



Frédéric ALLEMAND  
 Chercheur associé, Robert Schuman Initiative  
 FDEF, Université du Luxembourg

## Le « budget » de la zone euro : l'unification économique et monétaire face à ses contradictions

« – Qui es-tu donc, Pan ? cria-t-il.  
 – Je suis la jeunesse, je suis la joie, répondit Peter tout à trac,  
 je suis un petit oiseau sorti de l'œuf.  
 Cette réponse absurde prouvait néanmoins que Peter  
 n'avait pas la moindre idée de ce qu'il était,  
 ce qui est le degré suprême du bon ton. »  
 James Matthew Barrie, *Peter Pan and Wendy*, 1911

**Mots-clés :** union économique et monétaire - union budgétaire  
 - union de stabilité - budget de la zone euro  
 - convergence - compétitivité

L'Union économique et monétaire sortira-t-elle de l'enfance ? Le partage des risques, la création d'une capacité budgétaire propre de la zone euro, un instrument de stabilisation budgétaire ont été écartés en raison de l'opposition des États-membres. Le compromis sur l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité n'a pas levé toutes les interrogations.

### Section 1. les limites du consensus de Maastricht

L'UEM constitue un modèle de gestion macroéconomique singulier comparativement à ceux régissant le fonctionnement des unions monétaires

dans les États fédéraux. La modicité initiale des mécanismes de partage privé des risques (faible intégration des marchés financiers, rigidité des marchés du travail) est réputée se résorber au fil du temps, sous l'effet de la dynamique de l'intégration monétaire et l'effort continu des autorités

## Dossier

## &gt; Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

publiques nationales et européennes à renforcer la résilience des économies, à travers la mise en œuvre des politiques structurelles et des politiques d'investissement adéquates. L'absence de mécanisme de partage public des risques sous la forme d'une capacité de stabilisation budgétaire centrale peut être suppléée par la coordination des politiques budgétaires nationales. Selon ce modèle, les États membres, déjà privés de leurs compétences monétaires, emploient les compétences conservées dans les domaines économiques au service de la réalisation d'intérêts communs<sup>1</sup>.

La crise financière de 2007-2008, celle des dettes publiques de 2010-2015 et, aujourd'hui, la récession économique provoquée par le « Grand confinement » témoignent des limites de ce modèle. La convergence des performances économiques, le rythme des réformes structurelles, l'assainissement budgétaire ralentissent une fois l'euro adopté, bien que les interdépendances économiques s'accroissent du fait de l'unification monétaire. Le renforcement du régime de discipline des politiques budgétaires par le Pacte de stabilité et de croissance, les perfectionnements qui lui ont été apportés ultérieurement, ainsi que l'élargissement du régime de coordination des politiques économiques sont de peu d'effets<sup>2</sup>. « *We all know what to do, but we don't know how to get re-elected once we have done it* », résume Jean-Claude Juncker en 2007. Quand surgit une crise, la capacité des États membres à en absorber le choc économique se révèle inégale. Les États les plus fragiles économiquement et budgétairement sont renvoyés à leurs inactions ou négligences passées, pour devoir mener à la hussarde des réformes qui prolongent l'état de crise et ce, avec ou sans assistance financière extérieure<sup>3</sup>. Pour peu que ce choc affecte l'ensemble de la communauté, la crainte du « passager clandestin » et l'absence d'une capacité budgétaire centrale se traduisent par des politiques économiques marquées du sceau du repli et dépourvues de cohérence entre elles. Les efforts de stabilisation macroéconomique au niveau de la zone euro s'en trouvent reportés sur la politique monétaire.

Face à ce constat, un débat s'ouvre sur les mécanismes de partage des risques au sein de l'UEM dans la suite immédiate de la crise des dettes publiques de 2010. En son cœur : la création d'une capacité budgétaire propre à la zone euro. Ce débat s'inscrit résolument dans les termes qui étaient les siens à Maastricht. Le bon fonctionnement des mécanismes de partage des risques, qu'ils soient privés ou publics, repose *fondamentalement* sur l'aptitude des États membres à procéder aux réformes structurelles, investissements productifs et ajustement budgétaires identifiés dans le cadre de la procédure de coordination des politiques économiques. Si ce constat est partagé dans l'Union, les conditions d'émergence de cette aptitude sont l'objet d'un

débat politique délicat où se trouve interrogé le rapport de solidarité dans l'Union<sup>4</sup>. Un premier courant, représenté pour l'essentiel par les pays situés au Nord de l'Europe, appréhende l'UEM comme une Union de stabilité. La solidarité naît de l'égalité responsabilité des États devant les marchés, dans la réalisation des objectifs collectifs et la mise en œuvre des exigences de coordination et de discipline budgétaire. À l'opposé, le second courant, composé pour l'essentiel de pays du Sud de l'Europe, inscrit les États dans la densité du tissu social pour souligner leur appartenance à une communauté de destin et fonder leurs exigences en termes d'assistance. Envisagée comme une Union budgétaire incomplète, il est attendu de l'UEM « une dimension sociale pour assurer le consensus », selon la proposition italienne versée aux débats préparatoires du rapport des « Cinq présidents » *Compléter l'Union économique et monétaire*, de juin 2015. En creux, la rigidité et la procyclicité des règles budgétaires communes sont pointées comme causes principales des difficultés rencontrées pour les mettre en œuvre.

Propice aux remises en cause, le temps de la crise de la zone euro (2010-2015) a pu faire croire à un dépassement des oppositions entre États membres : les projets de réforme de l'UEM sont porteurs d'une ambition élevée que reflète l'idée d'un budget pour la zone euro (Section 2). L'ambition s'étiolle avec le retour à la normalité et une réaffirmation des clivages habituels sur le rapport responsabilité individuelle-solidarité (Section 3). L'engagement de la négociation d'une forme atrophie d'une capacité budgétaire pour la zone euro radicalise les divergences jusqu'à fermer toute possibilité de compromis (Section 4).

## Section 2. Le budget de la zone euro ou l'ambition conditionnelle des temps de crise (2010-2015)

Malgré la crise budgétaire de 2010, l'idée d'un budget de la zone euro peine à s'imposer. Les conceptions nationales sur l'UEM sont peu réductibles entre elles. À quoi s'ajoute une évolution substantielle des règles et procédures de coordination des politiques économiques et de discipline budgétaire entre 2011 et 2013, à travers l'adoption du « Six Pack », du « Two Pack », du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ou, encore, du Pacte pour l'euro plus<sup>5</sup>. Le durcissement de la dimension répressive de la gouvernance économique de la zone euro s'accompagne de l'introduction de clauses de flexibilité. Celles-ci permettent une modulation des objectifs budgétaires individuels en fonction du niveau de l'activité économique, mais aussi des réformes structurelles ou des politiques publiques d'investissement engagées – ainsi que l'avaient réclamé les tenants de l'Union budgétaire. Deux inconvénients en découlent pour la négociation

<sup>1</sup> Article 121§1 TFUE.

<sup>2</sup> Voy. à l'occasion des 10 ans de l'UEM : Communication de la Commission, du 7 mai 2008, UEM@10 : Bilan de l'Union économique et monétaire dix ans après sa création, Bruxelles, COM(2008) 238 final ; et, plus récemment, concernant l'efficacité des réformes apportées à la gouvernance économique : Communication de la Commission, du 5 février 2020, Réexamen de la gouvernance économique, COM(2020) 55 final ; et Jeffrey Banks et al., *Economic Convergence in the Euro Area : Coming Together or Drifting Apart?*, IMF Working Paper, IMF, Washington D.C., January 2018.

<sup>3</sup> Voy. Lorenzo Bini-Smaghi, *Austerity. European Democracies against the Wall*, Brussels, CEPS, 2013.

<sup>4</sup> Pour une analyse des divergences conceptuelles entre les deux courants, voy. Björn Hacker et Cédric M. Koch, *The Divided Eurozone. Mapping Conflicting Interests on the Reform of the Monetary Union*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, 2017, p. 11 s.

<sup>5</sup> Pacte sur la coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence, adopté le 11 mars 2011 par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la zone euro ainsi que des autres États membres, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque.

d'une capacité budgétaire centrale. Tant que ces règles révisées n'ont pas fait la preuve de leur efficacité ou de leur inefficacité, toute demande de les compléter par des dispositifs de soutien budgétaire est privée d'une part de sa justification et conduit à reporter le débat<sup>6</sup>. La qualité de l'examen des nouvelles règles est suspendue à leur mise en œuvre par les États, y compris par ceux qui en dénoncent l'incomplétude. Reste la question de la correction des erreurs passées. Les mécanismes d'assistance financière, le Mécanisme européen de stabilité en particulier, ont été établis spécifiquement aux fins de traiter les cas les plus critiques.

Préparé et adopté au cœur de la crise des dettes publiques, le rapport dirigé par le président du Conseil européen *Vers une véritable Union économique et monétaire* témoigne d'une audace prudente. Suivant l'invitation du Conseil européen d'octobre 2012 d'étudier la possibilité d'une capacité budgétaire appropriée pour la zone euro – et d'écarter les réflexions sur la mutualisation des dettes publiques, le rapport retient une démarche en deux temps conforme à la prévalence que l'ordre économique et monétaire accorde aux mécanismes de partage privé du risque par rapport à ceux publics pour amortir les chocs. Afin d'assurer une résilience similaire des économies nationales, la capacité budgétaire doit en premier lieu contribuer à « une convergence plus poussée entre les structures et les politiques économiques<sup>7</sup>. » Le soutien financier aux réformes structurelles est opéré au travers d'arrangements contractuels obligatoires pour les États membres de la zone euro. La définition comme la surveillance de l'application de ces arrangements s'inscrit dans les procédures de coordination et de discipline des politiques économiques. Si cette approche n'est pas sans rappeler le régime de conditionnalité appliqué dans le cadre des programmes d'assistance financière, il est plus vraisemblable qu'elle cherche à adapter à l'UEM le principe des accords de partenariat envisagés pour régir les relations États membres – Union envisagé dans le cadre de la politique de cohésion<sup>8</sup>. L'efficacité de ces arrangements est décisive à deux titres. La réalisation effective des réformes structurelles garantit une résilience renforcée des économies nationales face aux chocs économiques et limite le transfert de la charge d'ajustement du secteur privé au secteur public. Secondairement, il réduit le risque de transferts permanents entre États membres : la mobilisation du mécanisme d'absorption des chocs découle de la situation conjoncturelle et non d'un écart de production persistant.

La description qui est faite de ce mécanisme reste sommaire. Le rapport dresse des pistes de réflexion plus qu'il ne propose un plan d'action. Au titre de sa fonction de stabilisation, la capacité budgétaire est envisagée comme un « fonds de réserve pour les mauvais jours » (*Rainy Day*

*Fund*) : sa mobilisation permet d'équilibrer le budget des États bénéficiaires confrontés à un retournement conjoncturel ; selon une seconde perspective, la capacité soutient plus immédiatement les régimes d'assurance chômage en cas de hausse soudaine du taux de chômage. Quant aux ressources financières à mobiliser, l'ambiguïté est conservée : contributions nationales, ressources propres, voire, à plus long terme, émissions en commun de dette – dont le remboursement poserait implicitement sur le flux de ressources fiscales perçues ou versées. Si le sujet n'est pas évoqué, l'initiation, courant octobre 2012, d'une coopération renforcée concernant l'adoption d'une taxe sur les transactions financières entre onze États membres, dont 10 membres de la zone euro, permet d'espérer le financement d'une telle capacité budgétaire réalisable.

L'approche politique du rapport Van Rompuy se double d'une approche technique développée par la Commission dans son *projet détaillé pour une UEM véritable et approfondie* (diffusée une semaine avant ledit rapport). La logique poursuivie est sensiblement la même, le renforcement de la résilience des économies constitue un préalable à la création d'une fonction de stabilisation. Des distinctions s'observent néanmoins. Le financement des dispositifs de contractualisation appliqués aux réformes structurelles est assuré par le budget de l'Union via des recettes affectées ; ce n'est que dans un deuxième temps qu'un budget de la zone euro doté de ressources propres (voire d'une capacité d'emprunt) est envisagé afin d'accompagner l'extension progressive de la fonction de promotion des réformes structurelles. En particulier, un tel budget doit pouvoir soutenir des réformes structurelles dans une grande économie en difficulté. A l'instar du rapport Van Rompuy, la Commission conserve aux politiques budgétaires leur responsabilité pour stabiliser l'activité économique. Elles composent ensemble une capacité budgétaire collective – sous la double réserve que leur coordination puisse être exercée efficacement en cas de retournement conjoncturel et que les marges budgétaires existent pour les mobiliser dans la mesure appropriée aux circonstances. Ce qui pose la question de la résorption des dettes accumulées. Si les deux sujets ne sont pas explicitement reliés entre eux par la Commission, leur articulation conditionne pour partie la faisabilité du projet de budget de la zone euro. En septembre 2012, la BCE adopte les caractéristiques d'un programme d'achat sur titres (*Outright monetary transactions*), suscitant l'inquiétude des milieux allemands. Une capacité budgétaire collective insuffisante conduirait à solliciter la capacité budgétaire commune ou, à défaut, la politique monétaire. Sous cet angle il devient urgent de réduire le poids des dettes publiques sur les finances publiques dans le cadre d'un fonds de rédemption<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Björn Hacker et Cédric M. Koch, *op. cit.*, p. 9.

<sup>7</sup> Herman Van Rompuy, *précit.*, p. 9.

<sup>8</sup> En octobre 2011 s'engage la révision de la politique de cohésion. Dans sa proposition législative, la Commission retient un régime de contractualisation applicable à l'ensemble des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESF), à savoir le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, le FEADER et le FEAMP. La proposition législative est adoptée en décembre 2013, sous la forme du Règlement (UE) 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, JO L 347/320. Pendant la même période (automne 2011-automne 2013), la logique contractuelle est formalisée en droit de l'Union pour les États membres en difficulté ou risque de difficulté financière dans le Règlement (UE) 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, JO L 140/1. Elle est étendue aux États membres reconnus en déficit public excessif sous la forme de programme de partenariat économique. Voy. Règlement (UE) 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, JO L 140/11.

<sup>9</sup> Lars Feld, *Wither a fiscal capacity in EMU*, in Jean Pisani-Ferry et Jeromin Zettelmeyer (eds), *Risk-sharing Plus Market Discipline : A New Paradigm for Euro Area Reform ? A Debate*, CEPR Press, 2019, p. 139.

## Dossier

## &gt; Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

Le Conseil européen de décembre 2012 devait, selon les conclusions adoptées six mois plus tôt, fixer la feuille de route des réformes de l'UEM. La résistance d'une majorité d'États à tout transfert de compétence additionnel au profit de l'Union douche les attentes. Le calendrier en trois étapes « vers un partage de la souveraineté économique au niveau européen » disparaît des conclusions finales. Si l'idée de capacité budgétaire est admise, c'est au prix de son remplacement par la référence à la notion vague de « mécanismes de solidarité » à prévoir en faveur de la conduite des réformes structurelles. Des réflexions sur le budget de la zone euro, seules celles relatives aux arrangements contractuels sont finalement retenues. Une telle priorisation des réformes de l'UEM déplace les difficultés de négociation sans les régler. La définition du périmètre de l'instrument contractuel, de même que le volume de l'aide financière apportée constituent des enjeux essentiels pour éviter tout jeu de dupe. Un ciblage trop étroit des réformes, des incitations financières trop modestes conservent aux États membres les plus fragiles leurs embarras pour supporter le coût budgétaire des ajustements structurels, éloignant ainsi l'objectif de convergence<sup>10</sup>. À l'inverse, des incitations trop généreuses en faveur de réformes générales posent la question de l'aléa moral. Quant au Parlement européen, il dénonce le faible ancrage des contrats dans le droit européen et la responsabilité excessive de la Commission dans la surveillance de leur exécution. De fait, la consultation publique sur la création d'un instrument de convergence et de compétitivité lancée par la Commission en mars 2013 reste sans suite immédiate. La déclaration commune franco-allemande adoptée deux mois plus tard, tout en reprenant le principe d'arrangements contractuels et l'idée d'un fonds spécifique pour la zone euro, renvoie le débat au Conseil européen de décembre 2014... lequel mandate à nouveau un groupe de présidents d'institutions, dirigé cette fois par le président de la Commission, pour rapporter sur le sujet plus général de la coordination des politiques économiques.

### Section 3. La mise en suspens du budget pour la zone euro : vers une capacité budgétaire aux fonctions atrophiées (2015-2017)

Le rapport *Compléter l'Union économique et monétaire européen* remis par Jean-Claude Juncker au Conseil européen de juin 2015 accentue les traits individualistes du rapport Van Rompuy. La création d'un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro, envisagée comme « une évolution naturelle de l'UEM », constitue dorénavant l'aboutissement d'un processus de convergence qui, au-delà de la flexibilisation et de l'intégration des marchés du travail et des

produits, inclut aussi la modernisation des administrations publiques. « La convergence significative et durable vers des économies qui affichent une résilience similaire devrait être une condition d'accès à un mécanisme d'absorption des chocs à mettre en place pour la zone euro<sup>11</sup>. » Une condition à comprendre comme une garantie contre le risque de transferts permanents entre pays et à sens unique. Tout soutien financier via un régime de contractualisation est écarté au profit d'une approche qui revalorise le sens des responsabilités des États, le respect des engagements. Comme le retient la contribution néerlandaise transmise dans le cadre de la préparation du rapport, « Les États membres ne doivent pas seulement regarder vers Bruxelles, Francfort ou Luxembourg pour de nouveaux cadres ou de nouvelles initiatives, mais prendre leurs responsabilités et faire leur part du travail. » Dans cet esprit, les dispositifs d'accompagnement des réformes épousent une approche plus traditionnelle résumée dans le triptyque « appropriation des règles – définition d'objectifs/normes communs – coordination renforcée ». Ils répondent aussi mieux aux attentes du Parlement européen qui préconise un *Code de convergence* adopté en procédure législative ordinaire<sup>12</sup>. Au final, le rapport trace la voie conduisant à un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro, tout en conservant le plus grand flou quant à ses objectifs, sa forme et ses moyens d'intervention. Tout au plus, une série de principes directeurs – constituant autant de conditions à son acceptabilité politique, sont arrêtés pour guider sa conception lors d'une étape ultérieure. Le mécanisme ne doit pas conduire à des transferts permanents et, incidemment, dissuader les États membres de relâcher les efforts en termes d'ajustements structurels et budgétaires. Son établissement doit s'opérer dans le cadre de l'Union, son fonctionnement respecter le cadre de la gouvernance économique de la zone euro et rester transparent et ouvert aux États membres ne participant pas encore à la zone euro. Enfin, il ne constitue pas un instrument de gestion de crise et son action ne se substitue pas à celles du MES – quoiqu'une certaine complémentarité entre les deux dispositifs est envisagée dans la suite du rapport.

Plusieurs raisons semblent justifier l'évolution d'approche entre le rapport Juncker et le rapport Van Rompuy. Intervenue au courant de l'année 2015, la clarification des éléments de flexibilité du PSC est interprétée comme une remise en cause de la crédibilité du PSC et une concession importante aux États membres favorables à l'Union budgétaire<sup>13</sup>. En tout état de cause, ces clauses ouvrent la possibilité d'un assouplissement des exigences budgétaires pour faciliter l'application des réformes structurelles ou les politiques d'investissement public. De façon complémentaire, la stratégie de soutien à l'investissement, à travers le lancement de l'Union des marchés de ca-

<sup>10</sup> Le montant limite du soutien aux réformes structurelles qui, selon le président Hollande, est alors avancé par la chancelière allemande lors de la réunion de décembre est de 20 milliards d'euros.

<sup>11</sup> Jean-Claude Juncker, en étroite collaboration avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*, Bruxelles, juin 2015, p. 11.

<sup>12</sup> Résolutions du Parlement européen du 20 novembre 2012 contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des [Cinq] présidents (2012/2151(INI)) et du 16 février 2017 sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne (2014/2248(INI)).

<sup>13</sup> Par exemple : Otmar Issing, *Completing the Unfinished House : Towards a Genuine Economic and Monetary Union ? International Finance*, vol. 18, n° 3, 2015, p. 368.

pitaux et du Fonds européen pour les investissements stratégiques<sup>14</sup> (composante principale du « Plan Juncker ») est supposée faciliter la modernisation des économies et alléger le poids des ajustements reposant sur les autorités publiques. Sur le terrain de la stabilisation budgétaire, face au risque de déflation, l'année 2015 marque aussi la volonté de guider plus efficacement les politiques budgétaires nationales au regard d'une orientation budgétaire de la zone euro<sup>15</sup>. Dans le même sens, quoique le rapport n'en dise mot, la mise en œuvre d'un vaste programme d'achat de titres publics par la BCE à compter de mars 2015 réduit le coût de refinancement des États. Quant à la mise à l'écart de la contractualisation, un tel mode opératoire n'est pas sans rappeler la conditionnalité appliquée au titre de l'assistance financière – ce qui en limite l'attrait pour les États sortant des programmes d'ajustement macroéconomique.

Le Conseil européen de décembre 2015 confirme l'engagement des travaux relatifs à l'amélioration de la compétitivité, de la convergence et de la viabilité ; les aspects à plus long terme sont renvoyés à fin 2017<sup>16</sup>. Le temps de régler aussi des urgences plus immédiates : l'élaboration du 3e plan d'assistance financière de la Grèce et la crise migratoire de l'automne 2015.

La publication en mai 2017, par la Commission, du *Livre blanc sur l'Avenir de l'Europe et du Document de réflexion sur l'approfondissement de l'UEM* marque l'ouverture d'une nouvelle séquence de décisions à prendre par les institutions européennes en vue de parachever le processus de réformes de l'UEM. Le Sommet de la zone euro de décembre 2017 doit arrêter un nouveau calendrier d'actions avec, à son terme prévu en mai 2019, l'adoption de décisions stratégiques pour la période 2019-2024. Les documents de la Commission s'inscrivent globalement dans la lignée du rapport des cinq présidents de juin 2015, l'ambition des réformes en moins. Dans un contexte caractérisé par des performances économiques en berne et une efficacité modérée des procédures de coordination des politiques économiques et de discipline<sup>17</sup>, l'on pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la Commission cherche à accélérer le calendrier des réformes. La prégnance des divergences de vue entre les États membres qu'elle souligne en préalable de son rapport, et une échéance électorale majeure en France et en Allemagne, ont l'effet inverse. Le souci du réalisme politique prévaut<sup>18</sup>.

La réduction des risques concentre l'attention du document de réflexion, qu'il s'agisse de ceux émanant du secteur financier ou du secteur économique. La Commission entend répondre aux craintes notamment allemandes que tout mécanisme futur de partage public des risques serve de prime aux États qui n'ont pas démontré d'aptitudes à procéder aux ajustements structurels

ou budgétaires dans le passé<sup>19</sup>. Les règles de coordination et de discipline des politiques économiques restent inchangées et, comme par le passé, l'évolution préconisée porte sur l'introduction de dispositifs d'incitations financières, l'un en faveur du soutien aux réformes structurelles, l'autre en faveur de la protection des investissements publics. La formalisation du processus de convergence abandonne l'idée d'arrangements contractuels pour privilégier l'élaboration de « paquets d'engagements en matière de réformes » pluriannuels ; la formule est moins invasive pour la souveraineté des États et plus en ligne, aussi, avec les attentes du Parlement européen. Une liaison étroite est opérée avec les recommandations de réformes formulées dans le cadre du Semestre européen. Deux nouveaux outils sont envisagés pour accompagner les États membres dans leur respect de leurs engagements : un soutien financier et un appui technique. Précisés en décembre 2017, ces outils sont formalisés en mai 2018 dans une proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui aux réformes (*Reform Delivery Tool*)<sup>20</sup>. Sous réserve des résultats des négociations du cadre financier pluriannuel 2021-2027, le programme est doté d'un budget de 25 milliards d'euros. L'action incitative de ce programme peut être confortée à travers le régime de conditionnalité applicable aux versements des fonds ESI. De façon complémentaire, afin d'atténuer les effets de « stop'n go » des réformes structurelles et des stratégies d'investissement des États membres liés à l'évolution du cycle économique, l'exploitation de la flexibilité des Fonds ESI (*ie.* la modulation des taux de cofinancement) est suggérée. Cette flexibilité est limitée et la protection efficace des investissements publics exige la création d'un nouveau mécanisme. Une proposition législative sur la création d'un mécanisme européen de stabilisation des investissements (MESI) est arrêtée au printemps 2018. À la différence du programme d'appui aux réformes, le MESI repose sur des prêts accordés aux États membres en difficultés, dans la limite maximale de 30 milliards d'euros. Les autres mécanismes de stabilisation macroéconomiques, réassurance chômage et *Rainy Day Fund*, sont écartés. Le premier en raison des caractéristiques distinctes des marchés du travail, ce qui fait craindre des transferts en sens unique. Le second, au regard de la modestie de sa capacité financière : les versements sont, en principe, limités aux contributions accumulées.

La création de ces nouveaux instruments n'entraîne pas la création d'un budget propre à la zone euro, contrairement à ce que préconise le Président français dans son discours de la Sorbonne de septembre 2017. Ce choix de la Commission marque un changement d'approche par rapport aux réflexions antérieures. Il s'explique par le souci d'inverser la tendance à la multipli-

<sup>14</sup> Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015, JO L 169/1.

<sup>15</sup> Voy. Jean-Claude Juncker, *L'état de l'Union en 2015 : Le moment de l'honnêteté, de l'unité et de la solidarité*, Discours prononcé devant le Parlement européen, Strasbourg, 9 septembre 2015 ; dans le même sens, l'année précédente, Mario Draghi indique que « ... it would be helpful for the overall stance of policy if fiscal policy could play a greater role alongside monetary policy... » (Mario Draghi, *Unemployment in the euro area*, Annual Central Bank Symposium in Jackson Hole, 22 août 2014).

<sup>16</sup> La déclaration de Bratislava adoptée par les 27 chefs d'État ou de gouvernement de l'Union en septembre 2016 ne mentionne pas l'UEM au titre des priorités politiques pour les années 2016-2017.

<sup>17</sup> Voy. Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 10/2016 sur la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, avril 2016 ; et Rapport spécial n° 03/2018 concernant les déséquilibres macroéconomiques, janvier 2018.

<sup>18</sup> Enrico Marelli et Marcello Signorelli, *Deepening the Economic and Monetary Union : What the Commission missed in its reflection paper*, Blog LSE, 20 juin 2017.

<sup>19</sup> Lars Feld, *précit.*, p. 141.

<sup>20</sup> COM(2018) 391 final, 31 mai 2018.

## Dossier

> Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

cation des structures parallèles à l'Union observée depuis 2012 et de préserver, ce faisant, les mécanismes décisionnels fondés sur la méthode communautaire ainsi que les mécanismes de contrôle politique et juridictionnel de l'action européenne. D'autre part, la création d'un budget pour la zone euro en sus du budget de l'Union fait craindre la phagocytose du second par le premier au niveau des objectifs et des ressources et des tensions supplémentaires entre États membres participant à la zone euro et ceux n'y participant pas lors des négociations du cadre financier pluriannuel 2021-2027. Accessoirement, le retrait du Royaume-Uni de l'Union permet d'envisager à terme une appartenance de tous les États membres à l'UEM, rendant inutile le doublement budgétaire. Le « budget de la zone euro » prendrait ainsi la forme d'une ligne budgétaire conséquente dédiée à la zone euro dans le cadre du budget de l'Union et abondée par des ressources affectées<sup>21</sup>.

#### Section 4. L'impossible compromis : les négociations de l'instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité

Le réalisme prudent de la Commission ne suffit pas à dépasser les oppositions au sein du l'Eurogroupe et du Sommet européen et ce, malgré l'accueil positif de la France aux dispositifs de soutien aux réformes structurelles et de stabilisation des investissements. La négociation alors en cours d'un accord de coalition en Allemagne empêche le gouvernement de s'engager sur des sujets aussi sensibles<sup>22</sup>. Les effets de la politique monétaire accommodante de la BCE, et du PSPP en particulier, se font ressentir ; la reprise économique (fragile) rend moins urgente la question d'un accompagnement financier des réformes ; la flexibilité des règles de discipline budgétaire est jugée adéquate pour en permettre la mise en œuvre dans un tel contexte. Ce qui devait être un moment de lancement d'une nouvelle étape vers l'Union budgétaire échoue, faute d'un consensus large sur l'essentiel de ses composantes matérielles (rationalisation des règles de coordination et de discipline), financières (création d'une capacité budgétaire pour la zone euro, y compris à des fins de stabilisation) et institutionnelles (création d'une nouvelle fonction de ministre européen de l'économie et de finances chargé d'administrer cette capacité budgétaire). Le débat et l'adoption de possibles décisions sont renvoyés à juin 2018.

Dans cette perspective, la Commission marque le terrain par la publication des propositions législatives relatives au *Reform Delivery Tool* et au MESI. De façon toute aussi décisive, l'Allemagne finalise son accord de coalition. En termes pesés, ce dernier acte que des ressources budgétaires spécifiques – à comprendre au sein du cadre financier pluriannuel de l'Union, soient placées au

service de la stabilisation économique et de la convergence sociale, ainsi que pour le soutien des réformes structurelles dans la zone euro. La perspective d'un budget d'investissement plus global pour la zone euro est ouverte. À la suite d'un premier travail de rapprochement des positions franco-allemandes entre les groupes des conseillers économiques constitués auprès de chaque gouvernement<sup>23</sup>, la France et l'Allemagne approuvent, dans leur déclaration commune adoptée à Meseberg en juin 2018, l'idée d'établir « un budget de la zone euro, dans le cadre de l'Union européenne d'ici 2021, afin de promouvoir la compétitivité, la convergence et la stabilisation. » L'ambition est claire, le contenu plus savamment ambigu. L'accent placé sur la compétitivité se traduit par une priorité accordée aux politiques d'investissement dans l'innovation (répondant à une demande française) et le capital humain (demande allemande). L'appui aux réformes structurelles n'est pas prioritaire, étant implicitement admis qu'il est déjà couvert par le *Reform Delivery Tool*. La possibilité d'un instrument de stabilisation de l'activité économique est reconnue, sans que sa mention n'exprime un accord sur le fond pour appeler, au contraire, des discussions complémentaires. À l'instar du Document de réflexion, deux modalités de stabilisation sont entrevues : la suspension temporaire de la modulation de la contribution pour les États frappés d'un choc économique (les contributions non versées étant à rembourser *ex post*) et un fonds européen de stabilisation du chômage. Ce dernier reposerait sur un mécanisme à deux étages : un *Rainy Day Fund*, adossé à un fonds de garantie pour couvrir l'insuffisance des réserves constituées individuellement via des prêts aux États concernés. La déclaration reprend certains des principes directeurs du rapport Juncker et du document de réflexion de 2017, en particulier l'inscription du budget de la zone euro dans le cadre de l'Union et l'absence de transfert pour la fonction de stabilisation économique. En revanche, un sujet demeure absent, alors qu'il conditionne l'intérêt même du budget : son volume. Les pistes de financement retenues pour abonder ce budget fournissent des indices. Les difficultés entourant la création de nouvelles recettes fiscales ou de nouvelles ressources propres tendent à limiter le financement d'un budget de la zone euro par des contributions nationales et l'isolation de la part des dépenses fléchées vers les États membres de la zone euro au titre du *Reform Delivery Tool* ou du MESI. Soit un volume de quelques dizaines de milliards d'euros – ce que confirme Angela Merkel par la suite<sup>24</sup>.

Deux jours plus tard après Meseberg, le Parlement néerlandais vote à l'unanimité une motion contre la perspective d'un budget de la zone euro – suivie par un mail d'un groupe de douze États membres, mené par les Pays-Bas, opposé à la création d'un budget de la zone euro,

<sup>21</sup> Jean-Claude Juncker, Discours sur l'état de l'Union 2017, Parlement européen, Bruxelles, 13 septembre 2017.

<sup>22</sup> L'accord de coalition préliminaire se limite à un timide soutien à la fonction de soutien aux réformes structurelles : « Nous plaiderons pour des moyens budgétaires spécifiques qui servent à la stabilisation économique, à la convergence sociale et au soutien de réformes structurelles dans la zone euro – un possible point de départ pour un futur budget d'investissement de l'eurozone. » Cité par Edouard Husson, Accord de coalition en Allemagne : l'Europe au centre du jeu ? *Institut Montaigne*, 18 janvier 2018.

<sup>23</sup> À savoir des économistes du Conseil d'Analyse stratégique (actuelle France Stratégie) et du Conseil allemand des experts économiques. Voy. Agnès Bénassy-Quéré, Markus Brunnermeier, Henrik Enderlein et alii, Reconciling risk sharing with market discipline : A constructive approach to euro area reform, *CEPR Policy Insight*, janvier 2018.

<sup>24</sup> Barry Eichengreen, The euro after Meseberg, *Review of World Economics*, vol. 155, 2019, p. 17. Le montant évoqué serait autour de 20 milliards d'euros, donc inchangé par rapport à la position allemande lors du Conseil européen de décembre 2012, cf. supra n. 12.

compte tenu des risques d'aléas moraux et de neutralité budgétaire. À nouveau, l'intensité des divergences oblige à renvoyer le dossier pour examen au niveau de l'Eurogroupe, à charge pour le Sommet de la zone euro de revenir sur ces questions en décembre. L'échec est patent pour le dispositif de réassurance-chômage<sup>25</sup>. En revanche, la base de travail que constituent le Reform Delivery Tool et le MESI permet de progresser sur le développement d'une capacité budgétaire pour la zone euro dotée de fonctions de soutien aux réformes et de protection des investissements.

Afin d'emporter la conviction de leurs partenaires, la France et l'Allemagne produisent en février 2019 une contribution commune qui justifie et détaille les caractéristiques-clés d'un instrument budgétaire pour la zone euro. Il est significatif que la création de nouveaux instruments budgétaires soit étroitement liée à la perspective d'un renforcement des exigences pesant sur les États membres en matière de coordination des politiques économiques – un élément absent jusqu'alors. Les réformes à soutenir sont celles correspondant aux actions prioritaires identifiées au niveau européen dans le cadre du Semestre européen. Le soutien est conditionné au respect de certains critères, dont une prise en charge substantielle du coût des réformes ou des investissements par les autorités nationales, réduisant ainsi le risque d'un effet d'aubaine pour des États négligents. Quant à la gouvernance, la proposition franco-allemande concentre les responsabilités au sein des institutions intergouvernementales ; les institutions parlementaires en sont les grandes oubliées. L'intégration du budget de la zone euro dans le cadre du budget de l'Union conduit néanmoins à le soumettre aux procédures budgétaires de l'Union et de contrôle financier et juridictionnel. Juridiquement, il est proposé de fonder ces instruments sur l'article 175, al. 3, TFUE, possiblement en liaison avec les articles 136 TFUE et l'article 121§6 TFUE. La combinaison de ces bases juridiques est douteuse, eu égard à l'incompatibilité des procédures. Le premier rattache l'instrument à la politique de cohésion et autorise le Parlement européen et le Conseil à adopter des fonds distincts des fonds structurels pour la conduite d'actions spécifiques, tandis que l'article 136 TFUE reconnaît le droit aux États membres de la zone euro de se doter de règles spécifiques notamment en matière de coordination des politiques économiques ; seuls ces États disposent d'un droit de vote au Conseil. Le versement de contributions nationales spécifiques affectées à ces instruments serait régi par un accord intergouvernemental. Ce choix en faveur d'une certaine autonomie du financement du budget de la zone euro par rapport à celui du budget de l'Union permet de contenir les risques que ces instruments n'absorbent une part croissante et excessive des ressources de l'Union – au

détriment notamment des politiques de cohésion en faveur des États membres ne participant pas à la zone euro. L'effet en serait le creusement des inégalités de revenu et des difficultés accrues pour réaliser un degré élevé de convergence requis pour l'adoption de la monnaie unique. En même temps, le recours à un instrument de droit international fragilise le bon fonctionnement des instruments envisagés. Comme le souligne le service juridique du Conseil en octobre 2019, si un tel accord est admis de façon exceptionnel sur le fondement du règlement financier, le droit de l'Union ne saurait en rendre sa conclusion obligatoire pour les États membres de la zone euro. L'article 175, al. 3, TFUE ne permet pas plus d'obliger les États membres à verser une contribution supplémentaire au budget de l'Union pour financer un fonds spécifique.

Le 14 juin 2019, l'Eurogroupe, réuni en configuration ouverte (« inclusive format ») – c'est-à-dire en présence des ministres de l'économie et des finances des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro, exprime « un large accord » sur les caractéristiques-clés (ou *Term sheet*) d'un instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité (IBCC). Les principes de la proposition franco-allemande sont validés. En octobre, des arbitrages complémentaires sont rendus par l'Eurogroupe. En parallèle, la Commission formalise les aspects relatifs à la gouvernance de l'IBCC dans une proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil. En revanche, il n'est pas clair à ce jour si l'instrument budgétaire fera l'objet d'un acte juridique spécifique pris sur la base de l'article 175 TFUE ou sera intégré dans la proposition de règlement relatif au programme d'appui aux réformes.

Sur le fond, le souci de concilier les inquiétudes des uns aux attentes des autres conduit à un résultat dont il est difficile d'apprécier le potentiel. La définition des réformes ou des projets d'investissements éligibles à un soutien financier est encadrée dans une gouvernance dont la transparence n'est pas la qualité première. Elle retient l'établissement de procédures additionnelles à celles déjà appliquées dans le cadre du Semestre européen pour définir les « orientations stratégiques » pour la zone euro en matière de réformes structurelles et d'investissement, puis pour les décliner en « orientations par pays ». Le Conseil adopte chaque fois ces « orientations » sur recommandation de la BCE. La nature juridique de l'orientation stratégique n'est pas définie, ouvrant la voie à un acte de nature politique adopté par consensus – la recherche de compromis propre à ce type de procédure pourrait réduire la pertinence des orientations arrêtées. Quant aux orientations par pays, elles prennent la forme de recommandations adoptées par les seuls États membres de la zone euro. Cette modalité spécifique de vote n'est pas compatible avec celle appliquée pour l'adoption des

<sup>25</sup> EUROGROUP. Eurogroup report to Leaders on EMU deepening, Bruxelles, 4 décembre 2018. Disponible sur: <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>.

## Dossier

> Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

recommandations spécifiques par pays et exclut par conséquent une simplification du nombre de procédures et du volume de documents produits. La garantie de cohérence entre l'ensemble des actes issus de procédures distinctes pourrait s'en trouver affectée – à tout le moins exigera une attention renforcée des institutions européennes<sup>26</sup>.

Une autre interrogation porte sur le volume du soutien de l'IBCC. D'une part, les modalités de financement de l'instrument relèvent des questions non soldées à ce jour. L'Allemagne et les autres tenants de l'Union de stabilité plaident pour une capacité budgétaire limitée. La précaution contre tout risque de transferts permanents se traduit aussi par un système de pré-allocation des enveloppes budgétaires qui confine au principe de « juste retour ». 80 % des fonds seraient alloués selon une clé de répartition basée sur la population et le ratio inversé de PIB par habitant plafonné à 70 %. Les 20 % restant des fonds disponibles seraient mobilisables au titre d'une action de stabilisation. Comme l'ont dénoncé le Portugal ou l'Italie, la prise en compte du ratio inversé de PIB ne permet pas de corriger le caractère faiblement redistributif de l'IBCC : les cinq principaux bénéficiaires seraient les cinq plus grandes économies de la zone euro. De plus, le volume disponible pour la stabilisation est trop modeste pour avoir un effet sensible. Bref, les conditions pour réaliser les objectifs de convergence ou de stabilisation ne sont pas réunies. L'impossibilité de progresser sur ce sujet et celui du volume financier global se traduit par une suspension des discussions depuis février 2020. La démission surprise de Mario Centeno, ministre des finances du Portugal et président de l'Eurogroupe, le 9 juin 2020 ne contribue pas d'espérer une réouverture prochaine de ce dossier, à tout le moins sous forme actuelle.

## Section 5. L'UEM ou le syndrome de Peter Pan

Dans son film *L'âge des possibles*, la réalisatrice Pascale Ferran donne à voir, avec subtilité et émotion, la délicatesse du passage de l'adolescence à l'âge adulte. Les élans intérieurs viennent se heurter à la réalité froide du quotidien, en autant de confrontations amères ou heureuses qui, au final, amènent chacun à trouver sa place dans le monde. À rebours des héros de ce film, vingt ans

après sa naissance, l'Union économique et monétaire (UEM) demeure en suspens entre un passé pétri de fragilités et un futur qui reste à construire. Le défaut de réformes constitutionnelles majeures enferme son évolution dans un corpus juridique d'un autre âge, celui de sa jeunesse.

Est-ce à dire que l'UEM est vouée à rester en enfance ? L'arrêt de la Cour de Karlsruhe et la gravité de la récession économique provoquée par la COVID-19 pourraient initier une (r)évolution. La demande du Ministre des finances néerlandais à la Commission d'enquêter sur l'absence de marge budgétaire de l'Italie face à la crise de la COVID-19 ou l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande rendu le 5 mai 2020 sur le programme d'achat de titres publics de la BCE rendent compte à leur façon (malheureuse) de la nécessité d'en finir avec le consensus de Maastricht. Réagissant à cet arrêt devant le Bundestag, la chancelière allemande a appelé à « faire plus dans le domaine de la politique économique pour promouvoir l'intégration<sup>27</sup> », quitte à devoir engager une nouvelle révision des traités. Une nouvelle séquence politique s'est ouverte avec le Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020. L'accord obtenu en faveur d'un plan européen de relance de 750 milliards d'euros sur la période 2021-2023 a rendu sans objet immédiat le projet de budget de la zone euro. Les 750 milliards, en plus des financements au titre du Cadre financier pluriannuel 2021-2027, contribueront à soutenir les économies nationales et à renforcer les processus de réformes structurelles et d'investissement. En outre, le bénéfice de ces fonds exceptionnels sera lié étroitement aux recommandations de politique économique adoptées dans le cadre du Semestre européen. Ainsi, de façon logique, la section relative à l'IBCC que l'on trouve dans le projet de conclusions du Conseil européen du 14 février 2020 a disparu dans les conclusions adoptées en juillet<sup>28</sup>. Cependant, quid du budget de la zone euro une fois la période de bénéfice de ces fonds passée ? L'idée est-elle définitivement enterrée ? Il est douteux que tous les problèmes qui en justifiaient la création soient résolus à moyen terme... Il faut espérer alors que la mise en oeuvre efficace du plan de relance nourrisse l'audace des chefs d'État ou de gouvernement, ainsi que des institutions européennes en faveur d'une forme pérenne de capacité européenne de stabilisation budgétaire, plutôt qu'elle ne fonde la tentation - toujours plus confortable - d'un retour au « business as usual ». ■

<sup>26</sup> Voy. avis de la BCE du 30 octobre 2019 (CON/2019/37), JO C 408/3.

<sup>27</sup> Notre traduction. Voy. la version originale en allemand : Regierungsbefragung im Deutschen Bundestag mit Bundeskanzlerin Merkel, Berlin, 13 mai 2020. URL : <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungsbefragung-kanzlerin-1752666>.

<sup>28</sup> Compar. Projet de conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 14 février 2020, 5846/20, points 72 à 74 ; et conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen des 17-21 juillet 2020, EUCO 10/20.