



Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne

(Les 16 et 18 octobre 2016, Bratislava)

Vers l'Union budgétaire - Instruments macroéconomiques de stabilisation au sein de l'UE

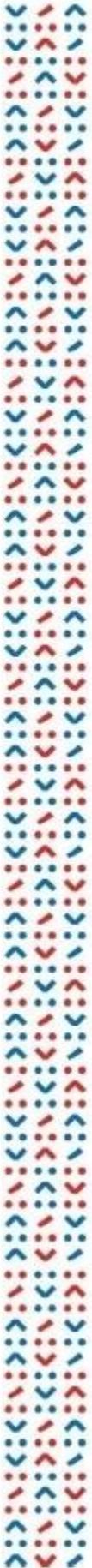
(commentaires sur les panels 3 et 4)

Le Rapport des cinq présidents, paru le 22 juin 2015, a dévoilé les projets d'approfondissement de l'Union économique et monétaire en trois phases. Afin de progresser vers une union budgétaire, gage à la fois d'une viabilité et d'une stabilisation budgétaires, le rapport propose de mettre en place, dans le cadre de « l'Étape 2 » (à partir de la mi-2017 jusqu'en 2025, au plus tard), une fonction de stabilisation macroéconomique. La Commission envisage de présenter, à cet effet, le livre blanc, prévu pour le printemps 2017, qui décrira les actions concrètes à mener pour achever l'UEM ; le livre blanc s'appuyera sur les données analytiques recueillies par le groupe d'experts.

Le progrès vers l'union budgétaire peut potentiellement atténuer la gravité des situations de crise futures potentielles, en offrant en amont le cadre pour une discipline budgétaire forcée et un mécanisme central destiné à absorber les chocs macroéconomiques de grande ampleur. Nonobstant, le concept d'une capacité budgétaire commune demeure un sujet extrêmement sensible. Si cette capacité budgétaire commune doit être créée à l'horizon prévu dans le Rapport des cinq présidents, une discussion doit rapidement être instaurée.

Incitations et conditions d'une capacité budgétaire commune

Capacité budgétaire et politique macroéconomique. La théorie économique et les observations empiriques ont identifié un certain nombre de rôles à jouer par la politique budgétaire supranationale dans les unions monétaires réussies. À l'heure actuelle, la zone euro n'en remplit pas au mois deux : la fonction assurance qui transfère, à titre temporaire, les fonds vers les régions souffrant d'un choc asymétrique ; et la fonction de stabilisation globale produisant ses effets lors de l'absorption des chocs symétriques à l'intérieur de l'union monétaire en son ensemble. La politique monétaire, de par son essence, n'est pas en mesure de résoudre, à elle seule, les difficultés des pays aux différentes phases de leur cycle économique. Étant donné que les États membres de la zone euro ne peuvent plus compenser les perturbations en ajustant le taux de change nominal, une absorption des chocs asymétriques au niveau de la zone euro devrait être garantie. Pour les chocs symétriques, la politique monétaire unique est, en général, suffisante. Elle devient toutefois moins efficace, lorsqu'on a affaire à des





taux d'intérêts quasiment nuls. En l'occurrence, la présence d'une capacité budgétaire réduirait la pression sur l'exécution, par la banque centrale, d'une politique monétaire non conventionnelle.

Politique budgétaire et règles budgétaires. Les États membres disposent des politiques budgétaires nationales, soumises aux règles du Pacte de stabilité et de croissance. Néanmoins, l'absence d'un mécanisme de coordination contraignant pour la politique budgétaire générale de l'UE ou de la zone euro implique, pour les politiques budgétaires nationales, une efficacité considérablement amoindrie dans la stabilisation de leur propre activité économique, d'autant plus s'il s'agit des pays à économie plus ouverte subissant des effets plus sensibles de transferts budgétaires (*fiscal spill-overs*). La capacité budgétaire contribue à une politique agrégée plus appropriée et, de ce fait, serait en mesure de renforcer la résilience de l'économie de la zone euro, même si tous les États membres disposaient de budgets structurellement équilibrés et qu'ils pouvaient pleinement bénéficier de l'espace fiscal offert par le Pacte de stabilité et de croissance.

Certitudes et confiance mutuelle. Des divergences économiques structurelles de haut niveau et un certain manque de confiance entre les États membres et les institutions continuent à persister au sein de l'UE. Dans ce contexte, il paraît souhaitable de discuter de la nécessité d'une meilleure mise en oeuvre de la réglementation économique et budgétaire existante, ce qui produira un double effet : la réduction des différences de vulnérabilité entre les États membres face aux chocs, d'une part, et la volonté d'instaurer une confiance mutuelle permettant aux États membres d'avancer vers un partage budgétaire du risque à l'avenir, d'autre part. Cette approche est, d'ailleurs, citée dans le Rapport des cinq présidents qui prévoit un processus de convergence basé sur un ensemble de normes mutualisées.

Réduction et partage du risque. Le moyen potentiel permettant de combler la lacune séparant les opinions disparates des États membres consisterait à adopter une approche globale simultanée visant à réduire et répartir les risques. Certains risques peuvent, en effet, être réduits *ex post* grâce au seul mécanisme de stabilisation commun, puisque plus de certitudes des entrepreneurs face aux chocs diminuent la puissance de ces derniers. En revanche, les États membres participants pourraient avoir accès au mécanisme de stabilisation dans les conditions définies et préalablement consenties pour réduire le risque. Il serait, par exemple, possible de prévoir un ensemble de mesures pour améliorer une mise en oeuvre efficace des règles et critères d'évaluation (respect du Pacte de stabilité et de croissance, comprenant la dette juridique et la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques). Ces réflexions pourraient être prises en compte dans les débats sur une évaluation simplifiée de l'alignement au Pacte de stabilité et de croissance, introduit à la réunion informelle ECOFIN à Amsterdam. La création d'une capacité de stabilisation pourrait, par exemple, réduire le besoin du Pacte de stabilité et de croissance, devenu désormais complexe, et cela en conséquence d'une flexibilité accordée des conditions cycliques, des réformes structurelles et des corrections de valeur en cas d'événements inhabituels.





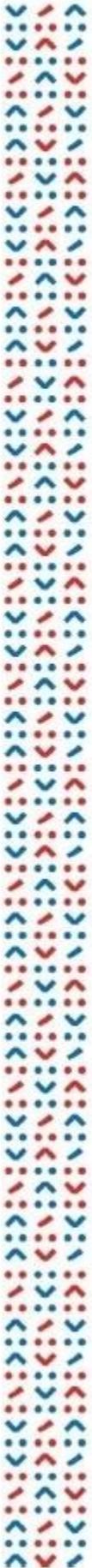
Initiatives pour les réformes structurelles. La capacité budgétaire pourrait être conçue de sorte à encourager les réformes structurelles. A titre d'exemple, la participation au programme budgétaire commun serait corrélée à l'exécution des recommandations particulières par pays. De plus, la capacité budgétaire serait utilisée, en option, afin d'encourager directement les réformes, en accordant une compensation financière en cas d'actions structurelles complexes, comme c'était prévu dans le Rapport des quatre présidents de 2012. En fonction de la forme de capacité budgétaire perçue, la structure du système lui-même offrirait des incitations aux réformes structurelles centrées sur l'harmonisation des standards sociaux et une résilience accrue sur le marché du travail.

Prévention des transferts permanents et de l'aléa moral. La capacité budgétaire commune ne pourra pas être utilisée comme forme déguisée de transferts permanents entre les différentes régions de l'Union. Sans garanties effectives dans la structure du mécanisme, qui assureront, à moyen terme, sa neutralité budgétaire entre les États membres, il sera difficile de répondre aux préoccupations exprimées par certains États membres qui deviendront au bout du compte purement contributeurs. De même, il est impératif d'éviter l'aléa moral - le mécanisme budgétaire européen commun ne doit pas compenser le manque d'efforts structurels fournis par un État membre quelconque.

Filet de sécurité financière moins impérieux pour l'UE. Une résilience accrue de la zone euro face aux chocs économiques et financiers, sur le fondement de l'Union bancaire pleine et entière, une facilité du partage privé des risques au travers de l'Union des marchés des capitaux et la création d'une capacité budgétaire commune, devraient endiguer, dans une mesure plus ou moins grande, les effets préjudiciables interrégionaux et la panique des marchés. Une répercussion plus faible des chocs économiques et financiers sur les différents États membres, en relation avec une mise en oeuvre plus efficace du Pacte de stabilité et de croissance et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, avec les convergences économiques plus poussées par le biais des réformes structurelles, réduirait aussi le besoin de recourir, à l'avenir, aux programmes financiers d'aide dans la zone euro. Dans cet environnement, on pourrait envisager un cadre orienté vers l'avenir d'une restructuration régulière des dettes publiques non viables, sans déclencher des turbulences non fondées sur le marché financier.

Comment choisir la bonne capacité budgétaire pour l'Union économique et monétaire ?

Mécanismes d'atténuation pour tous. Le principe d'ouverture et de transparence doit être garanti à l'égard de tous les États membres. L'Union bancaire sert d'exemple que les réformes ambitieuses et profondes de l'UEM peuvent être efficacement consenties en format de l'UE28, pour autant que les intérêts et les préoccupations des membres, des non-adhérents et des candidats à la zone euro soient pris en compte, d'autant plus si l'on prévoit que les États membres de l'UE qui tardaient à adopter l'euro, adhèrent à la zone euro à une étape postérieure.





Formes possibles de la capacité budgétaire. Compte tenu des difficultés politiques liées à la mise en place d'un véritable budget de la zone euro, il convient d'examiner les formes moins exigeantes intégrant le noyau économique de la capacité budgétaire. Quelle que soit la forme de la capacité budgétaire commune, elle devrait avoir pour objectif principal une UEM plus résiliente.

Pistes potentielles :

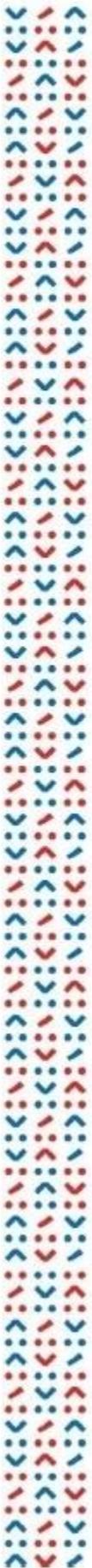
Système européen d'assurance chômage. Ce stabilisateur automatique serait mis en place, en s'inspirant, à l'échelle européenne, des dispositifs nationaux d'allocations de chômage. En règle générale, les systèmes de sécurité sociale accumulent un excédent en période de conjoncture économique favorable, lorsque les cotisations versées par les travailleurs dépassent les dépenses engagées pour les chômeurs, et vice versa. Lorsqu'un choc asymétrique se produit, les pays dans le vert accumuleraient, dans le Système européen d'assurance chômage, l'excédent économique qui servirait à couvrir le déficit affiché par les pays en récession. Si ce système est mis en place pour compléter les systèmes nationaux, afin de palier aux seules variations du chômage cyclique, l'aléa moral en découlant serait plus faible, car les incitations à la réduction du taux de chômage structurel n'en seraient pas amoindries. Sa neutralité budgétaire à moyen terme serait garantie moyennant le mécanisme de recouvrement¹ ou la fixation des taux de cotisations².

'Fonds pour le creux conjoncturel'. Une deuxième piste est celle d'un simple fonds de stabilisation allouant des paiements de soutien aux États membres qui se trouvent au « creux conjoncturel ». Ce fonds serait provisionné par les cotisations annuelles ou contributions versées en conjoncture favorable. Les questions qui se posent en liaison avec ce genre de fonds, concernent son « calibrage », notamment la définition des critères d'attribution de l'aide « pour le creux conjoncturel ». Les paiements pourraient être corrélés à des mesures prévisionnelles des positions cycliques, tel l'écart des sorties, ou à des grandeurs observables comme le taux de chômage. La seconde option impliquerait que, sous certains aspects, ce fonds se rapprocherait de l'Assurance chômage européenne, mais, contrairement à celle-ci, il permettrait aux gouvernements d'en allouer des sommes à d'autres types de dépenses, tels les investissements.

Fonds d'investissement commun. Les investissements pourraient, en outre, être financés par un autre type de capacité budgétaire, notamment le fonds commun d'investissement. Ce type d'outil serait particulièrement utile en cas de chocs symétriques, puisqu'il pourrait porter à la hausse les volumes d'investissements au moment où les investissements du secteur privé décroîtraient. Ces investissements pourraient couvrir des projets d'infrastructure paneuropéens de grande envergure, et cela, en particulier, dans les domaines clés, tels que

¹ Le mécanisme de recouvrement implique une révision périodique des cotisations nettes des États membres présentant un solde déficitaire dans la période où ils avaient l'obligation de corriger le déficit, et des États membres à bilan excédentaire ce qui a fait baisser de manière proportionnée leurs cotisations futures.

² La fixation des taux de cotisations implique que les cotisations dans ce mécanisme sont corrélées à son utilisation antérieure, afin que les États membres qui en bénéficient plus, ou plus souvent, doivent en conséquence verser des cotisations plus élevées.





l'énergie, l'agenda numérique ou les transports (par exemple « liaisons manquantes » du réseau ferroviaire paneuropéen à grande vitesse).

Principaux paramètres de la capacité budgétaire commune. Le caractère automatique de cet instrument constituerait le facteur crucial de son efficacité. L'absence d'une attribution automatique d'avantages pourrait générer un retard entre l'apparition du choc et la réaction de la capacité budgétaire face à cet événement, ce qui remettrait en cause l'efficacité et compromettrait la crédibilité de cet instrument. C'est la raison pour laquelle il faut éviter le débat politique et les procédures de décision trop longues. Un cadre de déclenchement en amont, les modalités, le volume des flux financiers, l'utilisation des moyens financiers, les modalités de remboursement ainsi que toutes autres contraintes devraient être clairement stipulés au préalable. L'accord sur ces paramètres spécifiques de cet instrument éviterait d'avoir deux poids et deux mesures et réduirait les possibilités de spéculations politiques sur son emploi ultérieur.

