

LE PACTE DE STUPIDITÉ EST-IL TOUJOURS STABLE ?

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

António Vitorino prend position sur les enjeux du Conseil européen des 14 et 15 mars 2013 en évaluant la mise en oeuvre du « semestre européen », le calendrier de réduction des déficits, la stratégie à l'égard des pays en difficulté ainsi que les priorités du « pacte pour la croissance et l'emploi ». Il évoque aussi le nouveau cadre financier pluriannuel de l'UE et les attentes en matière de politique étrangère européenne.

1. Ce Conseil européen de printemps constitue une étape importante du nouveau « semestre européen » : qu'attendez-vous de ses discussions ?

Le principal intérêt de ce Conseil européen sera de nous en dire plus sur la portée politique réelle de l'ensemble des réformes de la « gouvernance économique » entreprises ces dernières années, de la révision du « pacte de stabilité » à l'adoption imminente du « Two Pack » en passant par la ratification du « pacte budgétaire ».

Ce Conseil européen va d'abord nous indiquer si les chefs d'État et de gouvernement ont véritablement tiré les leçons de la crise, qui a rappelé la très forte interdépendance des pays européens, et donc l'utilité d'une approche à la fois large et coordonnée des choix économiques et sociaux nationaux. Ou si, à l'inverse, l'UE va continuer à s'en tenir principalement à une gestion disciplinaire des politiques budgétaires nationales et à quelques recommandations économiques sans grandes incidences concrètes.

Suite aux déclarations du Président Prodi, j'avais dit en 2002 que ce n'était pas le pacte de stabilité qui était stupide, mais le pacte de stupidité qui était stable... J'espère que les réformes engagées récemment, par exemple s'agissant de la prise en compte des dettes privées ou des déséquilibres macro-économiques, vont aujourd'hui me donner tort. Et donc que ce Conseil européen va permettre d'enregistrer des progrès dans la manière dont les États coordonnent leurs politiques parce que c'est leur intérêt bien compris et non parce que Bruxelles les y forcerait.

Sur ce deuxième registre, j'attends aussi que ce Conseil européen dissipe la grande confusion qui règne au sein des peuples entre le statut des « pays sous programme », qui ont aliéné temporairement et

de facto une partie de leur souveraineté budgétaire et économique, et la situation des autres pays membres de la zone euro et de l'UE. Ces derniers ont été invités à mieux gérer leurs politiques économiques et sociales, sans que cela soit nécessairement beaucoup plus contraignant au regard de ce qui existait avant la crise. Les trois « pays sous programme » répondent à des injonctions de type FMI. Les autres sont destinataires de « recommandations par pays » qui les laissent relativement libres, sauf s'agissant de la nécessité de respecter le seuil de 3% de déficit public, pour lesquels ils font face à une obligation de résultats, et non de moyens. Il serait vraiment bienvenu de le rappeler, pour dissiper l'idée mortifère selon laquelle Bruxelles gouverne désormais les économies de l'ensemble des pays de l'UE.

2. Le Conseil européen doit-il revoir sa stratégie ou son calendrier s'agissant de la réduction des déficits ?

La stratégie suivie au niveau européen en matière de déficits s'impose d'un point de vue politique car, comme la crise bancaire, la crise des dettes souveraines est d'abord une « crise de confiance » : il est donc important que les États membres soient rassurés sur la capacité de chacun d'entre eux à faire preuve de sérieux quant à la gestion de ses finances publiques, compte tenu des engagements pris en la matière au moment du lancement de l'euro.

Pour autant, cette stratégie de réduction des déficits publics doit naturellement être mise en œuvre avec doigté d'un point de vue économique et social : une telle stratégie va sinon contribuer à saper les fondements politiques de la construction européenne, surtout si elle ne produit pas des résultats davantage probants aux yeux des populations.

Je note avec satisfaction que la Commission et le Conseil ont déjà fait preuve de compréhension à l'égard de pays comme le Portugal et l'Irlande hier, et plus récemment vis-à-vis de pays comme la France : cela confirme au passage que la gouvernance de l'UEM permet une telle flexibilité, notamment dans la manière dont elle se réfère au solde structurel et aux circonstances exceptionnelles - et nous y sommes naturellement confrontés, puisque la zone euro est en train d'enchaîner deux années de croissance négative...

Il est essentiel que les gouvernements et les peuples qui ont entrepris des ajustements à la fois nécessaires et douloureux ne se fassent pas sans cesse rappeler à l'ordre par l'UE, qui sera sinon perçue comme une maison de redressement budgétaire sans vision politique. La consolidation des comptes publics est nécessaire mais, ce qui compte, c'est avant tout les orientations prises par les gouvernements de l'UE, et moins le calendrier, qui doit être réaménagé chaque fois que nécessaire.

3. Pensez-vous que le Conseil européen doit donner un signal spécifique en direction de pays en difficulté, comme Chypre ou l'Italie ?

Il est toujours bienvenu que le Conseil européen se montre attentif aux pays en difficulté, surtout lorsque leurs citoyens viennent de voter pour désigner leurs gouvernements.

La situation de Chypre semble assez simple : un nouveau Président a été largement élu et il a indiqué clairement son souhait de signer un « mémorandum d'accord » afin d'obtenir une assistance financière de l'UE. Chypre est un pays très affecté par la crise grecque, notamment parce que ses banques ont souffert de l'annulation des créances privées consenties à ce pays. L'avantage pour l'UE est qu'elle a désormais tous les outils en main pour agir : j'espère à cet égard que le Conseil européen se penchera comme prévu sur le cadre opérationnel permettant au Mécanisme européen de stabilité de recapitaliser directement les banques, car cela sera très utile pour Chypre comme pour l'Espagne. J'observe également que les garanties et prêts à apporter (de l'ordre de 18 milliards d'euros) sont d'un montant minime pour l'UE, même si elles représentent l'équivalent du PIB annuel de Chypre. Il est bien sûr nécessaire que l'aide consentie à Chypre soit assortie de contreparties, notamment en termes d'intégrité de son système bancaire. Mais j'espère que

les chefs d'État et de gouvernement auront la sagesse de l'accorder sans nourrir des polémiques excessives, qui stimuleraient à nouveau ceux qui se plaisent à spéculer sur les difficultés de la zone euro.

La situation italienne semble beaucoup plus complexe. D'abord parce qu'on peine à voir quel gouvernement va émerger du récent scrutin, et que c'est quand même une condition *sine qua non* pour avancer. Ensuite parce que, si ce scrutin a une dimension domestique très forte, on ne peut nier sa dimension européenne, notamment s'agissant des critiques contre l'austérité. Le paradoxe est que l'Italie n'est pas un « pays sous programme », mais que ses citoyens ont pu avoir le sentiment d'être gouverné de l'extérieur. L'autre paradoxe est que les Italiens ont fait de réels efforts d'adaptation, qui devraient porter leurs fruits à court terme, mais qu'ils croulent sous le poids d'une « vieille dette » accumulée depuis les années 80.

Dans ce contexte, l'UE adresserait un message utile à ce pays si elle se penchait sérieusement sur la mise en place d'un « Fonds d'amortissement » des dettes, tel que proposé par les Cinq Sages allemands, et tel que cela est prévu par le compromis récemment dégagé entre Conseil et Parlement européen pour l'adoption du « Two Pack ».

4. Le Conseil européen doit évoquer l'état d'avancement du « pacte pour la croissance et l'emploi », notamment en ce qui concerne le marché unique : quelles sont les principales priorités ?

Les membres du Conseil européen n'auront pas besoin d'examiner le rapport de synthèse portant sur l'examen annuel de la croissance pour s'aviser que la plupart des pays de l'UE sont actuellement confrontés à des perspectives de récession, voire de dépression.

Leur principale priorité doit donc être de confirmer les engagements formalisés en juin 2012 par le « pacte pour la croissance », qui insiste à juste titre sur le caractère central des décisions à prendre au niveau national, mais invoque aussi les outils disponibles au niveau européen, et d'abord sur la relance du marché unique.

Sur ce registre, les priorités sont largement connues depuis le Rapport Monti et l'adoption des « Actes pour le marché unique » sous l'impulsion de Michel Barnier, à commencer par le secteur numérique et les services.

Il y manque cependant une volonté politique comparable à celle que Jacques Delors avait su mobiliser en fixant « l'Objectif 1992 ». Il faut donc souhaiter que, comme au milieu des années 80, l'atonie de la croissance européenne donne un peu plus d'entrain et de courage aux dirigeants européens.

Il s'agit par ailleurs de mettre en œuvre sans délai le volet financier du « pacte pour la croissance », c'est-à-dire de confirmer la mobilisation des 60 milliards de fonds structurels non utilisés, l'augmentation des capacités de prêt de la BEI et le lancement de « project bonds ». C'est encore plus nécessaire qu'il y a un an compte tenu de l'évolution de la croissance et de la nature du compromis sur le budget communautaire qui vient d'être conclu par le Conseil européen...

5. Le Conseil européen devrait faire le point sur le nouveau cadre financier pluriannuel et les propositions législatives en découlant : quels messages doit-il délivrer ?

Il faut bien constater que le Conseil européen de février dernier n'a pas envoyé les bons signaux. Passe encore qu'il ait entériné une légère baisse des crédits d'engagement disponibles, même si c'est regrettable. Le plus grave est que cette baisse n'est pas seulement le reflet de la crise actuelle : elle me paraît aussi traduire une confusion dommageable s'agissant des finalités du budget communautaire, qu'il serait urgent de clarifier ! Voilà en effet presque une décennie que Commission, Conseil européen et Parlement européen communient dans l'idée que la finalité ultime du budget de l'UE est de produire de la croissance et des emplois : c'est malheureusement un autre domaine dans lequel la tentation de persévéérer dans une mauvaise voie semble manifeste...

Le budget communautaire devrait naturellement être mieux utilisé comme un outil de relance, alors que les finances publiques nationales sont soumises à de fortes contraintes. Mais il est aussi et avant tout un outil de solidarité visant à accompagner le fonctionnement et l'approfondissement du marché unique, tout en finançant quelques utiles actions de coopération, par exemple en matière extérieure ou de justice, d'immigration et d'asile. De ce point de vue, le narratif utilisé au moment des « Paquets Delors » était autrement plus cohérent et convaincant !

Faute de vouloir assumer une telle dimension solidaire, les responsables européens se trouvent confrontés

à une situation doublement absurde. D'un côté, ils s'acharnent en catimini à obtenir des financements suffisamment favorables à leurs propres pays, et qui traduisent *de facto* une solidarité exceptionnelle entre États souverains. Mais de l'autre, ils se retrouvent confrontés aux critiques de ceux qui minimisent la solidarité intrinsèque d'un tel budget, et retiennent surtout les reculs regrettables constatés pour le financement du Programme d'aide aux plus démunis et du Fonds d'ajustement à la mondialisation.

Cette absurdité se retrouve dans les critiques largement négatives portées contre les deux principaux postes de dépenses du budget de l'UE, c'est-à-dire la PAC et la politique de cohésion, qui répondent pourtant à des attentes fortes des Européens : une alimentation suffisante, de qualité et à des prix raisonnables, le dynamisme des territoires, le développement des zones en difficulté, la protection de l'environnement et de la biodiversité. Il est vrai que ces deux politiques appartiennent à l'histoire de la construction européenne, mais cela n'en fait pas pour autant des « reliques » dont il s'agirait de se débarrasser par principe. Cela n'exclut naturellement pas que leurs modalités doivent être adaptées, notamment afin qu'elles soient plus équitables et plus favorables à la croissance, mais c'est au niveau des programmes législatifs que ces adaptations doivent être entérinées.

Dans un tel contexte, le moins qu'on puisse attendre du Conseil européen est qu'il se montre ouvert vis-à-vis de la volonté de négocier affichée par le Parlement européen, dont la position est positive et constructive sur plusieurs points importants – je pense notamment à la flexibilité entre rubriques ou à la nécessité d'envoyer de nouvelles ressources propres. À court terme, le Conseil européen doit au minimum indiquer qu'il est favorable à une révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel : ses membres ne peuvent à la fois dire, à juste titre, qu'il faut tenir compte du contexte de crise actuel, et souhaiter figer dans le marbre un budget qui continuerait à être utilisé dans sa configuration actuelle en 2020, c'est-à-dire quand les effets de cette crise se seront dissipés depuis bien longtemps.

6. Le Conseil européen est appelé à évoquer la politique étrangère de l'UE : peut-on en attendre quelque chose de concret ?

Les enjeux de politiques étrangères sont inscrits de manière à la fois systématique et timide sur l'agenda de chaque Conseil européen, comme si l'on savait bien

qu'il est nécessaire de les aborder, au gré de l'actualité, mais comme si l'on craignait aussi de le faire sérieusement...

Nous avons pourtant plusieurs rendez-vous à ne pas manquer en 2013, et qui doivent donner un nouvel élan à la stratégie d'action extérieure de l'UE : la révision de la réponse européenne au Printemps arabe en juin, celle de l'organisation du Service d'action extérieure avant l'été, ainsi qu'une discussion sur les capacités de défense européenne en vue du Conseil européen de décembre.

Les dernières évolutions des pays du Printemps arabe, que ce soit en Tunisie, en Égypte et bien entendu en Syrie, exigent des Européens à la fois plus de sérieux, d'innovation et des choix courageux en période de fortes restrictions budgétaires. Elles appellent non pas de simples ajustements de nos politiques, mais une vision de long terme de l'influence que les Européens entendent exercer dans leur voisinage. La situation du Mali nous démontre en outre la nécessité d'élargir

une telle vision stratégique au-delà des seuls pays limitrophes.

Les instruments actuels de la politique de voisinage, et plus spécifiquement la conditionnalité qui leur est attachée, offrent à l'UE un levier de réforme insuffisant, tant ils semblent éloignés des attentes de nos voisins. Une réflexion de long terme, qui permette de favoriser une plus grande intégration économique régionale et par là même de favoriser la stabilisation des pays du pourtour méditerranéen, suppose de mobiliser plus activement tous les instruments d'action extérieure de l'UE, en commençant par la politique commerciale et les partenariats pour la mobilité.

On pourra sinon continuer à gloser à l'infini sur la capacité de l'UE à être un « acteur global » : si elle ne s'investit pas avec succès dans son voisinage immédiat, sa crédibilité pour aller plus loin sera d'autant plus affaiblie, quoique puissent déclarer les Conseils européens successifs.

Sur les mêmes thèmes...

COMMENT FAIRE DU VOISINAGE DE L'UNION EUROPÉENNE UNE OPPORTUNITÉ POUR L'UNION ELLE-MÊME?

Adam Balcer, Haizam Amirah-Fernandez, Michele Comelli, Olga Shumylo-Tapiola, Vera Rihackova, Timo Behr, Lucia Najšlová et Christophe Hillion, série de 5 Policy Papers du projet TGAE, février 2013

BUDGET DE L'UE : Y REGARDER À DEUX FOIS

Yves Bertoncini et António Vitorino, Tribune - *Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

UN MARCHÉ UNIQUE POUR LES INDUSTRIES DE RÉSEAUX ?

Giacomo Luchetta et Jacques Pelkmans, Étude & Rapport n° 95, *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

UN FONDS ASSURANTIEL D'AJUSTEMENT CYCLIQUE POUR LA ZONE EURO

Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, Policy Paper n° 61, *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, janvier 2013

MARCHÉ UNIQUE : DE NOUVELLES RÈGLES SONT NÉCESSAIRES

Kristina Maslauskaite, Synthèse, *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 2012

QUEL ÉQUILIBRE ENTRE RIGUEUR ET CROISSANCE DANS LA ZONE EURO ?

Sofia Fernandes, Synthèse, *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 2012

UNE NOUVELLE VOIE POUR LA CROISSANCE ET LA SOLIDARITÉ

Anna Diamantopoulou, Tribune, *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 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*