

LE « TRIPTYQUE » DE J. DELORS : BILAN ET PERSPECTIVES

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

Notre Europe - Institut Jacques Delors vous propose, sous forme de tribune, le discours d'ouverture prononcé par António Vitorino lors de la conférence intitulée « Compétition - Coopération - Solidarité : répondre aux nouveaux défis de l'UE » qu'il a organisée à Bruxelles le 16 octobre en présence de nombreuses personnalités européennes.

« La compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit » : c'est sous l'égide de cette formule à la fois théorisée et pratiquée par Jacques Delors que nous sommes réunis aujourd'hui - pour deux grandes raisons :

- La première est qu'il nous a semblé que cette formule était d'une actualité parfaite : parce qu'elle est en phase avec les défis auxquels sont aujourd'hui confrontées l'Union européenne et la zone euro ; parce qu'elle a été appliquée historiquement à des enjeux pour lesquels les institutions européennes devront opérer des choix cruciaux au cours des prochaines semaines, notamment en matière d'Union économique et monétaire, de marché unique et de cadre financier pluriannuel ; enfin parce que, en raison de son caractère à la fois équilibré et dynamique, elle a vocation à inspirer ceux qui vont opérer ces choix cruciaux, que ce soit à Bruxelles ou dans les capitales nationales.
- La deuxième raison pour laquelle nous avons choisi de mettre le « triptyque » de Jacques Delors à l'honneur est plus prosaïque : ce 16 octobre 2012 marque en effet l'avènement officiel de *Notre Europe - Institut Jacques Delors*¹, appellation sous laquelle sera désormais désigné le think tank européen qu'il a fondé en 1996. « Compétition - Coopération - Solidarité » fait partie des concepts qui continueront à structurer les travaux de notre think tank, au même titre que des concepts comme « Fédération d'États nations », concepts qui peuvent utilement éclairer les réponses qu'appellent les défis actuels de la construction européenne.

Dans ce contexte, je voudrais faire quatre séries de remarques introductives pour essayer de cadrer nos débats : la première en forme de bref rappel historique de la manière dont la formule « Compétition - Coopération - Solidarité » a inspiré la construction

européenne ; les trois autres pour préciser comment cette formule peut utilement éclairer les trois débats thématiques que nous avons retenus pour cette conférence, à savoir l'UEM, le paquet « marché intérieur-budget » et enfin la dimension sociale de l'UE.

1. Le « triptyque » : une vision équilibrée, un héritage historique

Faire progresser la construction européenne nécessite de forger des compromis globaux équilibrés, satisfaisant l'ensemble des États membres et faisant écho aux aspirations diverses des citoyens européens. C'est dans cette perspective que les institutions européennes recourent régulièrement à l'adoption de « paquets » globaux, et ce dans tous les domaines, qu'il s'agisse des questions politico-institutionnelles, des enjeux économiques et sociaux ou encore des relations extérieures. Nous savons tous que Jacques Delors a utilisé cette technique des paquets comme d'autres avant lui ; mais il l'a fait de manière si éclatante qu'il a laissé son nom à deux « paquets » restés fameux, conclus en 1988 et 1992, et sur lesquels je voudrais revenir.

La vision équilibrée théorisée par Jacques Delors a d'abord trouvé son premier terrain d'expression dans le domaine du marché unique et de l'Europe sociale.

Au milieu des années 80, comme aujourd'hui, l'Europe avait besoin de soutenir à la fois la croissance et la convergence économiques, et le marché intérieur présentait un potentiel largement sous-exploité en la matière. Après avoir constaté que c'était le seul projet d'envergure qui rencontrait l'assentiment des autorités nationales et européennes, Jacques Delors se mobilisa pour l'adoption de l'Acte unique, adopté en 1985 : il obtint que l'espace de libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes envisagé dès le Traité de Rome soit mis en place à brève échéance, notamment via un large passage au vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres.

La stratégie visant à atteindre cet objectif à l'horizon 1992 fut assortie de mesures visant à renforcer les synergies entre efficacité économique et progrès social, notamment via l'insertion de trois innovations dans les traités européens : d'abord des bases juridiques prévoyant l'amélioration des conditions de travail des Européens ; ensuite des objectifs ambitieux en matière de cohésion économique et sociale ; enfin une institutionnalisation du dialogue social européen. L'adoption des « paquets Delors » en 1988 et en 1992 a permis de sceller cet engagement associant mise en place des quatre libertés de circulation et du renforcement de la cohésion et de la convergence en Europe, avec notamment la montée en puissance financière spectaculaire des fonds structurels et de cohésion.

C'est dans ce même esprit que Jacques Delors s'est ensuite engagé, aux côtés de Tommaso Padoa-Schioppa, en faveur de la création d'une monnaie unique, en donnant son nom au comité établi pour définir le fonctionnement de l'union économique et monétaire européenne. « Pas de marché unique sans monnaie unique » : l'un des objectifs était bel et bien que l'euro permette un fonctionnement plus efficace du marché unique en facilitant la transparence des prix, en réduisant les coûts de change et en excluant les dévaluations compétitives. Mais l'adoption du Traité de Maastricht en 1992 a aussi été accompagnée de la mise en place du « Fonds de cohésion », dans le but de faciliter le passage à l'UEM des pays ayant un PIB/habitant en retrait par rapport à la moyenne européenne.

Nulle solidarité ne fut prévue par les rédacteurs du Traité de Maastricht afin d'assister les États en grande difficulté financière (c'est la fameuse clause du « *no bailout* ») : non parce que cette perspective n'aurait pas été envisagée, mais parce que nombre d'États ont craint que promettre par avance une telle solidarité financière n'incite les pays concernés à ne pas engager les efforts de discipline liés à l'appartenance à l'union monétaire européenne. Ces risques « d'aléa moral » n'ont du reste pas disparu avec la crise actuelle de la zone euro.

C'est cinq années plus tard, au moment du Conseil européen d'Amsterdam, qu'ont été mis en place les mécanismes de suivi et de coordination européen en matière budgétaire et économique - et notamment le « pacte de stabilité et de croissance ». Malgré les recommandations de Jacques Delors, il ne fut pas jugé nécessaire ou possible de mettre en place une « UEM » équilibrée, dont le pilier économique soit aussi solide que le pilier monétaire. Nous voyons aujourd'hui comment ce déséquilibre a en partie contribué à la crise que traverse la zone euro depuis quelques années.

C'est précisément parce que j'ai la conviction que le triptyque « Compétition - Coopération - Solidarité » peut éclairer de manière claire et décisive nombre des défis économiques et sociaux auxquels est confrontée l'UE que je voudrais vous livrer quelques orientations en vue des trois tables rondes de cette conférence. Il reviendra ensuite aux participants de ces tables rondes d'approfondir ce travail d'analyse et de propositions, sur des enjeux si stimulants que ce discours d'ouverture ne peut que brièvement survoler.

2. « Parachever l'Union économique et monétaire »

Les défis liés à la crise actuelle de la zone euro sont naturellement complexes et gigantesques - il s'agit d'ailleurs d'une crise née hors d'Europe, et qui affecte aussi les pays non-membres de la zone euro. Pour les affronter, je ne peux que vous recommander la lecture du rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa², publié il y a quelques semaines par *Notre Europe - Institut Jacques Delors* - rapport que vous pouvez trouver sur notre site et dans cette salle. Je m'en tiendrai ici à quelques remarques générales.

La crise de la zone euro a conduit à l'émergence d'un compromis « solidarité-contrôle » d'abord appliqué à la crise des dettes souveraines dans le cadre de « l'union budgétaire ».

L'octroi d'une solidarité financière entre États européens est une innovation marquante : si cette solidarité existe déjà grâce aux fonds structurels, elle n'était comme je l'ai souligné pas prévue, et même plutôt exclue, face à des crises conjoncturelles. À ce titre, la mise en place de plans d'aides bilatéraux, puis du Fonds européen de stabilité financière puis, depuis quelques jours, du Mécanisme européen de stabilité, constituent des avancées révolutionnaires. Sont également novatrices les actions de solidarité qu'a de fait engagé la « BCE » vis-à-vis de certains États membres, avec notamment le rachat de dettes sur les marchés secondaires, même si ces actions ont avant tout pour but de contribuer à la bonne transmission des décisions de politique monétaire.

Cette solidarité européenne novatrice s'est logiquement accompagnée d'un renforcement des mécanismes de contrôle établis au niveau européen : la réforme du pacte de stabilité et de croissance via l'adoption du « Six-Pack », la ratification en cours du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, l'adoption du « Pacte euro + » en sont les principaux vecteurs. Le cas des « pays sous-programme » est naturellement spécifique, puisque la dialectique solidarité-contrôle

s'exprime sur la base des relations de conditionnalité entretenues entre ces pays et la Troïka.

Est-il possible ou souhaitable d'approfondir cette dialectique solidarité-contrôle en matière budgétaire pour l'ensemble des pays de l'UEM, comme le recommande le rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa ? C'est tout l'enjeu des discussions en cours en vue de l'adoption éventuelle du « Two-Pack », qui pourrait donner lieu à un contrôle européen *ex ante* vis-à-vis des procédures budgétaires nationales ; tout l'enjeu aussi des projets de mutualisation de la dette publique qui en serait indissociable, soit qu'elle porte sur l'émission de nouvelles dettes, soit qu'elle couvre le remboursement des dettes accumulées depuis nombre d'années. J'observe avec satisfaction que le rapport intérimaire qu'Herman Van Rompuy vient de publier en vue du Conseil européen des 18 et 19 octobre évoque ces deux options, sous la forme de « *Treasury bills* » pour la première et de « *Redemption fund* » pour la seconde.

Le Conseil européen aura à trancher avant mi-décembre sur d'autres avancées visant à renforcer le fonctionnement de l'UEM.

Ainsi, dans le domaine de « l'union budgétaire », de l'adoption d'un « Fonds de stabilisation conjoncturelle » utilisé de manière à la fois corrective et préventive en cas de crise aiguë affectant tel ou tel État membre : là encore, le rapport intérimaire d'Herman Van Rompuy envisage cette perspective, en écho à une autre recommandation du rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa.

L'établissement d'une « union bancaire européenne » traduirait la volonté d'appliquer la « dialectique solidarité-contrôle » non plus seulement à la crise des dettes souveraines, mais aussi afin de traiter la crise des bilans bancaires. La Commission a fait des propositions claires en faveur d'une supervision européenne des banques, sous l'égide de la BCE ; il reste au Conseil européen à confirmer par des actes la volonté politique qu'il a clairement affirmée en juin 2012, tout en envisageant à terme la mise en place à terme des deux autres piliers d'une véritable « union bancaire », à savoir un Fonds européen de garantie des dépôts et un Fonds européen de résolution des crises bancaires.

Enfin, en matière de « union économique », il revient aux autorités européennes et nationales de dépasser l'idée qu'une meilleure coordination des politiques économiques nationales ne pourrait advenir que sous la contrainte de l'UE. Il faudrait aussi et surtout que les États membres coopèrent mieux, sur des bases volontaires, afin de mieux tirer parti de l'interdépendance de leurs économies. Dans ce contexte, il me

semble qu'il faut examiner de près la proposition du rapport intérimaire visant à établir des engagements contractuels entre l'UE et ses États membres, et qui associerait progressions des réformes structurelles nationales d'une part, incitations (et non sanctions) financières européennes d'autre part.

Un dernier mot sur les enjeux liés à « l'union politique », c'est-à-dire à la légitimité de l'UE et de ces décisions, sur lesquels les institutions européennes sont aussi appelées à trancher au cours des prochaines semaines. Ces enjeux sont d'abord institutionnels : il s'agit notamment de renforcer le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux, de garantir la transparence des processus de décision européens ou encore de donner des visages à la gouvernance de la zone euro. Mais ces enjeux sont aussi politiques : les coûts de la solidarité européenne récemment octroyée sont parfois mal ressentis et toujours surestimés dans les pays solidaires ; la coopération établie entre les États membres et l'UE, et plus encore la Troïka, est souvent perçue comme une contrainte très lourde. Voilà des réalités politiques qui affectent sans nul doute la légitimité de l'UE dans son ensemble, et qu'il importe donc de mieux appréhender afin de renforcer non pas seulement la zone euro, mais la construction européenne au sens large.

3. Adopter un nouveau « paquet » pour la croissance et la convergence

La fin de l'année 2012 constitue aussi une échéance cruciale dans la perspective d'un renforcement de la croissance et de la convergence au sein de l'UE, sur la base d'un nouveau « paquet » européen : il s'agit d'une part de mettre en œuvre les propositions figurant dans les « Actes pour le marché unique » I et II, 20 ans après la relance liée à « l'objectif 1992 » fixé par la Commission Delors ; il s'agit d'autre part d'aboutir à l'adoption du cadre financier pluriannuel pour les années post-2013, et donc de doter l'UE d'un budget à la hauteur des défis qu'elle affronte.

Selon la Commission, le parachèvement du marché unique pourrait apporter une croissance de 4 % de PIB européen à l'horizon 2020 : en ces temps de croissance faible, voire négative, c'est un projet qu'il importe de relancer à nouveau, sur la base d'une stratégie équilibrée, comme l'a recommandé dès 2010 le rapport de Mario Monti. Il y a beaucoup à faire pour dynamiser les secteurs qui contribueront à une nouvelle croissance forte et soutenable : assurer la libre circulation des services, développer le secteur numérique, augmenter l'efficacité des marchés publics ou encore

compléter la libéralisation des industries de réseaux. Sur ce dernier registre, il s'agit notamment de mettre en place, comme Jacques Delors et Jerzy Buzek l'ont proposé, une véritable « Communauté européenne de l'énergie »³, qui combine les objectifs de baisse des prix, de protection de l'environnement et de sécurité d'approvisionnement.

L'adoption du « cadre financier pluriannuel » de l'UE pour les années 2014-2020 constitue un autre rendez-vous majeur.

Il serait donc souhaitable que les chefs d'État et de gouvernements abordent les discussions relatives au niveau et à la structure des budgets annuels post-2013 en essayant d'abord d'atteindre l'objectif de « mieux dépenser ensemble »⁴, plutôt qu'en essayant en priorité de réduire le montant de leur contribution nationale au budget commun. On dit souvent à juste titre que le budget de l'UE n'est pas énorme : raison de plus pour ne pas essayer de faire des économies à son détriment, et pour au contraire chercher à mutualiser davantage certaines dépenses, qui sont à la fois trop coûteuses et peu efficaces quand elles sont engagées au niveau national (je pense par exemple aux dépenses d'aide extérieure).

Le contexte de crise des finances publiques nationales doit également favoriser le recours à des mécanismes financiers dits « innovants », notamment les prêts de la Banque européenne d'investissement et l'émission de « *project bonds* ». Ces outils ont d'ores et déjà été mobilisés dans le cadre du « Pacte pour la croissance » de 120 milliards d'euros adopté par le Conseil européen de juin 2012 ; ils doivent être mobilisés à beaucoup plus grande échelle sur la période 2014-2020.

Une priorité particulière doit enfin être accordée aux réseaux transeuropéens de l'énergie et des transports identifiés par le « Livre blanc » publié en 1993 par la Commission présidée par Jacques Delors en 1993, mais que le déficit de coopération entre États membres et la limitation du financement européen n'a pas permis de réaliser. Sans doute la mise en place de la « *Connecting Europe Facility* » offrira-t-elle une contribution utile sur ce registre, pour lequel la contribution des États membres demeurera cependant essentielle.

4. Renforcer la dimension sociale de l'UEM et de l'UE

Les critiques relatives à la dimension sociale de l'Union européenne constituent enfin un troisième enjeu politique majeur. Dans de nombreux pays européens, l'UE a souvent été perçue comme trop

peu active en matière sociale au cours des dernières années, y compris du point de vue juridique, en raison de « l'épuisement » des potentialités offertes par les bases juridiques instituées au moment de l'Acte unique européen. La crise de la zone euro a détérioré plus encore l'image de l'UE, puisqu'elle est désormais associée à la mise en œuvre de programmes d'ajustements certes nécessaires dans leur principe, mais très durs d'un point de vue social - de sorte qu'elle peut être perçue comme régressive, au même titre que le FMI.

Dans un tel contexte, il est tout d'abord essentiel de promouvoir une vision large de la dimension sociale de l'UE, qui est en réalité substantielle.

Il s'agit d'abord de rappeler que la création du marché unique a engendré la création de 2,7 millions d'emplois dans l'UE sur la période 1992-2008 - création qui est venue utilement compléter celle qui découle des décisions des autorités nationales et régionales. Il faut aussi davantage souligner les effets bénéfiques du marché intérieur en termes de baisse des prix, et donc en termes de hausse du pouvoir d'achat : l'exemple de l'évolution du prix des billets d'avion (- 40 %) est souvent cité à cet égard, même s'il faut aussi reconnaître que la libéralisation européenne n'a pas toujours conduit à une baisse des prix (par exemple en matière énergétique). Il est également nécessaire de mettre en exergue la convergence des standards sociaux qui découle de l'appartenance à l'UE : les niveaux de salaire et de protection sociale se rapprochent progressivement, mais sûrement, en Europe - cette dynamique à l'œuvre hier dans les pays de la péninsule ibérique opère aujourd'hui dans les pays d'Europe centrale et orientale aujourd'hui. Il faut enfin et naturellement souligner que l'UE intervient de manière volontariste en matière sociale : par la voie juridique dans les domaines où elle est compétente (exemple du temps de travail maximal), et plus souvent par la voie financière, notamment via le Fonds social européen et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

En complément de cet indispensable rappel politique, il est nécessaire que les institutions européennes envoient des signaux positifs de leur volonté d'agir davantage en matière sociale, comme elles ont su le faire sous l'impulsion de Jacques Delors. Je m'en tiendrai ici à trois pistes de réflexion visant à stimuler nos débats du jour.

Ne faudrait-il pas que l'UE en fasse bien davantage en termes de « dépenses d'ajustement », c'est-à-dire afin de compenser les effets négatifs des décisions qu'elle a été amenée à prendre ? Puisque l'UE a le pouvoir de libéraliser les marchés, tant du point de vue

interne (dans le cadre du marché unique) que du point de vue externe (notamment dans le cadre de l'OMC), il devrait lui revenir de mieux répartir les gains tirés de telles libéralisations, c'est-à-dire de soutenir financièrement les travailleurs qui pourraient en être victimes. C'est de cette logique qu'a procédé la création des « programmes intégrés méditerranéens » au moment de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et plus tard la mise en place du « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ». Le défi est aujourd'hui d'accorder beaucoup plus de financements et de visibilité à un tel Fonds, qui doit pouvoir agir à titre à la fois préventif et correctif.

Autre défi : ne faudrait-il pas que l'UE puisse engager une lutte plus déterminée contre la concurrence fondée sur le non-respect des règles sociales minimales ? Il ne s'agit certes pas de critiquer le fait que les pays de l'UE ont des standards sociaux différents, souvent hérités de leur histoire économique et politique, et qui ont comme je l'ai dit tendance à converger progressivement vers la moyenne européenne. Mais simplement de s'assurer que l'application des règles sociales du pays d'origine est effectivement respectée, et également de faire en sorte que les règles nationales appliquées en matière salariale soient en adéquation avec les niveaux de richesse et de productivité des pays concernés.

Ne faudrait-il pas enfin que des mécanismes de solidarité spécifiques à la zone euro soient établis, et qu'ils puissent en partie reposer sur des critères sociaux ? Le « Fonds de stabilisation conjoncturelle » dont la zone euro a besoin pourrait ainsi intervenir lorsque les pays voient leur niveau de croissance s'éloigner de leur niveau moyen de croissance potentielle, mais aussi lorsqu'ils enregistrent un taux de chômage en fort décalage avec leur taux de chômage moyen. Un tel dispositif ne permettrait pas seulement de rendre un tel fonds de stabilisation « symétrique », c'est-à-dire susceptible de bénéficier à l'ensemble des pays de la zone euro ; il permettrait aussi de lui conférer une dimension sociale qui contribuerait à la fois à l'efficacité et à la légitimité des interventions de l'UE.

J'en termine de ces remarques introductives en remerciant tous les intervenants d'avoir accepté de participer aux vastes débats dont je n'ai fait qu'esquisser les enjeux. Je vous remercie tous d'avoir bien voulu assister à ces débats et pour les questions et remarques que vous serez amenés à formuler tout au long de cette journée. Et je remercie l'équipe de *Notre Europe - Institut Jacques Delors* pour l'organisation de cette journée, tout comme pour la synthèse des travaux qui en sera tirée. Je vous souhaite un excellent débat à tous.

1. « *Notre Europe change de nom et devient Notre Europe - Institut Jacques Delors* », Communiqué de presse, 16 octobre 2012.
2. « *Parachever l'euro : feuille de route vers une union budgétaire en Europe* », Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, Préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Études et rapports n° 92, Notre Europe*, septembre 2012.
3. « *Vers une Communauté européenne de l'énergie : un projet politique* », Sami Andoura, Leigh Hancker et Marc Van der Woude, Préface de Jacques Delors, *Étude n° 76, Notre Europe*, juillet 2010.
4. Projet « *Comment mieux dépenser ensemble* » de *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, coordonné par Eulalia Rubio et Amélie Barbier-Gauchard, avec notamment des *Policy Papers* sur la PAC, la défense, les infrastructures énergétiques, la recherche et l'éducation supérieure ou l'aide au développement.

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*