

BUDGET DE LA ZONE EURO : 3 FONCTIONS, 3 INSTRUMENTS

Eulalia Rubio | *Chercheur sénior à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Les trois fonctions généralement envisagées pour un budget de la zone euro (stabilisation macro-économique, outil d'aide aux réformes structurelles, soutien budgétaire à une union bancaire) requièrent des instruments budgétaires différents. Tel est le principal argument de cette tribune d'Eulalia Rubio, tirée de son intervention au séminaire « The EU budget: a driving force for changing Europe? », organisé par *Notre Europe - Institut Jacques Delors* à Rome le 30 octobre 2012, en partenariat avec *l'Istituto Affari Internazionali*, le *Centro Studi sul Federalismo* et *l'Institut für europäische Politik*.

Depuis que le dernier Conseil européen a souligné la nécessité d'« étudier » la création d'une « capacité budgétaire appropriée » pour la zone euro¹, l'idée d'un budget de l'Union économique et monétaire gagne du terrain. Il semble donc particulièrement important, dans ce contexte, d'en analyser les modalités. Comme le mentionne le rapport intermédiaire de M. Van Rompuy, ce budget pourrait prendre différentes formes et diverses options devront être examinées plus en détail avant le Conseil européen du mois de décembre.

Certaines questions, en l'occurrence, demeurent ouvertes concernant le rôle, le dessein et les caractéristiques d'un budget de l'UEM :

- Quel type de fonctions remplirait ce budget ?
- Quelle serait sa taille et comment serait-il financé ?
- Qui pourrait y participer ? Serait-il strictement réservé aux pays de la zone euro, ou bien ouvert à ceux qui comptent la rejoindre à terme, suivant en cela le modèle du pacte budgétaire (TSCG) ?
- Comporterait-il une capacité d'emprunt ?
- Dernier point, et non le moindre, à qui incomberait le contrôle démocratique de ce budget ?

Je me propose dans ce qui suit de fournir quelques éléments de réponse à ces questions. L'argument de fond tient ici en peu de mots : la réponse à la première question, celle des fonctions, conditionne les autres. En d'autres termes, les différentes fonctions envisagées appellent des instruments budgétaires totalement distincts.

1. Trois fonctions assignables à un budget de la zone euro

Pour être précis, rappelons que la crise a déjà conduit l'UEM à se doter d'instruments spécifiques : le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité (MES), qui en prendra le relais. Tous deux ont pour rôle de fournir une aide financière aux pays de la zone euro confrontés à une crise de liquidités. Ils sont relativement importants et strictement réservés aux pays de l'UEM. Ce ne sont pas à proprement parler des « budgets », définis par leurs revenus et leurs dépenses, mais plutôt des instruments intergouvernementaux ayant la capacité de prêter aux pays en difficulté au sein de l'UEM en empruntant sur les marchés des capitaux, grâce aux garanties fournies par les dix-sept membres de la zone euro (et pour ce qui concerne le MES, en utilisant en partie ses fonds propres).

La « capacité budgétaire » de la zone euro n'est pas censée remplacer les instruments existants que sont le FESF et le MES, pas plus qu'elle n'a vocation à se substituer à d'autres mécanismes susceptibles, dans l'avenir, de mutualiser les dettes souveraines². Dans les débats actuels, trois fonctions sont généralement envisagées pour un budget de la zone euro :

1. faciliter l'aide financière aux pays de l'UEM en cas de choc asymétrique (rôle de stabilisateur macro-économique) ;
2. faciliter les réformes structurelles dans ces mêmes pays, en provisionnant des incitations financières ;
3. fonctionner comme un mécanisme de soutien budgétaire (*fiscal backstop*) dans le cadre d'une future union bancaire de l'UEM.

Les deux premiers points sont explicitement mentionnés dans le rapport intermédiaire de M. Van Rompuy, comme fonctions principales de la future « capacité budgétaire » de l'UEM. Le troisième, l'instauration d'un mécanisme de soutien, y est implicitement évoqué dans un paragraphe rappelant la nécessité probable d'« une autorité de résolution [bancaire] commune dotée d'un *mécanisme de soutien approprié* »³, dès lors que la surveillance sera assurée au niveau européen. Théoriquement, ce « mécanisme de soutien » pourrait consister en un accord *ex ante* pour répartir la charge auprès des contribuables nationaux, mais un accord de ce genre entraîne le risque d'alourdir et de ralentir les interventions de résolution. À cette aune, une capacité budgétaire commune de l'UEM apparaît comme la meilleure option pour doter ce mécanisme de soutien budgétaire.

Analysons maintenant plus en détail le type d'instrument budgétaire approprié à chaque fonction.

2. Le budget de la zone euro comme outil de stabilisation macro-économique

L'une des fonctions couramment assignées à un éventuel budget de l'UEM consiste à faciliter l'aide financière qui serait accordée aux pays membres subissant un choc asymétrique ou des ralentissements conjoncturels provoqués par l'UEM. Le budget commun fonctionnerait dans ce cas comme un outil assurantiel, qui protégerait tous les pays de l'UEM des aléas du cycle économique.

Un cadre budgétaire fonctionnant comme outil de stabilisation macro-économique devrait logiquement être réservé aux pays de l'UEM. C'est bien parce que les pays ayant adopté la monnaie unique - s'interdisant ainsi de recourir à l'instrument du taux de change - n'ont plus guère les moyens de stabiliser leur propre économie qu'un dispositif d'assurance contre les ajustements cycliques est devenu nécessaire. Par conséquent, les pays extérieurs à l'UEM n'ont pas besoin, en principe, de ce dispositif, pas plus qu'ils n'y ont intérêt.

Si le budget de la zone euro doit jouer le rôle d'outil assurantiel contre les ajustements cycliques, il doit alors fonctionner de façon symétrique, en l'occurrence ne pas servir de truchement à des transferts permanents (ce que les pays les plus riches ne sauraient accepter). Pour l'éviter, deux conditions semblent nécessaires. Tout d'abord, il faudrait mettre en place

un dispositif de transfert entre États membres. Les États paieraient leur contribution au Fonds lors des périodes de prospérité ; ils en recevraient l'aide en cas de récession. L'autre possibilité, qui consisterait en un dispositif d'assurance de type « interpersonnel » (sous la forme, par exemple, d'un système européen d'assurance chômage⁴), ne respecterait pas cette symétrie, en raison de l'absence d'harmonisation significative dans le domaine des régulations du marché du travail. Il faudrait en second lieu que le dispositif puisse fonctionner, pour l'essentiel, de façon automatique, allouant l'argent sur la base de critères strictement objectifs - comme par exemple les variations du taux de croissance relatif à la moyenne de la zone euro - et se préservant de toute influence politique directe. Si ces deux conditions sont remplies, et si des limites aux montants qu'un pays peut tirer d'un tel dispositif sont fixées (comme l'a proposé le rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa⁵), il n'est pas nécessaire de le doter d'une grande capacité d'emprunt, puisqu'il trouvera l'équilibre à moyen terme.

Enfin, pour être efficace, un budget de l'UEM à qui serait confiée une fonction de stabilisation macro-économique devrait être assez important. Si l'on en tient compte, ainsi que des deux préalables définis plus haut (symétrie et automaticité), le plus opportun serait sans doute de financer ce dispositif assurantiel de l'UEM par une contribution des budgets nationaux. Le contrôle démocratique du budget ainsi financé reviendrait alors, logiquement, aux Parlements des pays concernés, plutôt qu'au Parlement européen.

3. Le budget de la zone euro comme outil d'aide aux réformes structurelles

Autre fonction impartie à un éventuel budget de l'UEM : celle de faciliter les réformes structurelles dans les pays membres, au moyen « d'incitations financières limitées, temporaires, flexibles et ciblées »⁶. Dans ce cas, la logique serait celle de « la carotte et du bâton » : les pays de l'UEM s'engageraient à entreprendre des réformes structurelles, en signant par exemple un « contrat » avec la Commission européenne, mais auraient accès, en échange, à une aide financière pour mettre en place ces réformes (*ex ante*) ou seraient récompensés (*ex post*) de leur mise en œuvre.

Destiné à jouer ce rôle, le budget de l'UEM différerait nécessairement d'une capacité créée à des fins

de stabilisation macro-économique. Pour commencer, il ne pourrait pas être symétrique, car il bénéficierait largement aux pays de la zone qui rencontrent des problèmes de compétitivité. Et son fonctionnement ne serait pas automatique : quelqu'un doit décider qui mérite ou ne mérite pas cette aide financière. En raison précisément de ces deux préalables (non-symétrie et besoin d'une décision politique discrétionnaire), il est dans ce cas important d'avoir un budget de l'UEM financé par des ressources propres afin d'éviter que les conflits entre contributeurs et bénéficiaires nets ne viennent perturber les décisions concernant ses dépenses, comme c'est actuellement le cas pour le budget de l'Union des Vingt-Sept. Cela garantirait également que la Commission européenne - et non les principaux contributeurs - décide de l'allocation des fonds. Le contrôle démocratique d'un tel budget, financé par des ressources propres, reviendrait logiquement au Parlement européen, ou bien à une commission ad hoc, composée de membres du Parlement européen également ressortissants des pays de la zone euro. Enfin, aucune raison ne justifierait qu'un budget de cette nature soit doté de capacités d'emprunt.

L'adoption, pour la zone euro, d'un budget de ce type soulève une question clé : se restreindrait-il aux pays de l'UEM ? D'une part, les pays les plus riches de la zone euro s'opposeraient logiquement à l'entrée de pays extérieurs si ces derniers sont perçus comme bénéficiaires probables de ce nouveau budget. D'autre part, les pays n'appartenant pas à la zone euro peuvent légitimement avancer qu'il n'existe aucune justification solide à la construction d'une sorte de « politique de cohésion européenne bis », de laquelle ils seraient exclus. Et de fait, on peut se demander quel est l'intérêt d'un budget spécifique pour mener à bien ce genre de tâche. Une solution plus réalisable consisterait à réorienter l'usage des fonds structurels et de cohésion pour les pays de l'UEM, en consolidant les pouvoirs de la Commission quant à la définition et au choix des projets, mais aussi en respectant une stricte conditionnalité, de façon à garantir qu'une part au moins de ces fonds soit utilisée pour faciliter les réformes structurelles⁷.

4. Le budget de la zone euro comme mécanisme de soutien budgétaire d'une union bancaire dans l'UEM

Autre fonction évoquée pour un budget de l'UEM : servir de « mécanisme de soutien budgétaire » à l'union bancaire qui s'en suivrait. Les experts s'accordent généralement à penser qu'une véritable union bancaire requiert une autorité de résolution unique et un système commun d'assurance des dépôts. En principe, ces deux dispositifs devraient, autant que possible, être autofinancés (c'est-à-dire financés par les contributions des banques). Mais en cas de crise financière systémique majeure, ils pourraient s'avérer insuffisants, ce qui nécessiterait d'en appeler aux contribuables. Il apparaîtrait problématique de laisser les gouvernements nationaux assumer les coûts d'une telle crise, qui constitue une menace sérieuse pour la solvabilité des pays les plus touchés et peut conduire in fine à la fragmentation du marché financier de l'UEM : d'où le besoin, d'une façon ou d'une autre, d'un mécanisme de soutien commun à l'UEM.

Un budget conçu pour fonctionner comme un mécanisme de soutien devrait disposer d'une grande liberté d'action : il faut décider quelles banques doivent être sauvées et lesquelles ne le seront pas. Il devrait également être assez flexible pour parvenir à déployer des ressources en cas d'urgence. Ces deux préalables plaident pour un budget de l'UEM financé par des ressources propres et soumis au contrôle d'une autorité centrale (sans doute une autorité de résolution bancaire de l'UEM). Toutefois, dès lors qu'une crise financière systémique entraîne des coûts virtuellement importants, un budget de la zone euro destiné à remplir cette fonction de soutien aurait nécessairement une taille énorme, environ 4 à 5 % du PIB de la zone, selon certains experts⁸.

Il semble irréaliste d'imaginer que les pays de l'UEM acceptent de mettre en place un budget de cette taille pour ne pas y toucher, sauf si survient une crise bancaire majeure. En outre, même un budget de cette importance pourrait se révéler insuffisant dans l'éventualité d'une crise financière extraordinaire. L'instrument budgétaire qui conviendrait le mieux à cette fonction n'est peut-être pas un « budget » à proprement parler ; il s'agirait plutôt de donner à une autorité unique (par exemple à un ministre des Finances de l'UEM) la capacité d'emprunter ou de lever des impôts en cas de crise financière systémique majeure.

Les trois fonctions généralement envisagées pour un budget de la zone euro requièrent des instruments budgétaires différents. Seule l'aide aux réformes structurelles nécessiterait un véritable budget de l'UEM, financé par des ressources propres. Encore n'est-il pas certain qu'un budget distinct soit indispensable pour entreprendre ce genre de tâche. Les deux

autres fonctions (outil de stabilisation macro-économique et mécanisme de soutien budgétaire pour une union bancaire) seraient sans doute mieux remplies par un dispositif assurantiel financé par des contributions nationales dans le premier cas, et par une capacité d'emprunt et/ou d'un pouvoir d'imposition dans le deuxième.

1. Conseil européen des 18 et 19 octobre 2012, *Conclusions* (I), 14.
2. Bien qu'on puisse penser que le soutien du gouvernement allemand à un budget de la zone euro ne soit qu'une concession destinée à repousser d'autres formes plus contraignantes de solidarité, telles que l'émission d'Eurobonds (voir Fabian Zuleeg et Janis Emmanouilidis, « A budget for the eurozone ? », *Commentary, European Policy Center (EPC)*, 15 octobre 2012.
3. *Vers une véritable Union économique et monétaire*, Rapport intermédiaire du président du Conseil européen Herman Van Rompuy, 12 octobre 2012.
4. Comme l'a suggéré Pierre Moscovici, ministre français de l'Économie et des Finances, dans une *allocution lors de la réunion annuelle du centre de réflexion Bruegel*, à Bruxelles, le 7 septembre 2012.
5. « Parachever l'Euro : feuille de route vers une union budgétaire en Europe », Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, *Études et Rapports, n°92, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, septembre 2012.
6. Rapport intermédiaire du président du Conseil européen Herman Van Rompuy, *op. cit.*
7. C'est une des propositions que nous avançons dans notre *Policy Paper « Solidarité dans la zone euro : combien, pourquoi, jusqu'à quand ? »*, Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, *Policy Paper n°51, Notre Europe*, février 2012.
8. Jean Pisani-Ferry, Guntram B. Wolff, « *The fiscal implications of a banking union* », *Bruegel Policy Brief*, septembre 2012.

Sur le même thème...

« MIEUX DÉPENSER ENSEMBLE » : ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

Amélie Barbier-Gauchard et Eulalia Rubio, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012 (à paraître)

RÉFORMER LE BUDGET DE L'UE EN TEMPS DE CRISE

Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012 (à paraître)

QUELLES INSTITUTIONS POUR LA ZONE EURO ?

António Vitorino, *Tribune - Le Mot, Notre Europe*, septembre 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*, septembre 2012

NÉGOCIATIONS DU BUDGET DE L'UE : DE LA NÉCESSITÉ D'UN DÉBAT SAIN ET CONSTRUCTIF

Eulalia Rubio, *Tribune - Le Mot, Notre Europe*, avril 2012

SOLIDARITÉ DANS LA ZONE EURO : COMBIEN, POURQUOI, JUSQU'À QUAND ?

Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, *Policy Paper n°51, Notre Europe*, février 2012

PENSER LE BUDGET COMMUNAUTAIRE ET LES DÉPENSES PUBLIQUES EN EUROPE : LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE AGRÉGÉE

Amélie Barbier-Gauchard, *Bref n° 29, Notre Europe*, juin 2011

LA « VALEUR AJOUTÉE » DANS LES DÉBATS BUDGÉTAIRES : UN CONCEPT, QUATRE SENS

Eulalia Rubio, *Bref n° 28, Notre Europe*, juin 2011

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 • Traduction de l'anglais: François Boisvion • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*



Programme
L'Europe pour les citoyens



INSTITUT JACQUES DELORS

info@notre-europe.eu
19 rue de Milan
75009 Paris - France
www.notre-europe.eu

