

« UN BUDGET POUR LA ZONE EURO : MODALITES, OPTIONS ET DEFIS »

Synthèse de la Réunion du Groupe Budget du 16 mai 2013

Par Carole Ulmer

NB : En respect de la règle de Chatham House convenue pour cette rencontre, les noms des principaux intervenants ont été effacés, sauf accord de leur part.

Sur une suggestion informelle de Mario Draghi, l'idée d'une « capacité budgétaire pour la zone euro » a trouvé son chemin dans les conclusions du Conseil d'octobre 2012 et dans le rapport des 4 Présidents de l'Union de décembre 2012. Mais depuis, la discussion politique semble avoir calé et l'espoir est mince de voir le sujet véritablement connaître une avancée majeure lors du Conseil de Juin. Décryptage de cette idée innovante, grâce à une réunion d'experts¹ du Groupe Budget de Confrontations Europe.

A l'été 2012, il apparut clairement que les efforts pour résoudre la crise resteraient vains si l'on ne s'attaquait pas aux failles de l'architecture même de la zone euro. A l'aune de la crise, la politique macroéconomique au niveau européen est apparue comme lacunaire : est-ce que la somme des dettes des Etats de la zone peut se substituer à une vraie gouvernance budgétaire ? La polarisation des activités industrielles et les divergences en termes de dettes publiques ont fait apparaître le caractère bancal de l'UEM, à savoir une Union monétaire sans réelle Union budgétaire. La crise semble pousser au franchissement d'un cap : la création de cette dernière. La bataille hier faisait rage entre promoteurs d'une union budgétaire totale, et défenseurs d'une souveraineté budgétaire nationale complète. Maintenant, une troisième voie, arbitrant mutualisations et stabilisation nécessaire se fait jour, combinant le besoin d'une intégration budgétaire horizontale (coordination des politiques nationales) et verticale (outils budgétaires communs).

Quelles fonctions et quelles modalités ?

Face à ce constat, l'idée du budget pour la zone euro (BZE) a fait son chemin. Mais le rôle d'un tel budget fait encore débat, comme le démontre Alain Turc. Parmi les trois fonctions d'un budget, décrites par R. Musgrave – la redistribution, l'allocation et la stabilisation- quelles devraient être les fonctions du BZE ?

Une première idée qui se dégage concerne le **rôle contracyclique** que devrait remplir un tel budget. Face à la crise, la politique monétaire ne peut pas tout ; un budget de stabilisation permettrait le financement d'actions visant à lutter contre les chocs en favorisant l'action d'un multiplicateur budgétaire. La création d'une Union bancaire, et avec elle d'une garantie commune des dépôts, pose également la question d'un budget « fédéral » activable en dernier recours, comme c'est le cas aux Etats-Unis. Un tel fond de stabilisation pourrait avoir l'ESM pour embryon. Commission et Conseil étudient cette option. D'autres économistes prônent la création d'une assurance chômage européenne ; mais cette idée fait débat notamment en raison de son caractère passif, mais aussi parce qu'il semble qu'un tel choix va au-delà d'un rôle de stabilisation, mais implique des considérations de justice sociale.

Un second axe de propositions se concentre sur le **rôle allocatif du budget**, exposant l'idée d'introduire des **incitations budgétaires en soutien de réformes structurelles** entreprises par les

¹ <http://www.confrontations.org/fr/domaines-detudes/budget-europeen/reunions-du-groupe-budget>

Etats membres dans le cadre de **contrats** passés avec la Commission². Ce projet vise à compléter, dans la même logique, la procédure de déséquilibres macroéconomiques. Il n'y a pour l'heure aucun consensus politique sur cette idée, les Etats membres souhaitant garder la main sur le calendrier de leurs réformes. Alain Lamassoure estime pour sa part, que la Commission est allée au bout de cette logique disciplinaire en termes d'acceptabilité politique et démocratique.

A cette vision, d'autres substituent des contrats en faveur d'investissements d'avenir mêlant ainsi fonction redistributive et allocative. « **Le financement d'une solidarité productive, en contrepartie à la discipline budgétaire commune est tout à fait essentiel** » souligne Philippe Herzog. « Ainsi, lorsque la politique énergétique européenne provoque une crise en Lituanie, rien n'est fait pour lui venir en aide ». De même, il faudrait, aux côtés des règles, des incitations pour soutenir les réformes visant à améliorer la productivité, à assurer la diversification de la production et l'intégration industrielle ; le tout en lien avec une réformes des fonds structurels et des aides d'Etat. Philippe Herzog propose ainsi la mise sur pied d'un compte d'affectation spécial pour la zone euro, dédiés à ces investissements, sur base de contrats volontaires.

Dans une telle perspective, tout comme dans la perspective d'un BZE de stabilisation, l'idée émerge de doter le budget de la capacité d'émettre de la dette commune (mais pas de mutualiser des dettes existantes qui sont de la responsabilité des Etats).

Gouvernance et chevauchement

Reste que ces propositions variées se heurtent toutes à des problèmes de gouvernance majeurs. Tout d'abord, il est évident qu'il n'y a aujourd'hui pas de consensus sur cette question parmi les Etats membres. Ensuite, la constitution d'un BZE pose la question d'un éventuel changement des traités, et du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans son contrôle. Enfin, se pose la question des ressources utilisables pour un tel budget. Qui serait le contribuable en dernier ressort d'un tel budget ?

Mais la question majeure est sans doute celle du chevauchement entre budget de l'Union européenne et BZE. Nombreux sont ceux qui revendiquent la nécessaire unité budgétaire, notamment au Parlement européen. Et des pistes se dessinent dans les négociations autour du cadre financier pluriannuel. Mais si le BZE est envisagé comme soutien à des coopérations productives, pourquoi devrait-il dès lors s'arrêter à la zone euro ? Que devrait-on dire aux Anglais qui préparent leur référendum, ou bien encore aux futurs membres de la zone euro tel que la Pologne ? Ce concept de solidarité productive mélange deux choses qui sont d'ordinaire séparées : les besoins budgétaires lorsque l'on crée une Union monétaire (BZE) et les besoins budgétaires lorsque l'on crée un marché unique (Budget UE)... Philippe Herzog propose de commencer par la mise sur pied d'un compte d'affectation spécial pour la zone euro, dédiés à des investissements, sur base de contrats volontaires.

Toujours est-il que la création d'une capacité budgétaire de stabilisation et d'allocation suppose la création d'un organe, embryon de Trésor européen, dédié à la mise en œuvre d'une véritable politique macroéconomique concertée. Pour cela, il devra disposer d'un tableau consolidant l'ensemble des moyens financiers nationaux et européens servant à financer des politiques communes.

Nombreux sont encore les points de questionnements tant techniques que politiques et il est fort probable qu'il ne faut rien attendre du Conseil de juin. La route sera longue, mais il est plus qu'urgent

² Communication de la Commission « *Introduction d'un instrument de convergence et de compétitivité* », 20 mars 2013

de définir une vision claire du point d'arrivée que nous souhaitons afin d'organiser les principes d'une telle réforme et prendre les décisions nationales et communautaires nécessaires. Un budget pour la zone euro ou un compte d'affectation spécial pour les investissements fait indéniablement partie des moyens dont l'Union a besoin pour construire une véritable politique conjoncturelle, et donc pour jouer sur la croissance potentielle.

*