que le Conseil européen va à nouveau évoquer le projet d'union bancaire : quelles sont vos attentes à cet égard ?

L'« union bancaire » reste la principale priorité de court terme car elle permettra aux banques de soutenir plus vigoureusement les économies de la zone euro. Elle doit aussi contribuer à atténuer la fragmentation liée au fait que les taux d'intérêts consentis aux PME peuvent actuellement aller du simple au triple au sein du même « marché unique »...

Un accord politique sur les conditions d'attribution des tâches de supervision à la BCE a été trouvé en avril : il est donc très probable que ce « premier pilier » de l'union bancaire sera rapidement établi. La possibilité de recapitalisation directe des banques par le Mécanisme européen de stabilité (MES) vient elle aussi d'être actée par les ministres de l'Économie et des Finances : c'est un complément indispensable pour soulager les États qui, volant au secours des établissements en faillite, alourdissent encore un peu plus leur

endettement. Mais l'accord politique dégagé à ce stade laisse à désirer.

Les gouvernements sont d'abord tenus de partager le fardeau de la recapitalisation via le MES, ce qui ne permettra pas de briser complètement le cercle vicieux entre dettes souveraines et dettes bancaires. Ensuite, il n'y a pas de garantie que les pays pourront profiter de cet instrument de manière rétroactive, condition importante pour les pays les plus touchés par la crise bancaire, comme l'Irlande ou l'Espagne. Enfin, seulement 60 milliards d'euros sont à ce stade voués à la recapitalisation des banques de la zone euro, afin de préserver la notation du MES. Mais ce montant est inférieur à ce que l'Irlande seule a dû injecter dans ses banques (64 milliards) et à peine supérieur à ce que l'Espagne a obtenu de l'Europe pour les siennes (41,4 milliards). Le Conseil européen serait donc bien inspiré de se saisir des termes de l'accord politique actuel et de lui donner une ampleur davantage à la mesure de la crise en cours.

Sur la résolution des crises bancaires, les États se sont semble-t-il accordés pour harmoniser leurs pratiques en protégeant les contribuables, ainsi que sur la liste des contributeurs à solliciter en pareil cas : d'abord les actionnaires, puis les créanciers les moins bien assurés, puis le cas échéant les détenteurs d'obligations dits « seniors », enfin les déposants au-delà de la somme de 100 000 euros. Mais ils ne sont pas à ce stade parvenus à s'entendre sur le degré de flexibilité à donner à ce mécanisme. Il serait là aussi souhaitable que le Conseil européen tranche sans délai un tel débat, car l'absence de cadre prévisible en matière de résolution amoindrirait la solidité et la crédibilité de la supervision commune.

Sur cette base, la Commission pourra rapidement proposer un mécanisme unique de résolution géré par une agence européenne, avant que l'UE ne puisse s'engager ensuite vers une forme de garantie commune des dépôts, elle aussi partie intégrante de la construction graduelle d'une véritable union bancaire européenne.

4. Le Conseil européen va évoquer l'application du Pacte pour la croissance adopté il y a un an : que faire sur ce registre ?

Compte tenu des perspectives économiques actuelles, [la croissance doit occuper le premier rang de l'agenda européen](#), mais aller au-delà du stade des slogans sur ce registre suppose d'éviter deux grands écueils.

Le premier écueil, c'est l'illusion selon laquelle la « manne » de la croissance pourrait tomber du ciel européen : même s'il y a des étoiles sur le drapeau de l'UE, c'est au niveau national, voire régional, que les principaux défis doivent être relevés en termes de compétitivité, de croissance et d'emplois (éducation, formation, règles du marché du travail, modalités de protection sociale, etc.).

Si l'UE ne peut pas tout, il est en même temps indispensable qu'elle mobilise l'ensemble des outils dont elle dispose pour favoriser la croissance - le deuxième écueil à cet égard étant l'inertie. La BCE a fait preuve de réactivité en abaissant son principal taux directeur à son plus bas niveau historique (0,5 %) ; mais les retards enregistrés dans la mise en place de l'union bancaire contribuent à entraver la transmission de cette politique à l'économie réelle. En matière de pacte de stabilité, la Commission et le Conseil des ministres viennent également de faire preuve de souplesse, en accordant des délais supplémentaires à 6 pays, mais ils l'ont fait avec un décalage dommageable par rapport à l'évolution de la conjoncture.

L'inertie la plus frappante est cependant celle qui entoure la mise en œuvre du Pacte pour la croissance. Sur les 24 mesures-clés des Actes pour le marché unique proposés par la Commission, moins d'une dizaine ont par exemple été adoptées à ce stade par le Conseil et le Parlement européen. Quant aux 120 milliards d'euros mentionnés par ce Pacte, ils tardent également à être engagés et à produire leurs effets : la non-adoption du budget annuel 2013 freine les efforts entrepris en matière de fonds structurels ; l'augmentation de 10 milliards du capital de la Banque européenne d'investissement (BEI) a été faite, mais les 60 milliards d'euros de prêts supplémentaires n'ont pas encore été engagés ; enfin des « *project bonds* » ont pu être lancés en 2013, mais à hauteur de 230 millions d'euros, alors que l'objectif initial était d'atteindre 5 milliards d'euros à moyen terme...

Dans ce contexte, la seule initiative vraiment marquante récemment prise par les autorités européennes pour renforcer la croissance concerne l'accord transatlantique de commerce et d'investissement. S'il est très positif qu'un mandat de négociation ait pu être adopté, un tel accord n'aura d'effet qu'à moyen terme, puisqu'il ne pourra être conclu qu'après plusieurs années de négociations à la fois très sensibles et très âpres...

5. La « dimension sociale de l'UEM » est également à l'ordre du jour de ce Conseil européen : que recouvre selon vous une telle dimension sociale ?

Il est logique que, si l'intégration économique est plus poussée entre pays partageant une même monnaie, ils puissent engager une coopération plus approfondie dans le domaine social.

Dans cette perspective, la lutte contre le chômage, en particulier celui des jeunes, est la première priorité. Des mesures pour y faire face ont déjà été adoptées, avec notamment un paquet de 6 milliards d'euros dans le prochain cadre financier pluriannuel. Il est fondamental que ces initiatives de soutien aux jeunes, en particulier la Garantie européenne pour la jeunesse, soient mises en place rapidement et avec détermination. À moyen terme, le projet d'établir un [Fonds de stabilisation cyclique](#) permettant de lisser les effets de la conjoncture doit aussi être envisagé, y compris sur la base d'une logique assurantielle. Prenons garde cependant aux projets d'assurance chômage européenne formulés de manière telle qu'ils ne bénéficieraient qu'à certains pays, tandis que d'autres seraient simplement contributeurs. Prévoir qu'un tel mécanisme européen pourrait par exemple bénéficier aux chômeurs de courte durée serait une manière de le rendre relativement symétrique (puisque tous les pays de l'UE peuvent être frappés par le chômage conjoncturel).

La crise a également provoqué une forte augmentation de la mobilité des travailleurs, en particulier des pays périphériques vers le centre de l'Europe. L'UE doit donc renforcer ses instruments d'aide à la mobilité (par exemple Eures et Leonardo da Vinci), mais également garantir que cette mobilité s'effectue dans de bonnes conditions : je pense notamment à une meilleure portabilité des droits à la retraite complémentaire et à un contrôle plus strict de l'application de la directive sur le détachement des travailleurs. Étant donné les difficultés d'avancer au niveau de l'UE sur certains dossiers, les pays de la zone euro devraient recourir aux coopérations renforcées, auxquelles pourraient bien sûr se joindre d'autres pays.

Il serait enfin bienvenu de renforcer la dimension sociale de la gouvernance de la zone euro : cela passe notamment par des réunions plus systématiques des ministres des Affaires sociales et de l'Emploi de la zone euro (via une forme d'« Eurogroupe » social), ainsi que par l'accroissement du rôle des partenaires sociaux dans le cadre du semestre européen.

6. Le Conseil européen pourrait aussi se prononcer sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Serbie et la Macédoine : quelle est votre position sur le sujet ?

Ces demandes d'adhésion ont tout d'abord le mérite de confirmer que, malgré la crise, « l'Europe » conserve un énorme attrait en tant qu'espace de réconciliation, de stabilité et d'échanges économiques. Elles rappellent aussi que la politique d'élargissement est l'un des principaux outils de l'introuvable « politique étrangère » de l'UE : c'est parce que la Serbie a une perspective d'adhésion qu'elle a fait tous les efforts nécessaires pour livrer des criminels de guerre au Tribunal pénal international ou, plus récemment, pour aboutir à un accord avec le Kosovo.

Cela étant dit, il faut organiser les prochains élargissements en tirant toutes les leçons de ceux qui sont intervenus dans les années 2000 – même si cela peut parfois paraître injuste pour les pays candidats actuels.

Il s'agit en particulier d'opérer un contrôle très strict des conditions juridiques, économiques et politiques à

remplir pour ouvrir des négociations comme pour les conclure ; la situation en termes d'État de droit doit à cet égard faire l'objet d'un examen très attentif dans les pays candidats de l'Europe du Sud-Est.

Il faut aussi que les autorités européennes se préoccupent davantage de prendre en charge les Européens ou les territoires pour lesquels les élargissements à venir pourraient avoir des conséquences négatives. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal a donné lieu à la mise en place de Programmes intégrés méditerranéens, mais rien de comparable n'a été établi à l'occasion du grand élargissement de 2004. Il serait très important, à la fois symboliquement et concrètement, que de telles dépenses d'ajustement soient prévues dans la perspective de l'adhésion des pays des Balkans.

C'est sur ces bases politiques que les autorités européennes pourront le plus aisément entretenir les dynamiques interne et externe en matière d'élargissement, et donc continuer à consolider une union qui doit plus que jamais faire la force au niveau global.

Sur les mêmes thèmes...

L'EUROPE ENTRE RENOUVEAU ET DÉCLIN

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juin 2013

RECONSTRUIRE LA GRANDE EUROPE

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juin 2013

CONCURRENCE SOCIALE DANS L'UE : MYTHES ET RÉALITÉS

Kristina Maslauskaitė, *Études & Rapports No. 97, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2013

UE ET CROISSANCE : TROIS PACTES PLUTÔT QU'UN

Jacques Delors, António Vitorino et les membres du Conseil d'administration, *Tribune - Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2013

LE PACTE DE STUPIDITÉ EST-IL TOUJOURS STABLE ?

António Vitorino, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2013

UN FONDS ASSURANTIEL D'AJUSTEMENT CYCLIQUE POUR LA ZONE EURO

Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, *Policy Paper No. 61, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, janvier 2013

PARACHEVER L'EURO - FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE

Henrik Enderlein (coord.) et le groupe Tommaso Padoa-Schioppa, préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Études & Rapports No. 92, Notre Europe*, juin 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*