

«LA SOLIDARITÉ QUI UNIT» ET «LA COOPÉRATION QUI RENFORCE»

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

Notre Président, António Vitorino, prend position sur les principaux enjeux du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, lors d'un entretien portant sur l'union bancaire, la mise en oeuvre des réformes structurelles, la dimension sociale de l'UEM et l'Europe de la défense.

1. Des décisions importantes en matière d'union bancaire sont à l'ordre du jour de ce Conseil européen : qu'est-il raisonnable d'espérer sur ce registre ?

Je crois qu'il est tout d'abord essentiel que le Conseil européen souligne la dimension politique du projet d'union bancaire : il s'agit de mieux contrôler les banques, sous l'égide de la BCE ; de faire en sorte qu'elles contribuent elles-mêmes à leur éventuel sauvetage, en lieu et place des contribuables ; et d'agir afin que les taux d'intérêts consentis aux entreprises et aux particuliers retrouvent une forme d'homogénéité, dès lors que les différentiels actuels conduisent à une concurrence inéquitable. Il est primordial de rappeler ces trois orientations politiques complémentaires, pouvant rencontrer l'assentiment des citoyens, qui ont sinon l'impression que « l'union bancaire » bénéficie seulement aux banques...

Sur ces bases, le Conseil européen doit conclure un accord clair sur le futur mécanisme européen de résolution des crises bancaires, grâce aux avancées importantes acquises lors récentes réunions du conseil « Ecofin ». Les États se sont déjà mis d'accord sur la création d'un Fonds unique de résolution, principalement financé par une contribution des banques - qu'il faille le créer via un nouveau traité « intergouvernemental » n'est pas un grand problème.

Il leur faut également se mettre d'accord sur la manière dont les décisions seront prises, et je suis plus inquiet sur ce point : le système qui se dessine prévoit en effet la création d'un « comité de résolution » composé de représentants nationaux et qui aura le pouvoir de proposer l'intervention du Fonds pour sauver une banque en difficulté. La Commission pourra certes accepter ou refuser la proposition de ce comité mais, si elle refuse, la décision passera aux mains du conseil « Ecofin ». Définir avec précision cette procédure d'activation

du Fonds, y compris s'agissant des droits de vote au conseil « Ecofin », est donc sans doute l'un des enjeux importants du prochain Conseil Européen.

Il faut par ailleurs préciser ce qui se passera jusqu'au financement complet du Fonds unique de résolution, qui ne devrait atteindre 55 milliards d'euros qu'en 2026. En principe, les banques devront être aidées par des Fonds nationaux de résolution bancaire, qui pourront être soutenus par les Fonds des autres pays : mais il reste à définir les modalités précises de cette mutualisation des efforts - sans doute cela doit-il d'ailleurs être traité au niveau du « Conseil Ecofin ».

A court terme, le Conseil européen doit lui répondre à une autre question : celle du financement du « filet de sécurité publique » que les États ont décidé de mettre en place pour le cas où le Fonds unique s'avèrerait insuffisant. Il n'y a en effet pas d'accord à ce stade sur le fait qu'il pourrait être alimenté par le Mécanisme européen de stabilité : il faut donc confirmer cette option ou, à défaut, en trouver une autre.

2. Ce Conseil européen est aussi appelé à se prononcer de manière plus concrète sur la dimension sociale de l'UEM : quels sont les principaux enjeux selon vous ?

La crise actuelle a des conséquences sociales dramatiques, en particulier dans la périphérie de la zone euro et chez les jeunes. L'UE n'est certes pas responsable de cette crise et la lutte contre le chômage n'entre pas directement dans ses compétences ; mais elle ne peut rester inactive face à une situation qui est en contradiction avec ses objectifs, notamment celui d'une économie qui tend au plein emploi et qui promeut le progrès et l'inclusion sociale. Agir est d'autant plus important qu'elle risque sinon d'être seulement perçue comme porteuse d'austérité ou comme une union qui sauve les banques mais oublie les chômeurs.

Dans ce contexte, l'UE a adopté un ensemble de mesures pour lutter contre le chômage des jeunes, avec notamment un paquet de 6 milliards d'euros pour 2014/2015 et la mise en place de la « Garantie européenne pour la jeunesse ». Le Conseil européen doit tout d'abord s'assurer que ces décisions de principe débouchent sur des actions concrètes à très court terme.

En complément, il est logique que les pays partageant une même monnaie puissent engager une coopération approfondie dans le domaine social. Il est notamment essentiel de garantir que les déséquilibres sociaux soient mieux pris en compte dans la gouvernance économique européenne qu'ils ne l'ont été ces dernières années.

Accroître la « dimension sociale de l'UEM » suppose ainsi que les Chefs d'État et gouvernement adoptent de nouveaux indicateurs sociaux pour évaluer les politiques conduites au niveau national, que ce soit dans le cadre d'un tableau de suivi spécifique ou de l'intégration d'indicateurs sociaux et d'emploi dans le mécanisme d'alerte utilisé pour détecter les déséquilibres macroéconomiques. Cela suppose également qu'ils décident que « l'eurogroupe » doit davantage incorporer les conclusions des Ministres de l'Emploi et des Affaires sociales, tout comme la prise en compte des indicateurs sociaux. Cela suppose enfin de renforcer le rôle des partenaires sociaux, notamment dans le cadre du semestre européen, afin d'étendre le dialogue social à l'ensemble des enjeux socio-économiques, et pas seulement aux questions d'emploi et de protection sociale.

A moyen terme, il faut aussi doter l'UEM d'un mécanisme de stabilisation contra-cyclique, qui permette d'aider les pays de la zone euro à absorber les chocs conjoncturels, et donc à limiter le recours à des « dévaluations sociales internes » qui ont un coût très important pour l'UE, y compris d'un point de vue politique. Cette idée est essentielle pour améliorer le fonctionnement de la zone monétaire commune et a donc vocation à figurer dès maintenant sur l'agenda européen.

3. Faut-il selon vous que le Conseil européen retienne l'idée d'« arrangements contractuels » et d'aide financière aux pays engageant des réformes structurelles ?

Le débat sur les « arrangements contractuels » a quelque chose d'utile, puisqu'il conduit à évoquer la création d'un mécanisme d'assistance financière concernant la zone euro, qui pourrait être l'embryon

d'une future « capacité budgétaire ». Cela dit, la proposition d'arrangements contractuels telle qu'elle est conçue aujourd'hui pose plusieurs questions qui doivent trouver des [réponses plus convaincantes](#).

Il y a d'abord une ambiguïté concernant les États auxquels cette proposition s'adresserait. Si l'on imagine des contrats assortis d'un soutien financier, la question clé est : à quels pays offrir la possibilité de les signer ? Logiquement, les premiers candidats devraient être les pays les plus touchés par la crise, qui n'ont quasiment pas de marge de manœuvre budgétaire pour mettre en œuvre des réformes. Or, cela ne me semble pas être la position soutenue par la Commission et par le Conseil, qui excluent explicitement les « pays sous-programme » de ce nouvel instrument.

D'un point de vue plus politique, je crois qu'il est surtout essentiel que les contrats envisagés se distinguent clairement de la logique fondatrice des programmes d'ajustement macro-économique conclus avec la Troïka. Comme pour ces derniers, il est à ce stade prévu que leur application serait scrupuleusement surveillée par la Commission, et que l'aide financière serait déboursée par tranches, conformément à un calendrier strict de réformes. En agissant sur le mode et aux côtés du FMI, l'UE s'est certes substituée courageusement aux marchés financiers afin de venir aux secours d'États en péril : cela lui a cependant profondément nuit, comme pourrait lui nuire à nouveau la conclusion « d'arrangements contractuels » qui seraient perçus comme coercitifs. Il est donc nécessaire que de tels contrats soient ancrés dans une finalité positive, qui est d'améliorer le fonctionnement de l'UEM en aidant les États à remplir des objectifs communs en matière de compétitivité, et non dans une logique punitive.

Je recommande en tout état de cause de reprendre l'idée d'un « [super fond de cohésion](#) » proposée par Jacques Delors, et qui s'inspire d'une telle philosophie positive. Le Fonds de cohésion a en effet été créé pour faciliter l'entrée de certains pays dans l'euro, en finançant des projets à dimension européenne (en matière d'environnement et de transports). Il nous faut aujourd'hui un nouveau Fonds de cohésion pour les pays déjà membres de l'union monétaire, mais qui connaîtraient des divergences de compétitivité déstabilisantes pour eux comme pour la zone euro.

Ce Fonds aura vocation à financer des projets permettant de réduire ces divergences, notamment en matière d'éducation et de formation ou de R&D, mais

aussi à s'adresser à tous les pays qui connaissent des difficultés et ont besoin de co-financements européens pour faire face. Comme les fonds structurels, ces co-financements seraient engagés sur la base d'objectifs et de programmes définis en commun, ils feraient l'objet d'un suivi européen régulier, mais ils ne résulteraient pas d'une démarche perçue comme coercitive. Je préfère « la solidarité qui unit », c'est-à-dire l'Europe de Jacques Delors, à l'Europe de la Troïka : j'espère vivement qu'il en sera de même pour le Conseil européen.

4. Le Conseil européen doit-il envoyer des signaux spécifiques en direction des « pays sous-programme », dont certains devraient revenir sur les marchés en 2014 ?

L'Irlande vient de sortir du programme d'aide accordé par l'UE et le FMI : elle sera le premier « pays sous-programme » à revenir complètement sur les marchés, puisqu'elle a même renoncé à recourir à la ligne de crédit de précaution qui lui était proposée par l'UE dans cette perspective.

L'Irlande n'est pas forcément un modèle à suivre, car sa situation est spécifique ; mais elle constitue un bon exemple, à double titre. D'une part pour rappeler que l'action de la Troïka n'est que temporaire, et que les « pays sous-programme » ont vocation à retrouver la souveraineté que leur dépendance excessive vis-à-vis des marchés financiers leur a fait perdre. D'autre part pour démontrer que de douloureux efforts d'ajustement peuvent finir par payer, même si le Premier Ministre irlandais a rappelé qu'ils devraient être poursuivis. C'est certainement ce double message que devrait d'abord envoyer le prochain Conseil européen.

Le programme d'aide au Portugal arrive également à échéance en 2014 et l'objectif du gouvernement portugais est d'éviter d'avoir à demander un deuxième plan d'aide. Il devra probablement négocier au printemps prochain un programme de précaution assorti d'une révision des conditions de soutenabilité de sa dette. Pour que ce nouveau programme, ainsi que la conditionalité qui l'accompagnera inévitablement, soit acceptable pour les portugais, l'UE devra sans doute faire preuve de plus de solidarité, en acceptant un rééchelonnement de la dette portugaise ainsi qu'une réduction des taux d'intérêts.

5. Ce Conseil européen est consacré à l'Europe de la défense : quelles décisions et conclusions en attendez-vous ?

Les Européens ont attendu huit ans pour remettre « l'Europe de la défense » sur l'agenda du Conseil européen, alors que l'UE, son voisinage et les grands équilibres mondiaux ont connu de profonds bouleversements pendant la période récente. Il est impératif de porter au plus haut niveau politique ce débat, qui concerne les choix stratégiques, diplomatiques et industriels des États membres.

L'enjeu est d'abord que les Européens s'organisent afin d'assumer la nouvelle responsabilité qui leur incombe suite à la réorientation stratégique des États-Unis vers le Pacifique : assurer la stabilisation de leur voisinage plus ou moins proche. La sécurité du territoire européen a jusqu'ici été assurée surtout par l'OTAN et l'engagement des Européens en son sein. Mais la plupart des nouveaux risques et menaces diffuses auxquels sont exposés les Européens doivent désormais être traités en dehors des frontières de l'UE. L'instabilité de la périphérie, en particulier au Sud, exige plus d'anticipation stratégique et une capacité de réaction plus rapide, face à des défis allant de la lutte contre le terrorisme à la sécurisation des voies maritimes. Les Européens doivent se préparer à gérer des crises de plus en plus complexes dans lesquelles se mêlent différents niveaux d'enjeux locaux, régionaux et globaux, comme en Syrie, et qui peuvent justifier des interventions militaires extérieures.

La volonté de faire de l'UE un acteur mondial en matière de défense serait trop décalée par rapport à ses capacités et aux aspirations de ses citoyens, mais il faut au moins agir pour préserver l'autonomie stratégique des Européens. Le Conseil européen doit donc appuyer les efforts annoncés pour permettre une mise à niveau de nos capacités militaires, avec la construction de drones européens, la préparation d'un « ciel unique » qui établit des normes claires pour intégrer ces derniers dans l'espace aérien des 28, et le lancement d'initiatives en matières de cyber-défense, de ravitaillement en vol, ou encore le soutien de la Commission à la recherche portant sur de nouvelles capacités à usage civil et militaire.

Les Européens ne parviendront à rattraper le retard pris dans certains domaines qu'en s'appuyant sur la « coopération qui renforce », fut-elle restreinte. Cela signifie donc plus de différenciation, puisque peu d'États membres ont un budget et une industrie de

défense suffisamment substantielle, tels la France et le Royaume Uni.

6. Quels sont à votre avis les principaux obstacles au renforcement de l'Europe de la défense et les voies et moyens pour les surmonter ?

Renforcer les capacités militaires des Européens suppose d'abord d'accroître la coopération en matière d'acquisitions d'équipements de défense, qui se limitait encore à 20 % du total des dépenses en 2011.

En matière d'interventions extérieures, le mécanisme « Athena » permet aujourd'hui de gérer ensemble les coûts communs engagés par les États, par exemple dans les Balkans : le temps est venu d'aller plus loin en créant un fonds de soutien européen qui financera directement une partie de ces opérations extérieures, sur le modèle déjà en vigueur pour l'aide humanitaire.

Il faut aussi que « la mutualisation et le partage » portent davantage sur la production, aujourd'hui trop fragmentée dans l'UE, avec treize constructeurs d'avions, dix de missiles, neuf de véhicules militaires et huit de navires... Cette fragmentation conduit à une duplication des efforts de développement et de production, à un *gâchis des budgets* et à une multiplication des normes d'équipement, qui limitent aussi la mise en place de systèmes communs de soutien logistique et l'interopérabilité militaire. Il convient donc d'œuvrer à une plus grande intégration de la base industrielle et technologique de défense, qui renforce les industriels européens face à leurs concurrents extérieurs et préserve l'emploi sur le territoire européen. Cela suppose

naturellement de dépasser la priorité accordée à la seule préservation de l'emploi sur le territoire national, même si c'est difficile. La création d'*« EADS »* a par exemple montré que c'était possible : nous avons simplement besoin d'un nouvel élan dans cette voie.

Les leaders européens prouveront qu'ils ont pris la mesure des défis s'ils engagent un débat sur les *intérêts stratégiques des Vingt-Huit*. C'est seulement en assurant une meilleure lisibilité aux intérêts communs qu'ils s'accordent à défendre qu'ils pourront déterminer le type d'interventions extérieures auxquelles ils doivent se préparer et améliorer leur capacité de gestion de crise. J'appelle donc le Conseil européen à confier aux responsables des institutions de l'UE désignés après les élections européennes de 2014 le mandat de définir une nouvelle « Stratégie européenne de sécurité », sur la base d'un débat public capable de mobiliser les citoyens européens et de renforcer le sens de partage d'un destin commun.

Pour assumer des décisions courageuses et renforcer l'autonomie stratégique de l'UE, il faut en effet que les leaders européens entraînent davantage leurs citoyens, conscients que l'union fait la force, mais aussi préoccupés par les enjeux économiques, et qui semblent parfois désireux d'assurer leur sécurité sans en subir les contraintes. Sans un nouveau « narratif » sur l'usage de la force, qui permette de réexpliquer la place de la défense dans le dispositif stratégique européen, les étapes qui suivront le Conseil européen de décembre ne donneront lieu qu'à des ajustements ponctuels, sans marquer le réveil dont l'Europe a besoin.

Sur les mêmes thèmes...

LES EUROPÉENS FACE À L'USAGE DE LA FORCE

Elvire Fabry et António Vitorino, *Tribune, le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 2013

REFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaite, *Études & Rapports No 101, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2013

UN PROBLÈME DE DÉCALAGE, VOIRE DE COHÉRENCE, *Entretien précédent le Conseil européens de novembre 2013*

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

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*

