

La proposition franco-allemande d'un instrument budgétaire pour la zone euro: le "millefeuille" continue

Frédéric Allemand (Research associate, Robert Schuman Institute. Faculty of Law, Economics and Finance)

Abstract

Le 22 février 2019, la France et l'Allemagne ont diffusé le texte arrêté en commun la veille sur les principales caractéristiques d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro. Ce document vise à nourrir les réflexions de l'Eurogroupe sur le sujet, ainsi que le Sommet de la zone euro de décembre 2018 en a chargé ce dernier.

Le 21 février 2019, le couple franco-allemand a adopté une contribution de 4 pages qui exposent les caractéristiques principales d'un "instrument budgétaire pour la zone euro". Transmise le lendemain aux autres États membres de la zone euro, cette contribution entend nourrir les réflexions de l'Eurogroupe chargé, par le sommet de la zone euro du 14 décembre dernier, de "mener des travaux sur la conception, les modalités de mise en oeuvre et le calendrier d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro, et les États membres du MCE II sur une base volontaire."¹ L'objectif d'un tel instrument, à savoir renforcer l'incitation aux réformes structurelles, n'est pas neuf, pas plus que ne l'est l'idée de créer un instrument budgétaire dédié. La complexité du mécanisme, son ajout aux nombreux dispositifs financiers déjà existants en faveur des projets d'investissement et le renforcement de la compétitivité des territoires, invitent à se demander s'il est vraiment nécessaire et s'il ne serait pas plus simple de modifier à la marge les instruments actuels - Mécanisme d'interconnexion en Europe, EUInvest, d'autant plus que leur révision législative est en cours.

La question de la compétitivité: un sujet ancien

Le rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne, adopté par le comité présidé par Jacques Delors, était clair quant aux conséquences économiques de l'union monétaire. Les avantages nés de la suppression des barrières monétaires et des risques de change intra-européens pour les opérateurs économiques pourraient être minorés par l'effet des déséquilibres économiques. Ainsi que le rapport l'explique, > "Les ajustements de taux de change ne pourraient plus être utilisés pour corriger des déséquilibres économiques au sein de la Communauté. Ces déséquilibres risquent de se manifester parce que le processus d'ajustement et de restructuration enclenché par l'élimination des obstacles physiques, techniques et fiscaux n'aura sans doute pas le même impact sur des régions différentes ou parce qu'il ne produira pas toujours des résultats satisfaisants dans un délai raisonnable. Des déséquilibres pourraient également résulter de l'évolution des coûts du travail et des autres coûts, de chocs extérieurs ayant des répercussions différentes sur les économies, ou de divergences entre les politiques économiques nationales [...] Il n'en reste pas moins que, s'ils n'étaient pas corrigés, des déséquilibres de cette nature deviendraient des déséquilibres régionaux. Des mesures destinées à renforcer la mobilité des facteurs de production et la flexibilité des prix permettraient d'y remédier.

Des politiques communautaires dans le domaine régional et structurel seraient nécessaires pour promouvoir une allocation optimale des ressources et diffuser les gains de prospérité dans toute la Communauté. Faute de prendre suffisamment en considération les déséquilibres régionaux, l'union

¹Déclaration du sommet de la zone euro du 14 décembre 2018, EURO 503/18, spéc. point 4.

économique serait exposée à des risques économiques et politiques graves. C'est la raison pour laquelle il conviendrait de veiller tout particulièrement à l'efficacité d'une politique communautaire visant à réduire les disparités régionales et structurelles et à promouvoir un développement équilibré dans toute la Communauté.

L'intégration économique et monétaire peut exercer des effets bénéfiques sur les régions défavorisées de la Communauté. Par exemple, des régions à faible niveau de salaires auraient la possibilité d'attirer des entreprises modernes et à croissance rapide du secteur des services et de l'industrie manufacturière, pour lesquelles le choix de la localisation ne serait pas nécessairement déterminé par les coûts de transport, les qualifications des travailleurs et la proximité du marché. L'expérience montre toutefois qu'en l'absence de politiques compensatrices, l'effet global sur les régions de la périphérie pourrait être négatif. Les coûts de transport et les économies d'échelle tendraient à déplacer l'activité économique vers les zones hautement développées du centre de la Communauté, au détriment des régions défavorisées, en particulier de la périphérie. L'union économique et monétaire devrait encourager et orienter l'ajustement structurel qui aiderait les régions pauvres de la Communauté à rattraper les régions riches.²

Sous la pression notamment des pays de la péninsule ibérique et de la Grèce, les fonds structurels intégraient cette exigence en faveur des territoires les plus en retard économiquement, pour doubler entre 1988 et 1993. Le protocole sur la cohésion économique, sociale et territoriale annexé au traité de Maastricht (actuel protocole (No. 28)), confirmait le lien entre le bénéfice des fonds et les exigences de convergence économiques et budgétaire de la zone euro. Plus fondamentalement, les critères mesurant "le degré de convergence durable" réalisé par les États en vue de l'adoption de la monnaie unique intégraient implicitement le principe d'une convergence des situations économiques réelles et non pas seulement de variables nominales. Le livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi de 1993, suivi les années suivantes par une série de processus (processus de Luxembourg sur les politiques d'emploi, 1997; processus de Cardiff, sur les réformes des marchés de biens, services, capitaux, 1998), puis la stratégie de compétitivité globale adoptée à Lisbonne en 2000, toutes ces initiatives viseront à moderniser les bases de la compétitivité des États membres, et de garantir une adaptation des économies européennes à la mondialisation, à la révolution technologique, au changement climatique... et aux nouvelles contraintes nées de l'appartenance à l'Union monétaire. Les résultats de ces tentatives de coordination seront très variables. Au-delà de la seule question de la manipulation de données budgétaires, la crise grecque va témoigner de l'accroissement des écarts de compétitivité considérables entre les pays du centre de la zone euro et ceux de la périphérie³.

Les 10 ans de l'UEM: le constat des divergences croissantes

La question de la compétitivité et de la structure des économies n'est pas restée ignorée par les États membres de la zone euro. L'évolution des salaires et des coûts dans la zone euro, le problème du vieillissement démographique, l'utilisation des GOPE dans le domaine des réformes structurelles, etc. furent des sujets abordés régulièrement par les ministres de l'Économie et des Finances au sein de l'Eurogroupe dès 1999. Pour ne prendre qu'un seul exemple, l'Eurogroupe du 3 décembre 2001 abordait la question de l'adaptation structurelle des économies, sur la base de présentations spécifiques de plusieurs États membres. Seulement, cette préoccupation connaissait une faible traduction dans les différents instruments de coordination mobilisés par le Conseil. Les GOPE se réduisaient à des recommandations générales reproduites année après année - un constat largement valable à l'égard des recommandations individuelles adressées aux États membres. Les déséquilibres se renforçaient plus qu'ils ne se réduisaient⁴. La réforme de 2005 du Pacte de stabilité et de croissance était assouplie de telle sorte qu'elle permettait de prendre en compte le coût budgétaire des réformes

²COMITÉ DELORS. *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne*. Bruxelles: OPOCE, 12 avril 1989.

³SIANI-DAVIES, Peter. *Crisis in Greece*. London: Hurst & Company, 2017, spéc. p.79 et s.

⁴Voy. notamment LABONDANCE, Fabien. *Essai sur l'Union monétaire européenne*. Thèse en économie. Université de Grenoble, 2011. Disponible sur: [TEL](#)

structurelles (notamment des régimes de retraite) - un coût élevé à court terme, pour justifier les écarts avec les objectifs budgétaires.

Il faut attendre 2007/2008 pour que la question de la compétitivité rebondisse. En mai 2008, le bilan qu'établit la Commission sur les dix premières années de l'UEM est sévère: la convergence de l'inflation ou des coûts unitaires de main-d'œuvre a cessé entre les États membres depuis le lancement de l'euro. En cause: un manque certain d'ambition et un défaut de coordination des réformes structurelles⁵. La Commission préconise une extension de la coordination aux politiques de compétitivité sous la forme d'examen par les pairs. La proposition reçoit un accueil favorable des ministres des Finances. L'été 2008 est marqué par une flambée des prix des produits pétroliers qui fait craindre une dégradation de la compétitivité européenne. La France, qui exerce la présidence de l'Union, s'inquiète aussi des écarts de compétitivité croissants avec l'Allemagne et de la dégradation de sa balance extérieure avec celle-ci. L'Eurogroupe de juillet 2008 convient d'organiser un examen bisannuel de la compétitivité pays par pays, ou selon un rythme accéléré s'il survient, dans un ou plusieurs pays, un dérapage manifeste de compétitivité par rapport à leurs partenaires de la zone euro. Il s'agit d'assurer l'échange d'informations et d'évaluer collectivement, au niveau ministériel, les politiques nationales de modération salariale, d'allègement de charges, etc. Le système d'examen par les pairs se révèle insuffisant en soi pour corriger les déséquilibres macroéconomiques. Ceux-ci s'accumulent. La Grèce et, à sa suite le Portugal, l'Irlande, l'Espagne et, dans une moindre mesure, l'Italie, vont témoigner très concrètement de la validité des risques identifiés dès 1989 par le rapport Delors: l'accroissement des déséquilibres macroéconomiques entre les pays du centre de la zone euro et ceux de la périphérie.

Le *Pacte pour l'euro plus* adopté en mars 2011 tâche de traiter la question de la compétitivité, avec toute la modestie que des instruments de soft law autorisent. La véritable innovation se rencontre dans le paquet législatif de novembre 2011 (le "Six-Pack") qui introduit une nouvelle procédure de coordination, sur la base de l'article 121 TFUE: la procédure contre les déséquilibres macroéconomiques⁶. Huit ans après son entrée en vigueur, cette nouvelle procédure peine encore à convaincre. Est en cause est moins l'intensité et la qualité de la discussion sur le fond - où l'on observe une prise de conscience nouvelle de cette problématique entre les États membres d'une part, et entre ces mêmes États et la Commission d'autre part, que la mise en oeuvre aléatoire par les autorités nationales des conclusions et des recommandations adoptées au niveau européen⁷. Il est en effet une chose d'identifier un déséquilibre macroéconomique, et une autre de définir et mettre en oeuvre la réforme structurelle appropriée. Rares sont les gouvernements élus et réélus sur des programmes de réformes structurelles (marché du travail, régime de pension, assurance-maladie...) lesquelles, par essence, remettent en cause des situations acquises. L'incitation est d'autant moins forte quand les perspectives de croissance demeurent réduites et insusceptibles d'absorber les coûts élevés des réformes à court terme⁸. Sous cet angle, les autorités politiques des États membres qui présentent des déséquilibres macroéconomiques sont condamnées à attendre des jours meilleurs ou à conduire des demi-réformes qui soulèvent des mécontentements sans régler de façon pérenne les difficultés macroéconomiques.

Signé en mars 2012, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance prévoit en son article 11, que: > "En vue d'évaluer quelles sont les meilleures pratiques et d'oeuvrer à une politique économique fondée sur une coordination plus étroite, les parties contractantes veillent à ce que toutes les grandes réformes de politique économique qu'elles envisagent d'entreprendre soient débattues au préalable et, au besoin, coordonnées entre elles. Cette coordination fait intervenir les institutions de l'Union européenne dès lors que le droit de l'Union européenne le requiert."

⁵Communication 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.

⁶Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques; et règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro. JO L 306, 23 novembre 2011.

⁷Pour une analyse critique, voy. Cour des comptes européenne. *Audit of the Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP)*. Special report n°3, 2018. Disponible sur: [Cour des comptes européenne](#)

⁸Par exemple: BOUIS, Romain, CAUSA, Orsetta et alii. *The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis*. OECD Economics Department Working Papers, No. 949, 2012. Disponible sur: [OCDE](#); [ECB](#). The short-term fiscal implications of structural reforms. *ECB Economic Bulletin*, juillet 2015, p.52. Disponible sur: [BCE](#)

Le “non Two-Pack” de mars 2013

En mars 2013, la Commission a souhaité inscrire dans le droit de l'Union le principe d'une coordination préalable des grandes réformes structurelles, à travers la présentation de deux communications: la communication COM(2013) 165 final préconise une réforme législative du règlement (CE) n°1466/97 (volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance) pour intégrer ce type de réforme dans le semestre européen⁹; la communication COM(2013) 166 final soutient l'engagement de réforme par une incitation budgétaire, sous la forme d'un instrument de convergence et de compétitivité¹⁰. Les deux communications rencontrent une opposition principalement de la part des autorités allemandes qui y voient le risque d'un transfert budgétaire. Les communications n'aboutissent à la présentation d'aucune proposition législative dans l'immédiat. Il faut attendre le “paquet de la Saint-Nicolas” pour que l'idée resurgisse.

L'approche retenue en 2013 présente une certaine radicalité et s'inscrit dans la logique de contractualisation (de conditionnalité) mise en oeuvre à l'égard des États membres sous assistance financière. Selon la communication COM(2013) 165 final, un accord entre les institutions européennes et chaque Etat membre sur les domaines exigeant des réformes structurelles ouvre droit au bénéfice de financements. Cette approche en deux “piliers” - la contractualisation et la solidarité, complèterait en même temps qu'elle garantirait l'effectivité des recommandations spécifiques adressées par le Conseil aux Etats membres au titre du semestre européen¹¹. Une large part de responsabilité revient à la Commission chargée d'évaluer les projets de contrat (et des réformes envisagées) soumis par les Etats au regard des recommandations du Conseil. Le projet de contrat est soumis pour approbation au Conseil. Les modalités de financement d'un tel instrument demeure peu approfondi: contributions spécifiques, nouvelles ressources propres. Il est cependant admis que telles recettes intégreront le budget de l'Union, quoiqu'elles seraient affectées spécifiquement à cet instrument.

Le principe de la contractualisation permet à chaque Etat membre d'adapter son économie aux exigences de l'intégration économique et monétaire. Elle n'aborde pas la question de la cohérence globale des réformes conduites individuellement par les Etats membres. Cette perspective collective fait l'objet de la communication COM(2013) 166 final. À l'instar de ce qui a été retenu par le Two-Pack concernant l'évaluation des projets de plan budgétaire, la Commission envisage que les Etats membres lui soumettent préalablement leurs projets de réforme. Ainsi qu'il est indiqué, > “L'évaluation de la Commission devrait notamment permettre de déterminer si la réforme proposée peut atteindre l'objectif annoncé et contribuer à améliorer la compétitivité et la capacité d'ajustement de l'État membre concerné. La Commission pourrait suggérer des modifications pour faire en sorte que les réformes proposées atteignent leurs objectifs.”

Les projets de réforme seraient décrits dans les programmes nationaux de réforme et donneraient lieu à un avis de la Commission dans un délai raisonnable. Le résultat de l'évaluation et des échanges avec les Etats membres serait alors transmis au Conseil Ecofin ou à l'Eurogroupe. La Commission, comme le Conseil, pourrait suggérer des modifications.

Le paquet de la Saint-Nicolas: des instruments budgétaires recentrés sur les réformes et les ajustements structurels

L'ensemble de communications et de propositions législatives présentées par la Commission le 6 décembre 2017 participent de l'ambition de l'exécutif européen de “compléter l'Union économique et monétaire”. Deux textes présentent un intérêt particulier pour notre sujet: la communication sur *de nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union*¹² et la proposition de règlement du Parlement

⁹Communication de la Commission, Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie. Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques. Bruxelles, 20 mars 2013, COM(2013) 166 final.

¹⁰Communication de la Commission, Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie. Création d'un instrument de convergence et de compétitivité. Bruxelles, 20 mars 2013, COM(2013) 165 final.

¹¹Les deux communications COM(2013) 165 final et COM(2013) 166 final ont été publiées alors que la procédure d'adoption des deux règlements du Parlement européen et du Conseil composant le Two-Pack entrait dans sa dernière phase, celle de l'approbation par chaque institution des compromis obtenus lors des trilogues. Cela permettait d'espérer que le dispositif retenu pour les projets de plan budgétaire soit repris pour les projets de grandes réformes économiques.

¹²COM(2017) 822 final.

européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n°1303/2013 portant dispositions communes des fonds structurels et d'investissement européens¹³. Dans les deux cas, l'objectif est d'utiliser ces instruments budgétaires aux fins de renforcer la coordination et la mise en oeuvre des réformes structurelles dans l'Union et, tout spécifiquement, dans l'UEM. Une liaison plus étroite est ainsi favorisée entre les secteurs nécessitant des réformes et le déploiement des instruments budgétaires¹⁴.

De façon plus spécifique, la proposition législative préconise d'autoriser les Etats membres à "utiliser tout ou partie de la réserve de performance des Fonds ESI actuels pour soutenir des réformes plutôt que des projets spécifiques". Cette réserve, définie à l'article 20 du règlement (UE) n°1303/2013, est constituée par l'affectation de 6% des ressources allouées au FEDER, au FSE et au Fonds de cohésion au titre de l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi" - ce qui représente un montant total de 18,8 milliards d'euros¹⁵. Les réformes à soutenir seraient recensées dans des engagements de réformes pluriannuels présentés et suivis dans le cadre des programmes nationaux de réforme. Les engagements de réformes seraient définis par les États membres eux-mêmes. Un suivi serait assuré dans le cadre du semestre européen. La proposition prévoit la création d'une phase pilote sur la période 2018-2020.

Cette mise en cohérence entre l'utilisation des fonds structurels et d'investissement européens et les exigences de réformes pointées dans le semestre européen est jugée insuffisante dans le cas spécifique des Etats membres de la zone euro ou des Etats participant au mécanisme de change européen 2. En outre, ces fonds sont déployés pour l'essentiel dans des projets de plus ou moins long terme et ne sont pas aptes à faire face au retournement de conjoncture ou à des chocs asymétriques. En outre, il est relevé l'absence de filet de sécurité pour faire face aux risques bancaires que ni les fonds nationaux ni le fonds de résolution unique (FRU) - alors en cours de discussion, ne pourraient absorber. Ce triple constat justifie l'initiative de la Commission d'établir des instruments budgétaires pour la zone euro: ceux-ci appuieraient spécifiquement les efforts en matière de convergence; ils constitueraient un filet de sécurité au FRU et ils soutiendraient les économies subissant un choc asymétrique, en complément des stabilisateurs macroéconomiques nationaux. Sur le fond, la communication entend jeter les bases du débat pour la définition du prochain cadre financier pluriannuel en repensant l'articulation des différents instruments budgétaires actuels et futurs: fonds structurels et d'investissement, fonds européen pour les investissements stratégiques, fonds monétaire européen (communautarisation du MES), à quoi s'ajouteraient les deux nouveautés que sont un programme spécifique d'appui aux réformes structurelles et un mécanisme de stabilisation.

Le dispositif d'appui aux réformes structurelles est envisagé pour se développer à partir de l'expérimentation conduite entre 2018-2020 par la réaffectation des réserves de performance. Le bénéfice de ces réserves dépendrait de la cohérence des priorités de réforme et des paquets d'engagements en matière de réformes pluriannuelles avec les faiblesses identifiées à l'occasion de la procédure de déséquilibre macroéconomique. Ces paquets d'engagements seraient présentés par les Etats membres en même temps que les programmes nationaux de réforme. Le tout ferait l'objet d'une évaluation par les pairs et d'une appréciation de la Commission. En cas de conformité, la Commission approuverait la mobilisation des réserves de performance et, à partir de 2020, du nouveau dispositif. En complément, un appui technique en faveur de certaines actions (programme d'appui aux réformes structurelles, PARS) peut être activé au bénéfice des Etats membres¹⁶. Ce dispositif additionnel vise à aider les États membres à élaborer et à mettre en oeuvre des réformes institutionnelles, administratives et structurelles et à utiliser de manière plus efficiente et plus efficace les fonds de l'UE qui sont disponibles à cet effet. Doté initialement d'un budget de 142 millions d'euros sur la période

¹³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil. Bruxelles, 6 décembre 2017, COM(2017) 826 final.

¹⁴ Pour une analyse, voy. HUART, Florence. De nouveaux instruments budgétaires pour la zone euro. *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, été 2018, n°38.

¹⁵ Conformément à l'article 92 du règlement (UE) n°1303/2013, le montant total des ressources affectées à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi" s'élève à 313,2 milliards d'euros au titre du cadre financier pluri-annuel 2014-2020.

¹⁶ Règlement (UE) n°2017/825 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020 et modifiant les règlements (UE) n°1303/2013 et (UE) n°1305/2013. JO L 129, 19 mai 2017.

2017-2020, ce programme d'appui technique a été augmenté de 80 millions d'euros en juillet 2018¹⁷.

Schéma 1: Finances publiques de l'UE pour l'après-2020

Reste l'élément le plus novateur de la communication COM(2017) 822 de la Commission: le mécanisme de stabilisation de la zone euro. Cet instrument compléterait les différents fonds centrés sur les aspects structurels, pour concerner les situations conjoncturelles. L'idée n'est pas neuve, Alfred Müller-Armack avait présenté dès 1958 une proposition de comité budgétaire (*Konjunkturboard*) au niveau européen, dont l'un des objectifs principaux était de contribuer à la stabilisation conjoncturelle, en complément des mécanismes nationaux. Dans son document de réflexion de mai 2017, la Commission évoquait déjà les trois formes qu'un tel mécanisme pourrait adopter: un soutien aux investissements envisagés ou déjà engagés au niveau national, un régime européen de réassurance chômage, ou un fonds pour les mauvais jours (*rainy day fund*). Ce dernier obligerait à la constitution d'épargne en période de croissance, pour permettre des décaissements en cas de retournement de la conjoncture. La difficulté d'un tel dispositif tient au risque d'aléa moral et de transferts budgétaires permanents des États les plus économes vers ceux plus laxistes. Dans sa communication de la Saint-Nicolas, la Commission délaisse les mécanismes les plus ambitieux pour se limiter à un système européen de protection des investissements. Il a été en effet observé que le respect des règles de prudence budgétaire s'est traduit tendanciellement par une réduction des dépenses publiques d'investissement plus forte que celle des dépenses de fonctionnement¹⁸. L'effet est accentué en période de récession. La baisse de l'investissement public présente, sous certaines conditions, des effets d'entraînement sur le niveau de l'investissement privé¹⁹.

La réaffectation des réserves de performance au soutien de projets de réformes structurelles demeure une initiative à l'arrêt. Le Parlement européen a voté en faveur de son rejet et a invité la Commission à retirer sa proposition. Si les parlementaires soutiennent le principe d'un soutien financier aux réformes structurelles, ils s'opposent à l'utilisation des réserves de performance lesquelles visent la cohésion: > "Les corapporteurs estiment qu'il est important que les fonds de la réserve de performance soient dépensés, comme prévu à l'origine, pour des projets de cohésion et qu'ils ne soient pas réaffectés à des réformes structurelles. Cela ne signifie pas que les réformes structurelles ne sont pas importantes: dans d'autres contextes, la commission du développement régional a soutenu l'augmentation du budget en faveur des réformes structurelles. Toutefois, dans la plupart des cas, les autorités locales et les parties prenantes comptent sur les 6% prévus dans la réserve de performance pour financer des projets qui sont déjà planifiés jusqu'à la fin de cette période de programmation."²⁰

En revanche, tant le comité économique et social européen que le comité des régions ont émis des avis positifs sur la proposition législative modifiant le règlement (UE) n°1303/2013 et sur la communication dressant les pistes de réflexion en faveur des instruments budgétaires pour la zone euro²¹. La principale réserve formulée par les deux comités consultatifs porte sur le redéploiement des réserves de performance, réduisant l'enveloppe disponible pour la cohésion. La nécessité d'attribuer un budget dédié au programme de soutien des réformes structurelles est soulignée.

Enfin, dans la continuité des propositions de décembre 2017, la Commission a adopté en mai 2018 une

¹⁷Règlement (UE) n°2018/1671 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 modifiant le règlement (UE) n°2017/825 afin d'augmenter l'enveloppe financière du programme d'appui à la réforme structurelle et d'adapter son objectif général. JO L 284, 12 novembre 2018. L'augmentation approuvée par les deux co-législateurs est en-deça de celle préconisée par la Commission. Elle défendait le doublement de l'enveloppe. Par ailleurs, les États membres hors zone euro ont obtenu que le PARS puisse aussi être activé pour appuyer les réformes structurelles engagées au titre des préparatifs à l'adoption de la monnaie unique.

¹⁸Creel, Hubert et Saraceno (2012, 2013) documentent et comparent empiriquement et théoriquement les effets récessifs de différentes règles budgétaires.

¹⁹CREEL, Jérôme, HUBERT, Paul et SARACENO, Francesco. Une analyse empirique du lien entre investissement public et privé. *Revue de l'OFCE*, 2015/8, n°144, p.331-356.

²⁰Exposé des motifs du rapport de Lambert van Nistelrooij et Constanze Krehl, établi au nom de la commission du développement durable, du 11 octobre 2018, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n°1303/2013; Résolution législative du Parlement européen du 24 octobre 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n°1303/2013.

²¹Avis du Comité économique et social européen du 14 mars 2018 sur la "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/825 afin d'augmenter l'enveloppe financière du programme d'appui à la réforme structurelle et d'adapter son objectif général" (EESC 2018/00702). JO C 237, 6 juillet 2018; Avis du Comité européen des régions, du 5 décembre 2018, sur le programme d'appui aux réformes et le mécanisme de stabilisation européen d'investissement (ECON-VI/037).

proposition législative en faveur de la création d'un mécanisme européen de stabilisation des investissements (MESI)²². Ce mécanisme a pour objectif de réduire la procyclicité des politiques budgétaires conduites en période de crise et de limiter les effets d'entraînement négatifs sur l'investissement public ou, selon la formule employée dans les considérants de la proposition, à "stabiliser leur économie en préservant l'investissement public en cas de chocs asymétriques de grande ampleur". Le MESI est ouvert aux États membres de la zone euro et à ceux qui participent au MCE 2. Il soutiendrait l'investissement public par le biais de prêts ou de bonifications d'intérêt. L'activation du soutien dépendrait de la dégradation du taux de chômage (en considérant la situation au regard de la moyenne sur 5 ans et de l'année passée). Des critères d'éligibilité assureraient qu'une telle aide ne puisse bénéficier qu'aux États qui mettent en oeuvre les recommandations qui leur sont adressées au titre des volets préventif et correctif du PSC, ainsi que de la procédure de lutte contre les déséquilibres macroéconomiques. Le MESI incite ainsi les États membres de la zone euro à se conformer aux règles de discipline collective, autant que le refus de son octroi vient enrichir l'arsenal de sanction. Sanction toute relative cependant, car les États s'enfonçant dans la crise conservent la possibilité ultérieure de solliciter un programme d'ajustement macroéconomique ou, pour ceux n'appartenant pas à la zone euro, un programme d'assistance financière à moyen terme (en vertu de l'article 143 TFUE). Des critères s'appliquent également quant aux investissements soutenus et le montant même du soutien est fonction du ratio des investissements publics éligibles rapportés au PIB, ainsi qu'à la capacité totale de soutien du MESI. Il s'agit d'éviter la concentration du soutien au bénéfice d'un seul État. Plusieurs options pour financer le MESI furent discutées dans l'étude d'impact: aux options les plus ambitieuses (dispositif d'assurance, budget de la zone euro), la Commission a préféré une solution plus réaliste et réalisable à brève échéance et déjà retenue pour des mécanismes de soutien financier existants (Mécanisme d'assistance à moyen terme, mécanisme européen de stabilisation financière): l'emprunt auprès des marchés, ce dernier étant garanti par le budget de l'Union dans les limites des marges sous plafond disponibles. L'inconvénient majeur réside dans le caractère limité de la capacité d'emprunt de l'Union et de la concurrence des autres mécanismes reposant aussi sur l'emprunt. De ce fait, l'encours en principal des prêts accordés aux États membres est limité à 30 milliards. Reste la question du financement de la bonification d'intérêt - exclu du soutien du MESI. La Commission propose l'établissement d'un Fonds de stabilisation, financé par des contributions nationales des États membres - selon des niveaux et modalités définies dans un accord intergouvernemental. Le projet d'accord placé en annexe de la proposition législative prévoit un niveau de contribution national égal à 6% du revenu monétaire alloué aux BCN. L'administration du fonds serait assurée par la Commission.

Dans leurs avis remis sur la proposition sur le MESI, la BCE comme le CESE ou le COR ont accueilli favorablement le texte de la Commission²³. Cependant, tous relèvent le décalage entre l'ambition et les moyens financiers: le total du soutien du MESI correspond à 0,3% du PIB de la zone euro... Les deux comités invitent de ce fait la Commission à examiner la possibilité d'établir un mécanisme d'assurance en lieu et place du MESI: > "un régime d'assurance à l'échelle de l'Union bien conçu, qui agirait comme un stabilisateur automatique dans un contexte marqué par les chocs macroéconomiques, serait beaucoup plus efficace que le MESI tel qu'il est proposé."²⁴

Fin février 2019, les négociations du MESI par les co-législateurs européens présentent certaines difficultés. Côté Conseil, le sujet est intégré dans les discussions plus générales relatives à l'adoption du prochain cadre financier pluri-annuel. L'établissement du MESI et de son fonds de stabilisation relève des options ouvertes pour lesquelles aucun arbitrage n'est encore arrêté sur le principe ou sur le niveau des dotations²⁵. Les États d'Europe du Nord dont les Pays-Bas ont fait état de leur opposition au MESI. La situation est tout aussi difficile du côté du Parlement européen. La forte portée politique et la sensibilité du sujet avaient conduit à ce que deux rapporteurs soient désignés sur la proposition législative, l'un issu des rangs du PPE, l'eurodéputé allemand Reimer Böge, et l'un issu du groupe des Socialistes & Démocrates, l'eurodéputée française Perwenche

²²Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la création d'un mécanisme européen de stabilisation des investissements. Bruxelles, 31 mai 2018, COM(2018) 387 final.

²³Avis de la BCE du 9 novembre 2018 sur une proposition de règlement sur la création d'un mécanisme européen de stabilisation des investissements (CON/2018/51). JO C 444, 10 décembre 2018; avis du CESE sur la "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la création d'un mécanisme européen de stabilisation des investissements (MESI)" (EESC 2018/03003). JO C 62, 15 février 2019; avis du CoR, ECON-VI/037, *op. cit.*

²⁴CESE, *Ibid.*, point 1.7.

²⁵Presidency of the Council. Multiannual Financial Framework (2021-2027): draft Negotiating Box. Brussels, 30 November 2018, doc. 14759/18, point 72.

Bérès. La forte pression, notamment de la part des socialistes, pour instaurer un instrument de réassurance-chômage a conduit à ce que Reimer Böge décide de retirer son nom du projet de rapport²⁶. Il a été remplacé par Jean Arthuis, membre du groupe ALDE et ancien ministre français des Finances. La proximité des élections européennes rend peu probable l'obtention d'un accord entre les deux colégislateurs d'ici la fin de la législature.

Le contenu de la proposition franco-allemande

La proposition présentée par les ministères français et allemand de l'Économie et des Finances reprend à son compte les réflexions portées à ce jour par la Commission et intègre les critiques qui ont pu être formulées. Elle témoigne aussi d'un certain rapprochement des points de vue entre les deux rives du Rhin.

Sur le fond, l'instrument a pour objectif de consolider la compétitivité et la convergence (dans cet ordre) dans les États membres de la zone euro. Il est également ouvert, sur une base volontaire, aux États membres participant au MCE 2. Il interviendrait en complément des fonds structurels et d'investissement européens et des dispositifs nationaux. Il apporterait un soutien financier aux réformes réglementaires ou à des investissements des États membres et qui présenteraient un intérêt particulier pour la zone euro. Les priorités collectives en termes de réformes ou des investissements seraient identifiées à l'occasion du semestre européen, pour être mentionnées dans la recommandation de la zone euro adoptée par le Conseil. Sur la base de ce document, chaque État membre de la zone euro serait invité à présenter à son plan d'action avec l'indication des réformes envisagées ou des investissements projetés. La décision de retenir tel projet et d'activer l'instrument appartiendrait à la Commission. L'instrument serait un élément du budget de l'Union ("part of the EU budget"). Il ne serait pas basé sur l'emprunt, mais par des recettes affectées. Elles pourraient consister soit en des contributions nationales des États sur la base d'un accord intergouvernemental, soit d'une fraction de la taxe sur les transactions financières (ce qui exige d'adopter un jour ce texte), une réaffectation de fonds du budget de l'Union, voire des fonds non utilisés au titre de l'instrument EUInvest.

Le document franco-allemand doit être pris pour ce qu'il est: une contribution au débat sur l'achèvement de l'UEM. Il demeure à l'état d'ébauche et synthétise les différentes propositions/réflexions déjà mises sur la table par la Commission depuis 2013. Il est le reflet du difficile rapprochement entre les deux bords du Rhin, ainsi que le rattachement de cet instrument au budget de l'Union le souligne. Il serait un composant du budget de l'Union, soulignant en cela sa soumission aux règles du droit budgétaire européen - atténuant l'idée défendue par le président français dans son discours de la Sorbonne de septembre 2017, d'un "budget de la zone euro"²⁷. Au regard des financements prévus, il est douteux que sa capacité financière dépasse de beaucoup les 30 milliards d'euros du MESI, auxquels il conviendrait d'ajouter la réaffectation des réserves de performance des fonds structurels (18,8 milliards). Dans sa tribune aux citoyens européens du 5 mars 2019²⁸, le président français s'est gardé de toute référence à la zone euro et un mécanisme de stabilisation européen, alors qu'il en avait fait un de ses grands chantiers européens. Peut-être le sujet fut-il jugé trop "technique" pour que la création d'un tel fonds soit intégré dans la tribune? A moins que ce sujet, encore plus que les autres, suscite des tensions entre partenaires européens. Bref, un sujet qu'il convient mieux d'éviter à l'heure de la stratégie du rassemblement des Européens contre les nationalistes.

Dernière actualisation: 14 mars 2019

²⁶Reimer Böge ne veut plus être corapporteur au PE sur le projet de capacité budgétaire pour la zone euro. *Bulletin Quotidien Europe*, 6 février 2019.

²⁷MACRON, Emmanuel. *Initiative pour l'Europe. Pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Discours prononcé dans le Grand Amphithéâtre de la Sorbonne, Paris, 26 décembre 2017.

²⁸MACRON, Emmanuel. Pour une renaissance européenne. Elysee.fr 5 mars 2019. Disponible sur: [Elysee](https://www.elysee.fr)