

# QUEL INSTRUMENT FINANCIER POUR FACILITER LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO?

Eulalia Rubio | *Chercheur senior* à Notre Europe – Institut Jacques Delors

---

## RÉSUMÉ

Après un an et demi dans les débats européens, l'idée de mettre en place des arrangements contractuels pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro commence à prendre forme.

Les arrangements contractuels sont conçus comme la première étape dans la construction d'une capacité budgétaire pour la zone euro appelée à remplir différentes fonctions, surtout, celle de la stabilisation macroéconomique. Toutefois, malgré les efforts des dernières semaines pour clarifier certains points, les traits de cette proposition sont encore source de confusion : Quels pays signeront ces contrats ? Quelles sont les réformes concernées ? Qui profitera de l'aide financière et à quelles conditions ? Quel sera la nature du soutien financier proposé et comment sera-t-il financé ?

Ce policy paper apporte quelques réflexions sur ces questions et, de manière plus générale, sur l'idée qui soutient ces arrangements contractuels. Après une courte description de la proposition en cours de négociation (section 1), il aborde leur champ d'application, le genre de réformes visées, l'appropriation de ces arrangements au niveau national et la nature de l'aide financière associée à ces contrats (section 2).

La partie 3 s'intéresse ensuite à la raison d'être de ces arrangements. Nous soutenons que, s'il est utilisé de manière indifférenciée pour encourager les réformes structurelles dans tous les pays de la zone euro, le mécanisme va finir par récompenser les pays les plus réticents à réformer plutôt que les « bons élèves ». Si, au contraire, il ne concerne que les membres de la zone euro les plus en difficulté, la logique même d'incitation sera discutable car ces pays sont assez performants dans l'adoption et mise en œuvre de réformes.

### “ LA MISE EN PLACE D'ARRANGEMENTS CONTRACTUELS POUR FACILITER LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO PREND FORME ”

Une analyse plus précise montre que ces pays ont certes été particulièrement prompts à entamer des réformes visant à renforcer leur compétitivité-coût et compétitivité-prix. Cependant, ils sont en retard dans l'adoption et la mise en place de réformes visant à atténuer l'impact social des processus de libéralisation ou à améliorer la productivité de leur économie sur le long terme (réformes des politiques actives d'emploi, du système de protection sociale ou éducatif).

Sur la base de ce constat, la section 4 plaide pour la création d'un mécanisme de cohésion temporaire pour aider les pays contraints entreprenant un processus de dévaluation interne, s'inspirant de l'idée de Jacques Delors d'instaurer un « super fonds de cohésion » pour les pays de l'UEM connaissant les plus grandes difficultés. Ce mécanisme aurait comme objectif de garantir l'acceptabilité (économique et sociale/politique) des processus d'ajustement subis par ces pays, en les aidant à financer des réformes coûteuses visant à atténuer l'impact social des processus de libéralisation ou à améliorer la productivité de leur économie sur le long terme.

---

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
<b>1. La proposition en discussion</b>	<b>4</b>
1.1. Principales caractéristiques des arrangements contractuels	4
1.2. Convergence sur plusieurs points	4
1.3. Plusieurs points de désaccord	5
<b>2. Aspects qui font débat</b>	<b>6</b>
2.1. Champ d'application	6
2.2. Type de réformes concernées	7
2.3. Appropriation au niveau national	8
2.4. Nature de l'aide financière	8
<b>3. Analyse de la proposition : une raison d'être et une dimension politique discutables</b>	<b>9</b>
3.1. Ce dispositif d'incitation est-il nécessaire ?	9
3.2. Manque de volonté politique ou de ressources ?	10
3.3. Dimension politique : un système de récompenses perçu comme un système punitif	10
<b>4. Une alternative: un mécanisme de cohésion temporaire pour aider les pays de la zone euro qui entreprennent de difficiles ajustements</b>	<b>11</b>
4.1. Arguments en faveur d'un mécanisme de cohésion temporaire dans l'UEM	11
4.2. Principales caractéristiques d'un nouveau mécanisme de cohésion de la zone euro	12
4.3. Aspects pratiques et questions de faisabilité	13
CONCLUSIONS	14

## INTRODUCTION

Après un an et demi dans les débats européens, l'idée de mettre en place des arrangements contractuels pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro commence à prendre forme. Si tout se passe comme prévu, le prochain Conseil européen, en décembre, prendra des décisions sur les principales modalités de ces arrangements et du mécanisme financier qui leur sera associé, en vue d'atteindre un accord définitif au printemps 2014.

Les arrangements contractuels sont conçus comme la première étape dans la construction d'une capacité budgétaire pour la zone euro appelée à remplir différentes fonctions<sup>1</sup>, surtout, celle de la stabilisation macroéconomique<sup>2</sup>. Toutefois, il sera difficile de s'entendre sur cette proposition. Effectivement, malgré les efforts des dernières semaines pour clarifier certains points, les traits de cette proposition sont encore source de confusion : Quels pays signeront ces contrats ? Quelles sont les réformes concernées ? Qui profitera de l'aide financière et à quelles conditions ? Quel sera la nature du soutien financier proposé et comment sera-t-il financé ?

### “UNE ALTERNATIVE AUX ARRANGEMENTS CONTRACTUELS: UN INSTRUMENT DE COHÉSION TEMPORAIRE”

Ce papier apporte quelques réflexions sur ces questions et, de manière plus générale, sur l'idée qui sous-tend ces arrangements contractuels. Après une courte description de la proposition actuelle, il aborde leur champ d'application, le genre de réformes visées, l'appropriation de ces arrangements au niveau national et la nature de l'aide financière associée à ces contrats. La partie 3 s'intéresse ensuite à la raison d'être de ces arrangements. Elle met en question les hypothèses causales sur lesquelles repose cette proposition et appelle à renoncer à la logique d'incitation au profit d'une logique de solidarité. La partie 4 décrit brièvement les caractéristiques d'une alternative aux arrangements contractuels: un instrument de cohésion temporaire pour aider les pays contraints de procéder à des ajustements éprouvants, s'inspirant de l'idée de Jacques Delors d'instaurer un « super fonds de cohésion » pour les pays de l'UEM connaissant les plus grandes difficultés<sup>3</sup>.

1. Eulalia Rubio, « Budget de l'eurozone: trois fonctions, trois instruments », *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

2. Henrik Enderlein, Jann Spiess et Lucas Guttenberg, « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », *Études et Recherches No 99, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, septembre 2013

3. Jacques Delors, « Repenser l'UEM et «repositiver» la Grande Europe », *Tribune, Notre Europe Institut Jacques Delors*, 28 juin 2013 (tribune inspirée d'un discours que Jacques Delors a prononcé à Lisbonne le 5 juin 2013)

## 1. La proposition en discussion

L'idée d'États membres de la zone euro établissant des arrangements contractuels avec les institutions de l'Union Européenne (UE) pour définir et appliquer des réformes structurelles est évoquée depuis fin 2012. Ainsi, cette proposition était déjà inscrite dans le rapport « Towards a Genuine EMU » (vers une véritable UEM) d'Herman Van Rompuy<sup>4</sup> et dans le « Projet détaillé pour une UEM véritable et approfondie » de la Commission<sup>5</sup>.

### 1.1. Principales caractéristiques des arrangements contractuels

Ces deux rapports justifient les arrangements contractuels par les retombées significatives qu'auraient de profondes réformes économiques dans la zone euro - donc la nécessité, dès d'une perspective de zone euro, de s'assurer que tous les pays de l'Union économique et monétaire (UEM) entreprennent ces réformes. Les contrats sont par ailleurs conçus comme la première étape de la construction d'une capacité budgétaire propre à la zone euro, ayant comme objectif d'aider les États à réabsorber les chocs. L'idée sous-jacente est qu'en favorisant les rééquilibrages et les ajustements dans les pays où les réformes sont les plus nécessaires, ces arrangements contractuels faciliteront un processus de convergence dans la zone euro, qui rendra politiquement possible, à l'avenir, la création d'un mécanisme d'absorption des chocs à l'échelle de l'UEM.

Les principales caractéristiques de ces arrangements contractuels ont été abordées plus en détail dans une note qu'Herman Van Rompuy a présentée lors du Conseil européen de juin 2013<sup>6</sup>. De son côté, la Commission a publié en mars 2012 une Communication présentant une proposition concrète d'instrument de convergence et de compétitivité (ICC)<sup>7</sup>. Plus récemment, le cabinet d'Herman Van Rompuy a rédigé et présenté une note lors de la « réunion des sherpas » du 21 novembre, qui a apporté des détails sur la proposition actuellement discutée<sup>8</sup>.

### 1.2. Convergence sur plusieurs points

Ces trois documents se recoupent sur plusieurs questions. Ils s'accordent sur le fait que les contrats devraient s'inscrire dans le Semestre européen et servir à appliquer une ou plusieurs des recommandations spécifiques par pays, en particulier celles formulées dans le contexte de procédures concernant les déséquilibres macro-économiques (PDM). Ces arrangements contractuels devraient en outre être adaptés aux besoins spécifiques de chaque pays ; cibler les principales faiblesses microéconomiques, sectorielles et institutionnelles et porter en premier lieu sur des domaines dans lesquels existent d'importants obstacles à la croissance, à l'emploi et au bon fonctionnement de l'UEM. Ils devraient être le résultat d'un dialogue entre la Commission et les États membres et avoir été approuvés par le Conseil. Concernant l'aide financière associée à ces contrats, elle devrait être conçue comme une incitation aux réformes et non pas comme une compensation des coûts liés à la mise en œuvre des réformes. Par conséquent, elle devrait consister en une somme forfaitaire et donc pas être affecté à des actions spécifiques ; leur montant devrait être indépendant des coûts directs des réformes. Les versements, par tranche, seraient conditionnés au respect du calendrier établi pour les réformes.

4. Van Rompuy, Herman, « Towards a Genuine Economic and Monetary Union », décembre 2012

5. Communication de la Commission européenne « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie : lancer un débat européen », COM(2012) 777 final/2, 30 novembre 2012

6. Towards a Genuine Economic and Monetary Union: State of play of the consultations with Member States and institutional actors, note de synthèse rédigée par le cabinet du Président du Conseil européen, juin 2013.

7. Communication de la Commission européenne « Création d'un Instrument de Convergence et de Compétitivité », COM(2013) 165 final, 20 mars 2013

8. Principales caractéristiques des accords contractuels et du mécanisme de solidarité qui leur est associé, ordre du jour annoté de la réunion des sherpas, 21 novembre 2013.

### 1.3. Plusieurs points de désaccord

Ces trois documents divergent cependant sur différents aspects, principalement le champ d'application des arrangements contractuels, ainsi que le rôle et la nature de l'aide financière qui leur est associée. La note d'Herman Van Rompuy au Conseil européen, de juin 2013, propose de rendre ces arrangements contractuels obligatoires pour tous les pays de la zone euro et facultatifs pour les autres États membres et, dans des cas spécifiques seulement (quand les pays « ne sont pas en mesure de mettre en œuvre les réformes nécessaires à temps en raison de leur coût financier »), d'associer à ces contrats une aide financière temporaire, ciblée et flexible. Cette dernière pourrait prendre la forme d'une subvention ou d'un prêt à long-terme subventionné. Dans la communication de la Commission, l'aide financière est un élément inhérent du contrat : les pays de l'UEM signataires d'un accord contractuel au titre de l'ICC pourraient automatiquement prétendre à cette aide. Elle propose que ces arrangements soient obligatoires pour les pays visés par le volet correctif de la PDM (ceux qui présentent un déséquilibre macroéconomique excessif) et facultatifs pour les autres pays de l'UE, à l'exception de ceux engagés dans un programme d'ajustement macroéconomique, c'est-à-dire actuellement la Grèce, le Portugal et Chypre. Enfin, contrairement à la note d'Herman Van Rompuy, elle n'envisage l'aide financière que sous forme de subventions. Le document du 21 novembre propose, lui, que ces contrats soient obligatoires pour tous les pays de l'UEM à l'exception de ceux visés par le volet correctif de la PDM ou sous un programme d'ajustement macroéconomique, et facultatifs pour les autres pays de l'UE. Ce document propose une aide financière sous forme de subventions ou de prêts à long terme.

**Tableau 1 ► Champ d'application des arrangements contractuels, rôle et nature de l'aide financière qui leur est associée : comparaison de trois documents de l'UE**

	ARRANGEMENTS CONTRACTUELS	MÉCANISME DE SOLIDARITÉ
Note de synthèse présentée par le cabinet d'Herman Van Rompuy au Conseil européen de juin 2013	Obligatoires pour tous les pays de l'UEM, facultatifs pour les autres membres de l'UE	Seulement pour les pays de l'UEM pas en mesure de mettre en œuvre les réformes à temps en raison de leur coût financier Aide financière sous forme de subventions ou de prêts à long terme
Communication de la Commission européenne sur l'ICC (mars 2012)	Obligatoires pour les pays de l'UEM visés par le volet correctif de la PDM, facultatifs pour les autres pays, sauf ceux qui suivent un programme d'ajustement macroéconomique	Ouvert à tous les pays signataires Aide financière sous forme de subventions
Note du cabinet d'Herman Van Rompuy en vue de la réunion des sherpas du 21 novembre 2013	Obligatoires pour tous les pays de l'UEM, sauf ceux visés par le volet correctif de la PDM ou qui suivent un programme d'ajustement macroéconomique ; facultatifs pour les autres	Ouvert à tous les pays signataires Aide financière sous forme de subventions ou de prêts à long terme

## 2. Aspects qui font débat

### 2.1. Champ d'application

Comme on a vu dans la section précédente, il y a pas mal de confusion sur quels pays seront finalement concernés par ces arrangements contractuels. L'idée d'Herman Van Rompuy de les rendre obligatoires pour tous les membres de la zone euro présente plusieurs problèmes. Xavier Vanden Bosch<sup>9</sup> souligne ainsi à juste titre qu'elle impliquerait de rendre contraignantes les recommandations spécifiques que la Commission fait à tous les pays. Or, si l'Allemagne a parfois été tentée par l'idée de réformer le Traité pour accroître le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Commission, un tel transfert de souveraineté du niveau national au niveau européen n'est pas à l'ordre du jour de l'UE.

Le bon sens suggérerait donc d'adopter l'approche de la Commission, c'est-à-dire rendre ces contrats obligatoires seulement pour les pays de l'UEM visés par le volet correctif de la PDM (déjà tenus de soumettre un plan d'action corrective par les règles de la PDM) et de les proposer aux autres États membres.

Il ne semble cependant pas que ce soit la solution privilégiée dans les négociations en cours. La note du cabinet d'Herman Van Rompuy pour la réunion du 21 novembre confirme la nature obligatoire des arrangements contractuels. Néanmoins, prenant note de l'absence de fondement juridique pour imposer des réformes aux pays de l'UEM qui ne sont pas visés par le volet correctif de la PDM, ce document laisse la possibilité aux États membres de refuser de signer le contrat discuté avec la Commission. En outre une fois signés, les arrangements contractuels ne seraient légalement contraignants que si une aide financière leur était associée. En l'absence d'aide financière, l'accord contractuel prendrait juste la forme d'un « engagement politiquement contraignant » entre l'État membre, la Commission et le Conseil.

L'idée d'Herman Van Rompuy d'engager tous les pays a vraisemblablement pour but de limiter l'effet stigmatisant de ces contrats. Il est cependant inutile de compliquer le système en y ajoutant des « engagements politiques » non contraignants. La gouvernance de l'UEM semblerait encore plus complexe et opaque aux citoyens, sans bénéfice notable. Pire, l'idée que « Bruxelles » impose des choix politiques aux gouvernements nationaux, déjà très forte dans certains pays, en serait renforcée<sup>10</sup>.

C'est pourquoi les arrangements contractuels doivent être librement consentis. Il serait alors nécessaire de leur associer une aide financière, sans laquelle aucun pays ne signerait volontairement un contrat contraignant avec la Commission. Dans ce cas, quels pays devraient être éligibles pour signer ces contrats assortis d'aides ?

**EST-IL RAISONNABLE  
D'EXCLURE LES « PAYS  
SOUS PROGRAMME » DE  
CE NOUVEAU MÉCANISME  
FINANCIER ?**

La communication de la Commission et la note du 21 novembre suggèrent de les proposer à tous les pays de l'UE, sauf ceux faisant l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique. Est-il raisonnable d'exclure les « pays sous programme » de ce nouveau mécanisme financier ? L'idée sous-jacente est qu'il est inutile d'inciter ces pays à entreprendre des réformes puisque leur programme d'ajustement les y contraint déjà et qu'ils profitent suffisamment de la solidarité de l'Union. Toutefois, c'est un argument quelque peu trompeur : ces pays bénéficient certes de la solidarité européenne mais les fonds qu'ils perçoivent servent exclusivement à rembourser leur dette ; l'UE ne les aide aucunement à amortir les coûts directs et indirects des réformes qu'ils réalisent. Compte tenu de l'immense ampleur du processus d'ajustement qu'ils entreprennent et des capacités budgétaires limitées dont ils

9. Vanden Bosch, Xavier (2012) Money for structural reforms in the Eurozone: Making sense of contractual arrangements, Egmont Paper 57, mai 2013

10. Bertoincini, Yves, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'oeil, policy paper », Policy Paper No 98, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013

disposent, il ne paraît pas pertinent d'exclure les pays sous programme de ce nouveau mécanisme d'aide financière, un point qui sera à nouveau abordé dans la section 3.

## 2.2. Type de réformes concernées

L'idée des arrangements contractuels est d'aider des pays à définir et appliquer des réformes structurelles en faveur de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi. Ces réformes pourraient, en théorie, couvrir des domaines très variés (réglementation des marchés de l'emploi, des biens et des services, service public, systèmes fiscal et éducatif). Cependant, la note d'Herman Van Rompuy de juin 2013 suggère de concentrer les arrangements contractuels sur « les rigidités structurelles des marchés des services, des biens et de l'emploi, qui empêchent les États membres de tirer tous les bénéfices de leur appartenance à l'UEM ». Le document du 21 novembre suggère, lui, une portée légèrement plus étendue, estimant que les contrats devraient cibler « les principales failles microéconomiques, sectorielles et institutionnelles » et, en premier lieu, les domaines « où existent d'importants obstacles à la croissance et à l'emploi ainsi qu'au bon fonctionnement de l'UEM ».

Réduire la portée de cet instrument semble sensé car dans la mesure où les problèmes de compétitivité diffèrent d'un pays à l'autre, chaque accord contractuel prévoirait une combinaison de réformes très spécifique, ce qui compliquerait nettement le travail de suivi et d'évaluation. Les services de la Commission auraient alors les plus grandes difficultés à estimer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces réformes et à juger quand un pays est en retard dans leur application, donc quand suspendre l'aide financière.

### “ L'IDÉE DE METTRE L'ACCENT SUR « LES RIGIDITÉS DES MARCHÉS DES SERVICES, DES BIENS ET DE L'EMPLOI » NE PARAÎT PAS IDÉALE

Toutefois, la proposition d'Herman Van Rompuy de mettre l'accent sur « les rigidités des marchés des services, des biens et de l'emploi » ne paraît pas idéale. Ce choix repose sans doute sur l'idée que ces réformes sont les plus à-mêmes de faciliter un rééquilibrage des économies accusant des déficits extérieurs mais aussi les plus difficiles à faire accepter car elles se heurtent aux intérêts des acteurs dont elles menacent les rentes économiques. Aussi est-il nécessaire de « soudoyer » les gouvernements réticents à entreprendre ces réformes impopulaires.

Les réformes visant à libéraliser les marchés de l'emploi, des services et des biens sont sans aucun doute essentielles pour faciliter les ajustements dans certains pays de la zone euro. Or, justement en raison de leur importance, ce sont les réformes auxquelles les marchés prêtent plus d'attention. Plus précisément, comme expliqué plus en détail dans la partie 3, les pays les plus affectés par la crise de la dette subissent une forte pression des marchés pour mettre en place ce type de réformes et, en général, ils ont des résultats satisfaisants dans ces domaines. Par contre, ils sont à la traîne sur des réformes complexes et coûteuses (telles que les réformes du secteur public) ainsi que sur celles visant à amortir l'impact social des processus de libéralisation ou à améliorer la productivité et la compétitivité hors prix sur le long terme (par exemple les réformes visant à renforcer les politiques actives de l'emploi, à rendre plus performant le système de protection social ou à améliorer le système d'éducation et formation). Aussi paraît-il plus pertinent d'axer les arrangements contractuels sur ces réformes, dont dépendent de lourdes charges économiques directes, qui sont nécessaires pour garantir la viabilité du processus d'ajustement et auxquelles les marchés sont nettement moins attentifs.

## 2.3. Appropriation au niveau national

Herman Van Rompuy et la Commission insistent sur la nécessité qu'il y ait une appropriation au niveau national des réformes proposés par ces contrats. A tel fin, les documents publiés par la Commission et par le cabinet du Président soulignent l'importance de veiller à ce que les mesures prévues dans ces contrats résultent d'un dialogue avec les autorités nationales, à garantir la possibilité de renégocier les contrats si la situation évolue et à impliquer les parlements et toutes les parties prenantes au niveau national dans l'élaboration des contrats. Ce dialogue devrait cependant intervenir avant l'approbation des arrangements contractuels par le Conseil<sup>11</sup>.

Il est très peu probable que ces mesures suffisent à résoudre le problème de l'appropriation au niveau national. Au contraire, les contrats de compétitivité seront sans doute perçus comme une nouvelle tentative de « Bruxelles » d'imposer des réformes nationales. En effet, comme le souligne Jean Pisani Ferry<sup>12</sup>, une approche bilatérale dans laquelle la Commission et les autres États membres (c'est-à-dire le Conseil) assurent un suivi strict des réformes d'un autre État membre et conditionnent le versement de l'aide à l'adoption de ces réformes rappelle trop la logique des programmes d'ajustement. Il est difficilement concevable que les gouvernements nationaux soient disposés à signer ce contrat surtout, d'autant plus si, comme prévu dans la note du 21 novembre, l'aide est allouée sous forme de prêts et pas de subventions.

## 2.4. Nature de l'aide financière

Comme expliqué ci-avant, si les contrats sont signés sur la base du volontariat, ils doivent tous être assortis d'une aide financière. Reste à savoir si cette aide devrait être apportée sous forme de subventions, comme le propose la Commission, ou de prêts à long terme consentis à des conditions favorables, une idée qui gagne du terrain ces derniers temps. La note du 21 novembre présente de nombreux arguments en faveur des prêts : ils sont bien adaptés au fait que les réformes entraînent des coûts à court terme et des bénéfices à long terme seulement ; ils sont compatibles avec la logique d'incitation et pourraient aider à renforcer l'implication au niveau national ; et, surtout, ils entraîneraient seulement des transferts limités entre États.

### LES IMPLICATIONS

BUDGÉTAIRES DE LONG TERME  
DES RÉFORMES DÉPENDENT DE LA  
NATURE DE CES RÉFORMES ET DE  
LEUR INFLUENCE SUR L'EMPLOI ET  
LA PRODUCTIVITÉ "

L'utilisation de prêts est plus facile de faire accepter aux opinions publiques des pays du nord de la zone euro, habituellement réticents à consentir plus de solidarité. Toutefois, cette solution pourrait ne pas être très attrayante pour les pays où les réformes sont nécessaires. En effet, les réformes structurelles ont tendance à générer des bénéfices sur le long terme mais leur effet sur la croissance n'est pas direct et peut être atténué par des problèmes dans la mise en œuvre des réformes ou des changements dans le contexte extérieur. De plus, les implications budgétaires de long terme des réformes ne sont pas non plus directes. Elles dépendent notamment de la nature de ces réformes et de leur influence sur l'emploi et la productivité<sup>13</sup>. L'idée de signer un prêt, même si à des taux d'intérêt bas, n'est pas très attirant pour des pays qui sont pour la plupart lourdement endettés.

11. Communication de la Commission, p 6

12. Pisani Ferry, Jean, « Distressed Europe should not be bribed to reform », Financial Times, 5 février 2013

13. OECD Economic Policy Reforms- Going for Growth 2013



### 3. Analyse de la proposition : une raison d'être et une dimension politique discutables

Le principal problème avec la proposition de contrats de compétitivité est son raison d'être. Les contrats sont présentés et conçus comme des instruments d'incitation pour faciliter l'adoption et la mise en œuvre de réformes structurelles dans l'euro zone. Or, le besoin d'un tel mécanisme d'incitation est discutable.

#### 3.1. Ce dispositif d'incitation est-il nécessaire ?

Bien sûr, plusieurs pays de la zone euro accusent un retard en matière de réformes. Or, ceci peut être dû à deux facteurs différents: des moyens insuffisants pour financer les coûts directs de la réforme ou pour compenser les pertes occasionnées ; et l'absence de volonté politique des autorités nationales à adopter ces réformes (soit pour des raisons idéologiques ou parce qu'elles sont impopulaires). Dans la mesure où il est très difficile de distinguer entre ces deux raisons, ce dispositif n'aurait pas l'effet escompté si

Cet écueil pourrait en théorie être évité si ce dispositif ciblait exclusivement les pays qui ne disposent pas des moyens budgétaires de mettre en place les réformes structurelles, c'est-à-dire ceux qui suivent un programme d'ajustement macroéconomique ou ont souffert récemment de fortes pressions des marchés. Néanmoins, ces pays ont-ils vraiment besoin d'incitations pour entreprendre des réformes structurelles ? Selon le dernier rapport « Going for Growth » de l'OCDE, ils s'en sortent plutôt bien. En effet, le rapport indique qu'en 2011-2012 les pays de la zone euro bénéficiant d'un programme d'aide financière et soumis à des pressions directes du marché (Grèce, Irlande, Italie, Portugal et Espagne) figuraient parmi les pays de l'OCDE les plus réactifs aux recommandations de l'organisation en matière de réforme de la politique économique<sup>14</sup>.

Il ne faut pas en conclure que ces pays sont irréprochables. Une analyse plus précise montre qu'ils ont certes été particulièrement prompts à entamer des réformes visant à renforcer leur compétitivité-coût et compétitivité-prix. Ainsi, tous ces pays ont entrepris des réformes ambitieuses du marché du travail pour y introduire plus de flexibilité interne et externe et, avec plus ou moins de succès, ils ont consenti des efforts notables pour réduire les charges réglementaires qui pesaient sur toute leur économie et pour libéraliser certains secteurs particuliers, comme les industries de réseau ou les services professionnels<sup>15</sup>. Cependant, ces pays sont en retard dans l'adoption et l'application des réformes visant à atténuer l'impact social des processus de libéralisation ou à améliorer la productivité de leur économie sur le long terme (réformes des politiques actives d'emploi, systèmes de protection sociale et du système éducatif). Le cas de l'Espagne et de ses réformes du marché du travail illustre la priorité donnée aux réformes de libéralisation (voir encadré 1).

14. OECD (op.cit)

15. Buti, Marco ; Turrini, Alessandro (2012) Slow but Steady? Achievements and shortcomings of competitive disinflation within the euro area, ECFIN Economic Brief, Issue 6, novembre 2012; OECD (op.cit)

### ENCADRÉ 1 – LA RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN ESPAGNE : UNE RÉFORME DÉSÉQUILBRÉE

Pays de l'UE accusant le plus fort taux de chômage, l'Espagne a été en proie à des pressions des marchés et des pressions politiques fortes pour réformer son marché du travail en profondeur. Deux vagues de réformes ont donc été lancées : en 2010-2011, par le gouvernement socialiste ; en février 2012, par le gouvernement de droite nouvellement élu, qui a approuvé ce qu'il a été défini comme la réforme la plus radicale du marché du travail espagnol depuis l'établissement de la démocratie en 1978. Cette réforme de 2012 a nettement renforcé la flexibilité du marché du travail. La réforme a notamment réduit les indemnités à verser en cas de licenciement d'employés en CDI, supprimé la nécessité d'obtenir une autorisation administrative pour les accords d'entreprise de suspension de contrats et de réduction du temps de travail, créé de nouvelles modalités de contrat flexibles (notamment un contrat permanent pour les entreprises de moins de 50 employés qui prévoit une période d'essai d'un an sans indemnités de licenciement), étendu les modalités existantes (le contrat de formation s'applique désormais aux employés de moins de 30 ans au lieu de 25 précédemment) et permis aux entreprises en difficultés économiques de s'affranchir des conventions collectives sectorielles pour changer unilatéralement les conditions de travail, y compris les salaires.

Cependant, si le préambule de la loi afférente souligne la nécessité de se diriger vers un modèle de flexicurité, la réforme n'introduit presque aucune mesure de renforcement des politiques actives du marché de l'emploi. Il annonce des mesures à venir pour promouvoir la formation des employés mais aborde à peine la formation des chômeurs : en fait, en 2012, le gouvernement espagnol a réduit de près d'un milliard d'euros le budget alloué à la formation des chômeurs, si bien qu'aujourd'hui les politiques actives plus importantes en Espagne sont les subventions à l'embauche sous forme de déductions de contributions de sécurité sociale. S'agissant des agences pour l'emploi, la seule mesure qu'annonce la loi est la possibilité pour ces dernières de s'associer avec des intermédiaires privés agréés, solution qui n'a pas encore été mise en pratique.

Dans ses recommandations spécifiques par pays pour 2013, la Commission ne demande pas à l'Espagne de nouveaux efforts pour assouplir son marché du travail mais appelle le gouvernement espagnol à « renforcer et moderniser les services publics pour l'emploi » ainsi qu'à « définir rapidement une politique active du marché du travail axée sur les résultats ». C'est en partie pourquoi en juillet 2013 le gouvernement a publié le programme annuel pour l'emploi de 2013. Sur le papier, ce document est très ambitieux : il prévoit la création d'un nouveau modèle pour la planification, la gestion, l'évaluation et le financement de mesures actives en faveur de l'emploi. Toutefois, le budget alloué à ce programme est de 3,8 milliards d'euros, bien loin des 7,3 milliards consacrés en 2011 au financement de mesures actives en faveur de l'emploi<sup>1</sup>.

i. Programme national espagnol de réforme 2011

## 3.2. Manque de volonté politique ou de ressources ?

Pourquoi ces pays sont-ils en retard sur les autres réformes ? Deux raisons peuvent expliquer ce phénomène. D'abord, alors que ces réformes sont essentielles pour garantir la viabilité à long terme du processus d'ajustement (d'un point de vue économique comme social/politique), leur importance est nettement sous-évaluée par les marchés, qui voient généralement à court terme dans leurs analyses et leur perception des risques. Ensuite, plus important, ces réformes sont plus complexes et leur mise en œuvre plus coûteuse. Contrairement aux réformes de libéralisation, qui requièrent principalement des changements législatifs sans surcoûts financiers, le renforcement des politiques actives de marché de l'emploi ou des politiques sociales nécessite d'importantes ressources ainsi qu'une coordination entre les différents ministères et, dans certains pays, les différents échelons administratifs.

En somme, les pays les plus touchés par la crise de la dette peinent à adopter et appliquer certaines réformes structurelles. Néanmoins, plus qu'à un manque de volonté politique, comme le suppose la proposition portant sur les arrangements contractuels, les lacunes dans la mise en œuvre de ces réformes s'expliquent souvent par un manque de moyens ou l'incapacité des administrations à réaliser les réformes.

## 3.3. Dimension politique : un système de récompenses perçu comme un système punitif

Assumons pour un instant que l'UEM a besoin d'un instrument d'incitation pour faire passer les réformes structurelles. On pourrait par exemple soutenir que ces pays ont approuvé des réformes parce qu'ils étaient sous pression politique et des marchés, mais que ceci ne va pas durer longtemps : donc la nécessité de bâtir un instrument d'incitation pour garantir leur engagement dans les années à venir. Si l'on accepte cet argument, alors la question est : les arrangements contractuels sont-ils la bonne réponse à ce problème ?

Nous pouvons avoir des sérieux doutes à cet égard. Comme expliqué ci-avant, le dispositif proposé est très strict et invasif : il reprend l'approche de l'agent principal utilisée dans les programmes d'ajustement signés entre la troïka et les pays de l'eurozone qui ont bénéficié d'un renflouement. Il est difficile d'imaginer des pays se soumettant volontairement à un accord juridiquement contraignant et à la supervision de la Commission.

En outre, politiquement, c'est un mauvais choix: si tous les pays de l'UEM les signent, ces contrats donneront l'impression que le régime de type FMI a été étendu à toute la zone euro ; si quelques États seulement les signent, ils auront un effet stigmatisant et nourriront l'idée que certains pays imposent leur modèle aux autres.

“ L'HYPOTHÈSE DERRIÈRE L'IDÉE DES ARRANGEMENTS CONTRACTUELS EST QUE LES PAYS DE L'UEM SONT RÉTICENTS À LA RÉFORME ”

Il est nécessaire d'adopter une approche plus positive, constructive pour induire des réformes structurelles dans la zone euro. Derrière l'idée des arrangements contractuels, il y a l'hypothèse que les pays de l'UEM (en particulier ceux les plus en difficulté) sont fondamentalement réticents à la réforme. Pourtant, le tableau n'est pas noir et blanc, comme partout, il y a des pro- et des anti-réformes dans ces pays. Le défi est donc de fournir les forces politiques en faveur de la réforme les discours, le cadre et les instruments pratiques qui permettent de forger de grandes coalitions durables et favorables à la réforme

## 4. Une alternative: un mécanisme de cohésion temporaire pour aider les pays de la zone euro qui entreprennent de difficiles ajustements

Comme indiqué dans la partie précédente, la raison d'être d'un dispositif européen d'incitation à adopter des réformes dans la zone euro n'est pas évidente. S'il s'appliquait à tous les pays de la zone euro, ce dispositif connaîtrait inévitablement des problèmes d'aléa moral ; s'il ne concernait que les membres de la zone euro les plus en difficulté, la logique même d'incitation serait discutable car ces pays sont assez performants.

### 4.1. Arguments en faveur d'un mécanisme de cohésion temporaire dans l'UEM

Plus que d'un dispositif d'incitation pour faciliter l'adoption de réformes, la zone euro a besoin d'un mécanisme d'aide financière temporaire pour aider ces pays à réaliser les difficiles ajustements nécessaires. Ce dernier pourrait s'inspirer de la proposition de Jacques Delors de « super fonds de cohésion »<sup>16</sup>.

Une telle intervention de l'UE serait parfaitement justifiée, contrairement aux contrats de compétitivité. En effet, la situation actuelle de ces pays résulte en partie de leurs propres erreurs mais elle est aussi le fruit des faiblesses de l'architecture de l'UEM. Si l'UEM avait disposé des outils nécessaires pour prévenir l'apparition de divergences de compétitivité, et si elle avait été équipée d'un mécanisme de stabilisation macro-économique pour toute la zone euro, avant que la crise n'éclate, ces pays n'auraient jamais vu leurs positions extérieures se détériorer au point actuel et n'auraient pas été contraints d'entreprendre un processus de dévaluation interne comme c'est le cas aujourd'hui. De plus, l'avenir de ces pays est source d'inquiétude pour tous les membres de la zone euro. Un mécanisme européen qui rendrait le processus d'ajustement socialement et politiquement acceptable (et donc qui garantirait sa viabilité) bénéficierait tant aux pays pauvres qu'aux pays riches de la zone euro.

Cet instrument devrait être différent du Fonds de cohésion et des fonds structurels. Il serait temporaire et conçu spécialement pour faciliter le processus de convergence entre les pays de la zone euro, cet instrument. En outre, la Commission devrait jouer un rôle plus important dans le choix et le contrôle de la façon dont l'argent est dépensé que le rôle qu'elle joue actuellement dans la politique de cohésion. Plus de contrôle de l'UE est justifiée pour garantir que l'argent sert effectivement à soutenir le processus d'ajustement.

16. Delors, Jacques (op cit)

## 4.2. Principales caractéristiques d'un nouveau mécanisme de cohésion de la zone euro

Plus précisément, l'objectif de ce mécanisme serait d'aider les pays en déficit à prendre des mesures coûteuses pour amortir l'impact social négatif des processus de libéralisation ou améliorer la productivité et la compétitivité hors prix de leur économie sur le long terme.

Les caractéristiques concrètes de ce dispositif restent à définir mais il se démarquerait des arrangements contractuels en plusieurs points (voir tableau 2). Le mécanisme ne couvrirait que les pays de la zone euro qui ont entrepris un processus de dévaluation interne et ayant peu de marge de manœuvre budgétaire pour mettre en œuvre des réformes coûteuses. Plutôt que d'une somme forfaitaire, l'argent serait spécifiquement affecté au soutien de la mise en œuvre des actions coûteuses visant à atténuer l'impact social négatif des réformes de libéralisation, ou qui cherchent à améliorer la compétitivité de la productivité hors prix dans le long terme. Enfin, alors que la logique de l'instrument ne serait pas d'inciter l'adoption des réformes, le soutien financier serait subordonnée à la mise en œuvre de certaines réformes. Pourtant, cette conditionnalité ne sera pas appliquée d'une manière quasi - automatique ( telle qu'elle est appliquée dans les programmes d'ajustement de la troïka), mais de manière flexible et constructive, en suivant la logique de la conditionnalité thématique ex -ante qui s'applique aux fonds structurels et de cohésion ( voir encadré 2).

### ENCADRÉ 2. CONDITIONNALITÉ EX-ANTE DANS LE FONDS DE COHÉSION ET FONDS STRUCTURELS

Appliqué de manière occasionnelle pendant la période 2007-2013, la conditionnalité ex-ante a été généralisée pour la période 2014-2020. Elle consiste à définir certaines conditions qui doivent être en place avant le décaissement de l'aide et qui sont jugées importantes pour garantir l'efficacité du soutien de l'UE. Ainsi, par exemple, dans le cas de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, dont l'objectif est de financer la mise en œuvre des « garanties pour la jeunesse » pour les jeunes de 15-24 ans sans emploi qui ne suivent ni études ni formation, les États membres éligibles à recevoir ce financement sont tenus d'avoir approuvé un cadre stratégique pour la mise en place des systèmes de garantie de la jeunesse, tels que définis dans la recommandation du Conseil sur la création d'une garantie pour la jeunesse. Cette condition « ex - ante » est un prérequis important pour garantir que les l'argent apporté aux États membres sera bien dépensé et qu'il ne servira pas à financer une pléthore de mesures non coordonnées et inefficaces.

En cas de non-respect des conditions préalables les versements peuvent être suspendus. Néanmoins, cette conditionnalité est flexible et constructive. Ainsi, quand les conditions ne sont pas réunies au début de la période de programmation, la Commission peut accorder un délai de deux ans au pays concerné pour les remplir. Il doit alors exposer dans le détail les actions qu'il va entreprendre pour réunir ces conditions préalables ainsi qu'un calendrier de leur mise en œuvre. La Commission veille alors scrupuleusement au respect de ce calendrier dans le cadre de son évaluation du contrat de partenariat et des programmes.

Tableau 2 ► Principales caractéristiques du mécanisme de cohésion temporaire de la zone euro pour soutenir les États qui entreprennent des processus de dévaluation interne

Objectif	Garantir l'acceptabilité (économique et sociale/politique) des processus de dévaluation interne mis en place dans certains pays de l'UEM But ultime : soutenir un processus de convergence au sein des pays de la zone euro
Pays bénéficiaires	Pays de la zone euro entreprenant un processus de dévaluation interne et manquant de marge de manœuvre budgétaire pour mettre en place des réformes coûteuses
Actions ciblées	Mesures coûteuses visant à atténuer l'impact social des réformes de libéralisation ou à accroître la productivité et la compétitivité hors prix de ces économies sur le long terme Exemples : réformes pour renforcer les politiques actives du marché de l'emploi, améliorer l'efficacité des systèmes de protection sociale ou accroître la performance des systèmes d'éducation et de recherche
Conditionnalité	Conditionnalité préalable et thématique : versements conditionnés à la mise en œuvre de certaines réformes de libéralisation ou à l'introduction d'autres mesures jugées nécessaires pour garantir une utilisation efficace des fonds alloués

### 4.3. Aspects pratiques et questions de faisabilité

La création d'un nouvel instrument de cohésion pour l'UEM nécessitera de toute évidence de régler certaines questions politiques et pratiques.

Ainsi, d'un point de vue technique, il faudra définir des critères d'éligibilité. Comme précisé précédemment, le dispositif devrait être conçu pour aider les pays de la zone euro réalisant des ajustements douloureux mais ne disposant pas de la capacité budgétaire pour entreprendre des réformes coûteuses. Mais quels critères précis devraient être utilisés pour déterminer si un pays entre dans cette catégorie ? Une option serait d'utiliser quelques indicateurs du tableau de bord de la procédure de la PDM, comme par exemple la variation en % sur 3 ans du coût salariale unitaire, et les combiner avec des indicateurs de déficit ou dette publique. Puisque le choix des indicateurs et des seuils pourrait entraîner des résultats différents de la couverture, il y aura sûrement des batailles politiques sur cet aspect.

S'agissant du type d'actions ciblées, plusieurs approches sont envisageables. Une possibilité serait de laisser la Commission européenne et chaque État membre de décider du type d'actions financées. Les fonds européens serviraient alors à financer différentes actions dans chaque pays éligible. L'alternative serait de concentrer les fonds de l'UE sur un nombre limité de mesures éligibles. Cela simplifierait les tâches de suivi et d'évaluation et renforcerait l'impact et la visibilité de l'aide fournie par l'UE. On pourrait imaginer, par exemple, que l'argent soit utilisé pour aider les États membres à mettre en œuvre une ou plusieurs des recommandations formulées par la Commission dans le « paquet investissements sociaux »<sup>17</sup>. Une autre option serait d'utiliser l'argent de l'UE pour financer les réformes du marché du travail actives ou, de façon plus étroite, des actions facilitant la mobilité intra-travail dans la zone euro (allocations de mobilité, des cours de langue...).

#### “ LA PRÉ-ALLOCATION IMPLIQUERAIT DE CRÉER UNE SORTE DE NOUVEAU FONDS EUROPÉEN CONCENTRÉ SUR LES PAYS LES PLUS FAIBLES DE L'UEM ”

Faudrait-il pré-allouer l'argent affecté à ce mécanisme? C'est une question à méditer. La pré-allocation impliquerait de créer un nouveau fonds européen concentré sur les pays les plus faibles de l'UEM. La création d'un fonds pareil serait un signal politique fort vis-à-vis de l'opinion publique des pays les plus touchés par la crise. Or, il pourrait être difficile à avaler par les opinions publiques des pays 'riches' de la zone euro, qui pourraient être réticents à augmenter les dépenses de type 'fonds structurels'. Une alternative, proposée par Jean Pisani Ferry, consisterait à créer un ou plusieurs fonds thématique où l'argent ne serait pas pré-alloué mais réparti entre les pays éligibles, mis en concurrence, selon leurs efforts pour atteindre certains objectifs communs (lutte contre le chômage des jeunes, aide à la mobilité professionnelle, augmentation du taux d'emploi des seniors, entre autres).

Une question technique avec d'importantes implications politiques est celle concernant le financement de ce mécanisme de solidarité. En principe, compte tenu de l'objectif sous-jacent du mécanisme, les subventions seraient préférables aux prêts. Elles pourraient être financées par des contributions spécifiques (calculées d'après une clé RNB) ou par de nouvelles ressources financières allouées à cet effet. Cette seconde possibilité est préférable car, si l'instrument disposait de ses propres ressources, ses décisions de dépense seraient moins influencées par d'éventuels conflits entre les bénéficiaires et les contributeurs potentiels.

Dernière question mais pas des moindres : ce mécanisme devrait-il être ouvert aux pays n'appartenant pas à l'UEM ? La logique voudrait que ce fonds soit réservé aux pays de la zone euro, puisque son objectif final est de faciliter la convergence dans cette zone. Cependant, les pays hors UEM, surtout les plus pauvres, risquent de saper toute tentative de créer un fonds de solidarité de l'UEM s'ils en sont exclus. Il sera donc sans doute nécessaire de concilier ce qui est souhaitable et ce qui est politiquement acceptable. Ce qui semble clair, c'est que, s'il est financé par des contributions nationales, les pays de l'UEM plus riches seront logiquement contre l'entrée d'autres pays hors zone euro (en particulier si ces derniers semblent susceptibles d'être bénéficiaires potentiels de ce nouveau budget). Ainsi, un fonds de solidarité financé par des ressources propres est plus susceptible d'être étendue à des pays non UEM.

17. Communication de la Commission Européenne, Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020, COM (2013) 83 final

## CONCLUSIONS

L'idée d'engager tous les États de la zone euro dans des contrats de réforme avec la Commission Européenne a été évoquée pour la première fois par l'Allemagne au moment où le débat sur les euro-obligations était à son plus haut niveau. A ce moment, ces contrats étaient perçus comme la contrepartie nécessaire à la mise en place d'un système d'émission de dette commune. Aujourd'hui, un renforcement majeur du contrôle et de la supervision de l'UE sur les économies nationales ne se justifie pas sur la base d'un « contrat de solidarité ». Les Eurobonds ne sont pas à l'ordre du jour et, si les arrangements contractuels sont parfois justifiés comme une contrepartie au soutien que l'Allemagne apporte au Mécanisme unique de résolution bancaire, ce n'est pas un « *quid pro quo* » équilibré : la solidarité qu'entraîne la mise en place de ce mécanisme unique de résolution bancaire a déjà été équilibré avec plus de contrôle et de surveillance de l'UE sur les banques.

Si l'on juge les arrangements contractuels en isolement (et non pas dans le cadre d'un accord de solidarité), sa raison d'être est très discutable. Plutôt qu'un dispositif d'incitation pour faciliter l'adoption de réformes, la zone euro aurait besoin d'un mécanisme de cohésion temporaire visant à garantir l'acceptabilité (économique et sociale/politique) des processus de dévaluation interne mis en place dans certains pays de l'UEM.

Sur les mêmes thèmes...

### RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, *Études & Rapports No 101, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2013

### CHÔMAGE DES JEUNES, DIVERGENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES ET CAPACITÉ BUDGÉTAIRE DANS LA ZONE EURO

Maria João Rodrigues, *Policy Paper No 101, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2013

### UNE ASSURANCE CONTRE LES CHOCS CONJONCTURELS DANS LA ZONE EURO

Henrik Enderlein, Jann Spiess and Lucas Guttenberg, *Études & Rapports No 99, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, septembre 2013

### UNE DIMENSION SOCIALE POUR L'UEM : POURQUOI ET COMMENT ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, *Policy Paper No 98, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, septembre 2013

### ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'ŒIL

Yves Bertoncini, *Policy Paper No 98, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juillet 2013

### REPENSER L'UEM ET "REPOSITIVER" LA GRANDE EUROPE

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juillet 2013

### BUDGET DE LA ZONE EURO : 3 FONCTIONS, 3 INSTRUMENTS

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

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

Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, Préface de Jacques Delors, *Policy Paper No 51, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 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 • Traduction à partir de l'anglais : Sylvain Morestin • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

