

UN PROBLÈME DE DÉCALAGE, VOIRE DE COHÉRENCE

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

António Vitorino prend position sur les principaux enjeux du Conseil européen des 24 et 25 octobre 2013, lors d'un entretien portant sur la relance de la croissance, l'approfondissement du marché unique, l'union bancaire, la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, et l'immigration dans et vers l'Union Européenne.

1. Le Conseil européen va se pencher sur les moyens de relancer la croissance en Europe : quelles sont vos préconisations sur ce registre ?

La relance de la croissance est à l'ordre du jour de tous les Conseils Européens depuis plus d'un an : c'est bien logique puisque l'Union Européenne (UE) devrait enregistrer une croissance nulle en 2013, tandis que les anticipations pour la zone euro font état à ce stade d'un recul de 0,4% du PIB. [Les prévisions pour 2014](#) sont certes meilleures, avec des chiffres au-delà de 1%, mais la plupart des citoyens européens sont loin d'en percevoir les effets positifs.

Une panoplie d'initiatives utiles a d'ores et déjà été déployée au niveau européen pour relancer la croissance : abaissement des taux d'intérêt de la Banque centrale européenne (BCE) à leur plus bas niveau historique, assouplissement de l'application du Pacte de Stabilité et Croissance, approbation d'un Pacte pour la croissance, mise en place de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, fourniture massive de liquidités aux banques et progression vers « l'union bancaire » notamment. L'UE peut et doit faire plus, mais il faut d'abord souligner que les principaux vecteurs de croissance relèvent de la compétence des États membres, qui ont d'ailleurs des performances assez variables en la matière.

Certains pays, au premier rang desquels les « pays sous-programme », ont fait des efforts considérables dans la période récente, pas seulement en matière budgétaire, mais aussi en réformant les règles de leur marché de travail et leurs systèmes de protection sociale, ou en amplifiant la concurrence dans certains secteurs économiques. L'Irlande a par exemple clairement renoué avec la croissance et s'apprête même à dénouer ses liens avec la Troïka et à revenir pleinement

sur les marchés financiers. Beaucoup reste cependant à faire en matière de réformes structurelles, par exemple en France, mais aussi en Allemagne, où il serait bienvenu d'introduire le principe d'un salaire minimum dans toutes les régions et dans tous les secteurs, ce que l'avènement d'une [nouvelle coalition](#) devrait permettre.

Si la valeur ajoutée de l'UE en matière de croissance n'est pas assez forte, c'est en partie parce qu'il y a un problème de décalage, voire de manque de cohérence, entre les grandes décisions prises aux Conseils européens et leur mise en oeuvre. Ainsi, par exemple, l'augmentation de 10 milliards d'euros du capital de la Banque européenne d'investissement (BEI) a été faite, mais les 60 milliards d'euros de prêts supplémentaires annoncés en Juin 2012 n'ont pas encore été engagés. Et malgré la décision prise au Conseil Européen de Juin 2013 de concentrer les programmes visant à accroître la croissance et l'emploi en Europe au début du nouveau cadre financier (l'initiative «Emploi des Jeunes», le programme COSME pour les PME, le programme Horizon 2020...), le Conseil propose un budget pour 2014 inférieur de 6% au budget 2013...

2. Le Conseil européen doit aussi évoquer l'approfondissement du marché unique, notamment en matière de services et d'économie numérique : quelles initiatives privilégier ?

Le marché unique est malheureusement un exemple emblématique du décalage, voire du manque de cohérence, qu'on peut constater au niveau européen.

Il n'y a en effet aucun doute que le parachèvement du marché unique est l'un des chantiers les plus porteurs pour relancer la croissance. Selon la Commission, il pourrait apporter un supplément de croissance de 4 %

de PIB européen à l'horizon 2020, ce qui est tout sauf anodin... Il y a en effet 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, y compris en matière énergétique.

Mais si l'on s'en tient l'examen des 24 mesures-clés des deux « [Actes pour le marché unique](#) » proposés par la Commission, on ne peut que constater que moins d'une dizaine ont été adoptées à ce stade par le Conseil et le Parlement européen. Décalage ou manque de cohérence, cette attitude est à mon avis révélatrice du manque d'urgence ressentie par les dirigeants européens quand il s'agit de se mobiliser pour la croissance. Je crois donc qu'au-delà de telle ou telle mesure, il faudrait avant tout s'accorder sur des calendriers précis pour la mise en oeuvre des décisions requises, comme l'a fait [Jacques Delors quand il a fixé l'échéance de 1992](#) pour l'achèvement de son programme pour le Marché Unique.

3. Les progrès vers l'union bancaire européenne sont aussi à l'ordre du jour de ce Conseil européen : pensez-vous que ces progrès sont assez rapides ?

Nous devons d'abord nous féliciter de ce qui a été accompli pendant les derniers mois, et qui constitue un authentique « saut fédéral ».

Le paquet législatif transférant des tâches de [supervision bancaire à la BCE](#) vient ainsi d'être approuvé : cela signifie que, d'ici un an, le Mécanisme unique de supervision bancaire sera en place et pleinement opérationnel. Deuxièmement, nous avons fait des progrès notables pour ce qui concerne le volet « résolution » des crises bancaires. La Commission a présenté en juillet une proposition de mécanisme unique de résolution bancaire, et les juristes du Conseil de l'UE ont validé la base juridique choisie (l'article 114 TFUE), rejetant l'objection soulevée par les autorités allemandes (qui s'interrogeaient sur un changement de Traité). Bien sûr, il y a encore plusieurs questions à négocier : comment seront représentés les États au sein du Comité unique de résolution, quel sera son champ d'application, comment sera financé le Fonds unique de résolution... ? Mais ce serait déjà un grand pas en avant si le Conseil Européen adoptait un accord politique de principe sur la création de ce mécanisme de résolution, afin que la législation correspondante soit approuvée

par le Conseil et par le Parlement européen avant les élections de mai 2014.

Au-delà de l'architecture d'une future Union bancaire, qui doit aussi inclure un mécanisme commun de garantie des dépôts, deux questions importantes restent sur la table.

D'une part, que faire si des besoins de recapitalisation ou de restructuration bancaire apparaissent avant que la supervision bancaire unique (et le mécanisme unique de résolution bancaire) soient en place ? C'est une question de taille car la BCE entamera en 2014 un examen rigoureux de la qualité des actifs détenus par les grandes banques européennes, qui mettra sans doute en lumière des faiblesses chez certaines d'entre elles... A cet égard, l'idée de laisser les États seuls face aux problèmes de leurs banques me paraît dangereuse. Or, malgré l'accord de principe entériné en Juin par les Ministres des Finances, qui prévoit la possibilité d'appliquer la recapitalisation directe par le Mécanisme européen de stabilité (MES) de façon rétroactive, c'est-à-dire avant la création du mécanisme de surveillance unique, certains États semblent encore très réservés...

L'autre grande question est celle du « filet de sécurité » ou « backstop », qui permettrait d'épauler le Fonds unique de résolution bancaire, surtout dans la phase transitoire d'installation. Une possibilité serait d'utiliser le MES comme « backstop » : ce serait une bonne solution à moyen terme, mais n'oublions pas que le MES a une autre mission principale à remplir (le sauvetage des États), et qu'il a une capacité d'emprunt assez limitée; lui ajouter de nouvelles fonctions pourrait diminuer sa crédibilité vis-à-vis des marchés financiers. A mon avis, pour bâtir une véritable Union bancaire, il nous faut donc réfléchir sérieusement à la création d'une « [capacité budgétaire](#) » pour l'[Union économique et monétaire \(UEM\)](#), soit sous forme de budget proprement dit, soit sous forme de capacité d'emprunt.

4. La dimension sociale de l'UEM devrait être abordée lors de ce Conseil européen : qu'attendez-vous sur ce registre ?

La [Communication sur la dimension sociale de l'UEM](#) publiée par la Commission début octobre est une contribution bienvenue, sur laquelle les chefs d'État et de gouvernement doivent désormais prendre une position claire, même si des décisions concrètes ne sont prises qu'au Conseil européen de décembre.

Il est important de souligner que la définition de cette [dimension sociale](#) doit reposer sur deux idées de base. D'une part, doter l'UEM d'une dimension sociale est une nécessité politique – et non une option – pour renforcer la viabilité et la légitimité à long terme de la zone monétaire commune. D'autre part, cette dimension sociale ne doit pas se limiter à un ensemble d'initiatives dans le domaine social qui constituerait une espèce de cinquième pilier de l'UEM : elle doit au contraire être transversale et les préoccupations sociales doivent être au cœur de la gouvernance économique européenne, en particulier afin d'amplifier la lutte contre la chômage dans la zone euro.

Concernant la communication de la Commission, je me permets de souligner trois éléments positifs que, je l'espère, les membres du Conseil européen soutiendront. D'une part l'inclusion d'un ensemble de mesures visant à faciliter et à améliorer la mobilité des travailleurs, qui a été en partie « subie » dans la crise récente. Ensuite le renforcement du suivi européen dans le domaine social et en matière d'emploi à travers la création d'un nouveau « tableau de bord social » et l'intégration d'indicateurs sociaux et d'emploi dans le mécanisme d'alerte utilisé pour détecter les déséquilibres macroéconomiques. Enfin l'accroissement du rôle des partenaires sociaux dans le cadre du semestre européen, ce qui contribuerait à renforcer la légitimité et l'impact de cet exercice.

Cela étant, la question principale sur laquelle la Communication de la Commission manque d'ambition est l'adoption d'un mécanisme de stabilisation macroéconomique dans la zone euro. Ce dernier aiderait les États membres à absorber les chocs conjoncturels et limiterait donc l'ampleur des dévaluations internes qui ont un coût social important, comme nous le voyons aujourd'hui dans les pays périphériques. La Commission fait certes référence à un tel instrument, mais en soulignant qu'il n'est envisageable qu'à long terme et suite à une modification substantielle des traités. Il me semble que, telle que nous l'avons récemment proposée, la [création d'une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro](#) pourrait avoir lieu sans révision des traités et surtout qu'elle serait très utile d'un point de vue économique et social.

5. Le Conseil européen est appelé à évoquer l'immigration clandestine, suite aux drames survenus en Méditerranée : quelle est votre position sur le sujet ?

L'émotion légitime provoquée par le drame de Lampedusa a engendrée beaucoup de confusion tant dans l'attribution de la responsabilité du naufrage que dans les moyens nécessaires pour éviter la répétition de ce scénario tragique.

Il faut donc tout d'abord bien garder à l'esprit la réalité de la répartition actuelle des compétences entre l'échelon européen et l'échelon national en matière migratoire. Les 26 États (dont 22 de l'UE) engagés dans le cadre de la coopération Schengen sont convenus de privilégier les contrôles mobiles au sein de l'espace Schengen, tout en restant responsables du contrôle à leurs frontières extérieures, qui sont de fait devenues communes. Chaque État assure donc cette mission pour l'ensemble des autres, et ceux qui contrôlent des frontières plus exposées reçoivent d'ailleurs des aides financières européennes à cette fin. Les États peuvent aussi faire appel à l'agence européenne Frontex, qui contribue à coordonner la mobilisation des moyens européens.

Puisque l'attention se porte sur l'immigration illégale, l'enjeu actuel est de parvenir à renforcer les moyens dévolus au contrôle des frontières extérieures et au sauvetage en mer : l'équilibre est délicat à trouver puisque ces dispositifs doivent à la fois empêcher l'accès au territoire européen et porter secours. Une décision européenne en matière de sauvetage en mer vient cependant d'être prise après de longues années de négociation : le Parlement européen a donné son feu vert pour un [programme de surveillance renforcée des frontières extérieures de l'UE](#) (« Eurosur »), qui permettra de mettre en place un système commun de reconnaissance et de transmission de données. Afin de parvenir à un dispositif équilibré, il reste à adopter un règlement pour assurer le respect des droits fondamentaux et le principe de non refoulement dans les opérations en haute mer.

Pour couper les filières maritimes illégales que développent passeurs et trafiquants, il faut également revoir à la hausse les moyens alloués à Frontex. Cela suppose la mise à disposition par les États membres de moyens matériels mais aussi l'équipement direct de Frontex, notamment en matière aérienne. Frontex a donc besoin d'un budget accru, ce qui est absolument décisif pour qu'elle ne dépende pas de manière excessive des États membres, qui ont du mal à se faire confiance en matière migratoire.

Il faut enfin renforcer la coopération avec les pays d'origine des migrants illégaux, comme avec les pays de

transit. Ce n'est bien sûr pas aisé lorsque ces pays sont en guerre (Syrie) ou en crise (Libye), voire lorsque leur État failli (corne de l'Afrique). Mais cela doit demeurer une priorité pour l'UE et ses États membres, aussi bien en termes d'aide économique et financière qu'en matière de coopération policière.

6. Pensez-vous plus globalement que le Conseil européen devrait revoir la stratégie européenne en matière d'immigration ?

Je crois que la première nécessité pour le Conseil européen est de bien souligner la **différence fondamentale entre les migrations internes à l'UE et celle qui viennent de l'extérieur**, car le débat sur le sujet est lui aussi très confus. Ce rappel est essentiel à l'heure où se conjuguent controverses sur les Roms dans certains pays, et arrivées médiatisées de naufragés à Lampedusa.

Il faut ainsi redire que la libre circulation est un droit ouvert à tous les citoyens de l'UE, mais pas à ceux de l'extérieur. Et rappeler dans un même mouvement que ce droit n'équivaut pas à un droit d'installation : tous les citoyens de l'UE ont le droit de voyager librement dans les autres États membres; ils ont de droit de s'y installer s'ils trouvent un travail ou s'ils font la preuve qu'ils disposent de ressources suffisantes, de façon à ne pas représenter un fardeau pour l'État d'accueil.

S'agissant des migrants venus de l'extérieur de l'UE, je crois qu'il serait utile que le Conseil européen rappelle que notre continent a une tradition d'accueil vis-à-vis

des femmes et hommes subissant des persécutions et des violences dans leur pays et qui demandent notre protection - je note d'ailleurs au passage que bien peu de réfugiés syriens ont fait cette démarche, et qu'ils sont plutôt restés au Proche Orient. Je sais aussi qu'il est naturellement très difficile de distinguer, à Lampedusa comme ailleurs, ce qui relève des flux de personnes en quête de protection d'une part, ce qui relève d'une immigration économique clandestine d'autre part, et que telle est l'une des difficultés clés en matière de gestion des flux migratoires.

C'est pour moi une raison supplémentaire d'élargir le débat sur l'immigration bien au-delà des enjeux exclusivement sécuritaires pour le replacer dans une perspective économique plus globale d'évolution de l'UE et du monde. Les crispations actuelles risquent en effet de retarder la définition d'une **stratégie migratoire européenne plus offensive**, qui permette de faire face à notre vieillissement accéléré et aux scénarios de carence de main d'œuvre prévue à moyen terme dans divers secteurs économiques. Ce n'est pas forcément très audible dans la période actuelle, mais je me dois de le souligner : s'ils veulent conforter leur dynamisme économique, le financement de leurs systèmes sociaux et la pérennité de leurs services publics, les Européens devront recourir à l'immigration au cours des prochaines années et décennies, et ils devront même « concourir » pour accueillir des migrants auxquels d'autres régions et continents ouvriront leurs portes. Nul doute qu'il faudra plus d'un Conseil européen pour amorcer une telle révolution copernicienne.

Sur les mêmes thèmes...

UNE ASSURANCE CONTRE LES CHOC CONJONCTURELS DANS LA ZONE EURO

Henrik Enderlein, Jann Spiess et Lucas Guttenberg, *Études & Rapports*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, septembre 2013

UNE DIMENSION SOCIALE POUR L'UEM : POURQUOI ET COMMENT ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, *Policy paper No 98*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, septembre 2013

À LA RECHERCHE D'UNE STRATÉGIE MIGRATOIRE EUROPÉENNE AMBITIEUSE

Chiara Rosselli, *Synthèse*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, août 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

