

UNE UEM À LA FOIS RENFORCÉE ET SOLIDAIRE

Antonio Vitórino | *président de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

António Vitorino prend position sur les enjeux du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 en évaluant le Rapport final sur l'UEM et le contenu des projets d'union bancaire, d'union économique et budgétaire et d'union politique. Il évoque également les débats relatifs à la solidarité européenne, la mise en œuvre du « pacte pour la croissance » ainsi que le renforcement de la PSDC.

1. Le Conseil européen va examiner le Rapport final sur l'UEM présenté par Herman Van Rompuy et les trois autres présidents : que pensez-vous de ce Rapport ?

Ce Rapport final repose sur des analyses très étayées des défis à relever pour parvenir à une « authentique union économique et monétaire », en soulignant la complémentarité et l'interdépendance de ses quatre piliers - budgétaire, économique, bancaire et politique. Il définit une feuille de route précise et propose 3 étapes pour aboutir en quelques semestres à une UEM renforcée et prospère. À ce double titre, je trouve ce Rapport très constructif et souhaite qu'il soit endossé dans son intégralité par le Conseil européen.

Beaucoup a déjà été fait pour traiter les urgences liées à la crise des dettes souveraines, avec les actions non conventionnelles de la BCE, l'établissement du Mécanisme européen de stabilité (MES) et l'adoption du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). L'autre urgence à court terme reste donc de casser le cercle vicieux établi entre crise des dettes souveraines et crise bancaire, raison pour laquelle les chefs d'État et de gouvernement se sont mis d'accord en juin dernier pour créer une « union bancaire ».

En octobre, les ministres des finances de la zone euro ont précisé que le cadre juridique de cette union bancaire serait fixé avant fin 2012, afin qu'elle soit opérationnelle dès l'année prochaine. Pour tenir ce calendrier, il faut trouver un accord politique dès ce Conseil européen, même si les mécanismes inhérents à l'union bancaire sont graduellement mis en place à partir du premier semestre 2013. L'essentiel est que le MES puisse recapitaliser les banques à cet horizon, en contrepartie de l'établissement d'un mécanisme de

surveillance unique (MSU) de ces banques : on aura ainsi une nouvelle illustration fructueuse de la dialectique solidarité-contrôle déjà appliquée à la crise des dettes souveraines.

L'option d'une BCE supervisant l'ensemble des 6000 banques de la zone euro, en coordination étroite avec les superviseurs nationaux, me semble difficilement négociable. Sur cette base, au moins deux obstacles restent à lever, s'agissant de l'articulation de cette supervision avec celle appliquée aux autres banques opérant dans le marché unique et de la séparation claire des fonctions monétaires et prudentielles de la BCE. Comme le souligne le « Rapport final », la mise en place d'une union bancaire reposera aussi sur la création d'un mécanisme de résolution unique pour les banques en difficulté, assortie d'un fonds européen de résolution des crises bancaires. Ces obstacles et autres étapes ne me semblent pas de nature à empêcher de respecter les échéances fixées pour la mise en place du « MSU », qui constituera un gage de crédibilité vis-à-vis de marchés financiers encore très volatils, mais aussi dans la voie d'une véritable union bancaire, budgétaire, économique et politique.

2. Compte tenu des enjeux que cela représente en termes de souveraineté, par quelles voies peut-on vraiment approfondir l'« Union économique et budgétaire » ?

Cette Union économique et budgétaire a été envisagée dès les travaux préparatoires au lancement de la monnaie unique, mais sa mise en place a toujours buté sur les réticences des États, qui souhaitent légitimement préserver leurs marges de manœuvre pour la conduite de leurs politiques économiques et sociales, sous le contrôle direct de leurs citoyens. Parce qu'elle

a illustré la très forte interdépendance économique, sociale et même politique de ses États membres, la crise de la zone euro a contribué à modifier la donne, en permettant de progresser vers une meilleure surveillance et coordination de ces politiques. L'adoption du « *Two Pack* » et la mise en œuvre de l'article 11 du « *TSCG* », qui prévoit une meilleure coordination *ex ante* des politiques économiques, donneront une nouvelle impulsion positive sur ce registre. Pour autant, compte tenu de la sensibilité politique et démocratique de tels enjeux, il me semble que la pression des pairs et la perspective de sanctions potentielles ne suffiront pas nécessairement à produire de réels progrès - sauf à recourir à au moins trois autres voies complémentaires.

À court terme, la première voie à suivre est celle de la coopération qui, comme le souligne Jacques Delors, constitue le « *chaînon manquant* » de l'UEM. C'est ce qu'illustrerait la mise en place des « arrangements contractuels » évoqués dès le Rapport intermédiaire, et la création de l'outil de convergence et de compétitivité proposé par la Commission dans son « *Blueprint* ». C'est en effet en aidant financièrement les États membres à mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires pour faire face aux déséquilibres macroéconomiques au sein de la zone euro qu'on pourra le mieux progresser, pas en les menaçant de « *sanctions quasi-automatiques* » ou de geler leurs fonds structurels.

À moyen terme, la deuxième voie à suivre pour parfaire l'union économique et budgétaire est celle de l'assurance. Avec le MES, nous avons désormais un outil de sauvetage face aux graves crises de liquidité qui touchent les pays les plus vulnérables. Il nous faut désormais un fonds permettant de compenser les effets des chocs asymétriques auquel sont soumis les pays de la zone euro, et auquel pourront contribuer l'ensemble de ces pays, car tous peuvent être concernés par des évolutions négatives au regard de leur taux de croissance potentielle ou de leur taux de chômage moyen. Je me réjouis que le Rapport final reprenne cette idée, d'abord formulée par le [groupe Tommaso Padoa-Schioppa](#)¹.

La troisième voie à suivre, c'est celle de la mutualisation, au moins partielle, qui doit s'appliquer aux dettes à venir (« *eurobills* » ou « *eurobonds* ») et/ou aux dettes passées (via un « fonds d'amortissement »). Il sera sans doute difficile d'obtenir un engagement sur ce registre dès ce Conseil européen, et il faudrait naturellement l'assortir de mesures techniques réduisant les coûts

auxquels s'exposeraient ainsi les pays les plus vertueux et prévenant les risques d'aléa moral. Mais il est très important d'envisager cette mutualisation à moyen terme, car une décision politique en ce sens aurait pour effet de renforcer la confiance sur la solidité de l'UEM et de contribuer à la stabilité financière de la zone euro. Il va de soi qu'un tel pas en avant contribuerait aussi à faire bouger les lignes entre niveau national et niveau européen s'agissant de l'exercice des compétences économiques et budgétaires : si les dettes sont mutualisées, alors la voie vers une véritable union économique et budgétaire sera beaucoup plus dégagée, en application de l'adage « qui paie contrôle ».

3. L'union politique européenne doit-elle être renforcée dans le cadre de la zone euro, y compris via la mise en place d'un budget dédié à cette zone ?

La zone euro apparaît de fait comme le [creuset de l'union politique](#)², car cette crise a montré à ses États et à ses peuples que partager une monnaie unique impliquait des droits et des devoirs spécifiques, qui n'avaient sans doute pas été perçus clairement au moment du lancement de l'euro. Cette crise les a conduits à agir pour la préservation et le renforcement de l'union monétaire, au prix de tensions énormes, mais elle constitue à ce titre une sorte de « *crise de validation* » de la volonté de rester unis par une même monnaie. Au total, elle fait donc apparaître la zone euro comme le cœur d'une intégration accrue, qui a vocation à être organisée via la procédure de coopération renforcée prévue par les traités, de manière à garantir une bonne articulation avec le fonctionnement de l'UE.

Dans ce contexte, la perspective de créer un outil budgétaire spécifique à la zone euro gagne du terrain : c'est là une idée à la fois politique et symbolique dont il faut se réjouir. À long terme, on ne peut en effet pas envisager une véritable union budgétaire sans instruments budgétaires propres, sous forme de fonds communs ou d'un budget proprement dit. Mais il y a encore beaucoup de confusion quant au rôle et à la forme que devrait prendre cette nouvelle « *capacité budgétaire* » pour la zone euro, même si le Rapport final donne de très utiles éclairages à ce sujet.

[Trois fonctions](#)³ sont généralement envisagées pour ce « *budget de la zone euro* ». J'en ai déjà évoquées deux : aider les pays de la zone euro en cas de choc asymétrique via un mécanisme assurantiel, et faciliter les

réformes structurelles dans ces mêmes pays. J'ajoute l'idée d'un fonds fonctionnant comme un mécanisme de soutien budgétaire (« *fiscal backstop* ») de la future « union bancaire » à constituer au sein de l'UEM. Ces trois fonctions méritent d'être établies, mais elles ne devront pas nécessairement être exercées par le même instrument budgétaire.

Le fonds d'assurance contra-cyclique a par exemple vocation à être de nature intergouvernementale, mais ce n'est pas le cas de l'outil budgétaire visant à faciliter les réformes structurelles dans les pays de l'UEM, ou du « *fiscal backstop* » lié à l'union bancaire. Ces deux dernières fonctions réclament l'existence d'une autorité budgétaire unique, légitimée pour prendre des décisions difficiles (quels pays ou quelles banques méritent ou ne méritent pas d'aide financière ?). Pour les exercer, l'instrument approprié serait sans doute un budget de la zone euro financé par des ressources propres et/ou ayant une capacité d'emprunt autonome, administré par la Commission ou, à défaut, par une autorité spécifique de la zone euro qui devrait agir en étroite liaison avec la Commission. Il sera par ailleurs déterminant que ce budget de la zone euro fasse l'objet d'un contrôle démocratique approfondi, par exemple via un « comité parlementaire de la zone euro », composé de représentants du parlement européen et des parlements nationaux.

4. Après le récent sommet budgétaire, la solidarité entre pays de la zone euro va aussi être au cœur de ce Conseil européen : que pensez-vous des débats en cours ?

La solidarité entre États n'est pas une donnée naturelle, elle a toujours suscité d'importants débats au sein de l'UE, et il est assez logique que ces débats soient plus vifs dans la période de crise aigüe que nous traversons. Le traitement du cas grec, qui sera à nouveau abordé cette semaine, a porté ce débat à incandescence. Dans ce contexte, trois faits politiques me frappent particulièrement, qui concernent aussi bien la solidarité organisée par le budget communautaire que celle récemment établie dans le cadre de la zone euro.

D'abord la schizophrénie : les États européens sont souvent solidaires sans le dire, certains d'entre eux n'osent par exemple pas reconnaître que l'UE est déjà

une « union de transferts » grâce au budget communautaire. Et dans la crise récente, ces États se querellent si vivement quant au niveau de la solidarité qu'ils sont prêts à accepter qu'on en oublie au final que cette solidarité existe bel et bien, et qu'elle a même franchi une étape symbolique au niveau de la zone euro avec la mise en place du MES.

Le deuxième fait politique marquant, c'est la myopie : tout se passe parfois comme si l'on ne percevait pas suffisamment que cette solidarité européenne est « intéressée » et qu'elle sert aussi les intérêts des États qui l'accordent, dans le cadre de compromis plus globaux. Jacques Delors a parfaitement théorisé cette approche globale au moment de l'adoption de ses « paquets », sur la base de son *tripptyque « Compétition-Coopération-Solidarité »*. Les États contributeurs nets du budget communautaire sont les grands gagnants du marché intérieur européen ; les États solidaires dans le cadre de la zone euro ont contribué à la pérennité d'une union monétaire dont le démantèlement aurait nui à leurs intérêts économiques et sociaux. Ce double rappel factuel est indispensable pour expliquer pourquoi ils ont décidé d'être solidaires, même s'ils donnent parfois l'impression de ne pas vouloir l'être, ou du moins pas dans n'importe quelles conditions.

Le troisième fait politique marquant, peut-être le plus inquiétant, c'est le scepticisme croissant quant à l'efficacité de cette solidarité européenne. Les plans de sauvetage dans la zone euro ont permis de préserver l'intégrité de l'union monétaire, mais on ne peut pas dire qu'ils aient à ce stade produit des résultats très visibles en termes de réduction de la dette et en termes de croissance dans les pays qui en ont bénéficié. Lorsqu'on aborde le débat sur le budget communautaire, on voit poindre des réserves de plus en plus vives sur l'impact économique réel des « fonds structurels » – avec une instrumentalisation des exemples négatifs visant à masquer un bilan d'ensemble très positif, qui n'exclut naturellement pas que des ajustements soient nécessaires.

Solidarité d'un côté, schizophrénie, myopie et scepticisme de l'autre : je crois que, sur ces trois points, il est plus que jamais nécessaire que les chefs d'État et de gouvernement, mais aussi tous les responsables politiques européens, fassent preuve de pédagogie, tout en portant remède aux défaillances constatées ici et là.

5. Le « pacte pour la croissance » et la relance du marché unique sont à l'ordre du jour de ce Conseil européen : quelles sont vos préconisations sur ce point ?

On rappelle souvent que le « pacte pour la croissance » adopté en juin dernier comprend un « paquet » financier de 120 milliards d'euros, dont 60 milliards d'augmentation des capacités de prêt de la BEI, 55 milliards de redéploiement de fonds structurels non utilisés et 5 milliards de « *project bonds* ». Cette composante financière est très utile, de même qu'il serait utile que les investissements publics engagés au niveau national fassent l'objet d'une prise en compte spécifique dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

Pour contribuer à un meilleur équilibre entre rigueur et croissance, l'autre priorité majeure, 20 ans après la relance impulsée par Jacques Delors, est cependant l'achèvement du marché unique, qui offre un vaste potentiel inexploité. La Commission a adopté deux « Actes pour le marché unique », comprenant au total 24 actions clés, notamment en matière d'économie numérique, de services ou de marchés publics. Il est souhaitable que le Conseil européen se saisisse davantage d'un tel projet, car le bilan reste pour l'heure assez désolant : une seule proposition de la Commission a été adoptée par le Conseil et le Parlement européen. Ce qui me frappe est que la relance de 1992 s'est accompagnée d'une [mobilisation politique de grande envergure](#)⁴, et qu'elle a été portée par un sentiment d'urgence, deux éléments qui font aujourd'hui défaut - peut-être parce que la crise de la zone euro accapare toutes les énergies, et parce que la baisse constante des prévisions de croissance n'a pas encore suffisamment alerté les décideurs nationaux et européens.

Troisième élément, et non le moindre : on oublie souvent que le « pacte pour la croissance » insiste d'abord et avant tout sur la nécessité d'engager de vastes réformes structurelles au niveau national, car c'est aussi à ce niveau que le potentiel de croissance peut être libéré. Les États membres sont par exemple tenus de se conformer aux recommandations par pays adoptées en juillet 2012 et de mettre en place des mesures d'assainissement budgétaire favorables à la croissance. D'importantes réformes ont été engagées au cours des dernières années, notamment dans les pays sous programmes, mais elles l'ont souvent été à marche forcée, sans avoir un impact très positif à ce stade sur les perspectives de croissance des pays concernés. Il est donc déterminant d'un

point de vue politique que la composante nationale du « pacte pour la croissance » donne lieu à des résultats plus probants au cours des prochains mois, dans l'ensemble des pays de l'UE.

6. Ce Conseil européen va aussi initier un débat de fond sur la défense : quel regard portez-vous sur les progrès possibles et souhaitables sur un tel registre ?

Les Européens ont un an, d'ici le Conseil européen de décembre 2013, pour [donner une nouvelle impulsion à la politique de sécurité et de défense commune \(PSDC\)](#)⁵. Alors que la crise en cours n'a pas permis d'accorder suffisamment d'attention à cet enjeu depuis 2008, l'initiative d'Herman Van Rompuy a d'ores et déjà permis de hisser le débat au bon niveau, celui du politique. C'est indispensable pour redonner une impulsion à ce débat dans lequel les Européens restent tiraillés entre ce qu'ils perçoivent comme un dilemme entre souveraineté nationale diluée d'une part, [puissance européenne affaiblie](#) d'autre part.

La mobilisation du Conseil européen intervient à un moment où la baisse importante des budgets nationaux de défense, sous l'effet des restrictions budgétaires que subissent les États membres, tarde à se traduire en effort de mutualisation des moyens capacitaires, alors que la défense est vraiment l'exemple-type du secteur où il faut [mieux dépenser ensemble](#).

Lorsque j'étais ministre de la défense du Portugal, les Européens dépensaient globalement deux fois moins que les États-Unis, pour disposer *in fine* de capacités militaires plus de quatre fois inférieures... Ils auront en outre pratiquement réduit de près d'un tiers l'ensemble de leurs budgets de défense sur la période 2006-2012 sans concertation, ni planification. Le risque est de créer des déficits capacitaires que l'inertie des programmes d'équipement militaire ne permettra pas de corriger rapidement, alors que partout dans le monde les nouvelles puissances économiques augmentent leurs budgets de défense - notamment en Chine, jusqu'à 170% entre 2002 et 2011.

La priorité donnée à l'emploi et le sentiment de sécurité des citoyens sur le territoire européen ne peuvent occulter les nouveaux foyers de crise qui apparaissent dans le monde, notamment dans notre voisinage méditerranéen - avec par exemple des risques d'extension de la crise syrienne. Alors que les États-Unis ont réitéré leur volonté de voir les Européens assurer davantage

leur sécurité dans la région afin de pouvoir réafficher leurs moyens militaires en Asie, ce rendez-vous de 2013 doit permettre de redéfinir les moyens dont les Européens entendent se doter pour réagir et prévenir de nouveaux risques d'insécurité et, au-delà, maintenir la crédibilité de leur politique étrangère.

Il ne peut s'agir de simples ajustements, et la mutualisation ne peut se limiter aux vols internationaux de transport militaire et diplomatique ou à des avions de ravitaillement européen. Nous avons besoin d'une réflexion ambitieuse posant des questions de fond sur

la vulnérabilité à laquelle s'exposent les Européens s'ils omettent de prendre aujourd'hui la voie d'une plus forte coopération, qui leur permettra d'assurer demain la sécurité de leurs enfants. Il s'agit aussi d'une question de compétitivité économique, car le secteur de l'industrie de défense concerne des milliers d'emplois, et son dynamisme a des effets d'entraînement pour l'ensemble de l'économie. À cet égard, les décisions qui viennent d'être prises par l'Allemagne, l'Espagne et la France pour la restructuration du capital d'EADS peuvent être perçues comme un signe encourageant, après l'échec de la fusion avec BAE-System.

1. « *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 – Institut Jacques Delors*, septembre 2012.
2. « *La zone euro, creuset de l'Union politique* », Jacques Delors, António Vitorino et les participants du Comité européen d'orientation, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012.
3. « *Budget de la zone euro : 3 fonctions, 3 instruments* », Eulalia Rubio, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012.
4. « *Marché unique : enjeux industriels et politiques* », Riccardo Perissich, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012.
5. « *Comment les Européens peuvent-ils rester crédibles avec des capacités de défense réduites ?* », Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Synthèse TGAE, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, décembre 2012.

Sur le même thème...

CONSOLIDER L'UEM, UNE TÂCHE VITALE

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, décembre 2012

LA ZONE EURO, CREUSET DE L'UNION POLITIQUE

Jacques Delors, António Vitorino et les participants du Comité européen d'orientation, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012

MARCHÉ UNIQUE : ENJEUX INDUSTRIELS ET POLITIQUES

Riccardo Perissich, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012

MIEUX DÉPENSER ENSEMBLE : ANALYSES ET RECOMMANDATIONS

Amélie Barbier-Gauchard et Eulalia Rubio, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012

BUDGET DE LA ZONE EURO : 3 FONCTIONS, 3 INSTRUMENTS

Eulalia Rubio, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012

LE « TRIPYQUE » DE JACQUES DELORS : BILAN ET PERSPECTIVES

António Vitorino, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012

LE RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR L'UEM EST ENCOURAGEANT (*Entretien pré-Conseil européen*)

António Vitorino, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, octobre 2012

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 – Institut Jacques Delors*, septembre 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*