



Coordonner les budgets en zone euro

Xavier Ragot

► To cite this version:

Xavier Ragot. Coordonner les budgets en zone euro. Commentaire, 2016, 155, pp.513 - 515.
10.3917/comm.155.0513 . halshs-01509686

HAL Id: halshs-01509686

<https://shs.hal.science/halshs-01509686>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Coordonner les budgets en zone euro

XAVIER RAGOT

Ce texte souligne la nécessité d'une coordination des politiques budgétaires dans la zone euro. Cette coordination sera un substitut bien imparfait à un réel budget européen, dont la mise en place semble aujourd'hui difficile. À plus long terme, une assurance-chômage européenne aurait aussi un profond effet stabilisateur. Elle serait compatible avec des marchés hétérogènes.

X. R.

LA sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne marque sans conteste un tournant dans la construction européenne ⁽¹⁾. Une première lecture un peu simpliste opposerait la revanche d'une rationalité politique sur une rationalité économique. D'un côté, un principe politique : un sentiment que le sort de la nation se joue dans des cercles non démocratiques de l'Union européenne, aux mécanismes complexes, qui imposent des choix non voulus aux peuples dans l'intérêt d'une minorité de très qualifiés mobiles et bénéficiant de l'ouverture des économies. De l'autre, une rationalité économique : le Marché commun imposerait des contraintes communes qui permettraient le développement des échanges, la croissance et l'innovation. Libres alors aux pays de redistri-

buer les fruits de la croissance de manière à compenser les éventuels perdants de l'ouverture des économies.

La question du budget de la zone euro se situe à l'intersection du politique et de l'économique, et à ce titre concentre toutes les contradictions de la construction européenne. L'Union européenne, puis la zone euro se sont construites autour de l'idée du Marché commun : des règles fondamentales doivent être garanties pour assurer le fonctionnement des échanges, les États restant libres de définir leur politique fiscale. Pour assurer le fonctionnement du Marché commun, il faut assurer la libre circulation des biens, des capitaux et des hommes au sein de l'Union européenne. On sait que c'est cette dernière condition qui a semblé inacceptable à un grand nombre d'électeurs britanniques et est apparue comme une entorse au principe de souveraineté. Dans ces temps de craintes terroristes, de migration importante (dont on

(1) Cette note s'inspire très largement d'un travail réalisé avec Agnès Bénassy-Quéré et Guntram Wolff : « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », *Les Notes du conseil d'analyse économique*, n° 29, février 2016.

voit le coût économique à court terme sans voir les gains de long terme), de sentiment de perte des valeurs nationales, une fraction de la population veut pouvoir contrôler qui vient sur son territoire, à qui il distribue des prestations sociales, même pour les citoyens d'autres pays européens.

Le plus inquiétant peut-être dans le choix britannique est que la question de la souveraineté ne pouvait pas porter sur la question monétaire, contrairement à d'autres pays de la zone euro qui connaissent un chômage bien plus élevé. La politique de la Banque centrale d'Angleterre a été très différente de celle de la BCE et dans l'intérêt des Anglais : un rachat rapide et massif de la dette publique anglaise pour stabiliser l'économie. Ce n'est pas le cas pour les pays de la zone euro qui ont choisi de concéder leur souveraineté monétaire, et qui devraient concéder une partie de leur souveraineté budgétaire.

La politique budgétaire doit contribuer à stabiliser la zone euro

La construction européenne par les règles a considéré le budget comme une prérogative nationale, dont il fallait seulement limiter les effets déstabilisateurs des déficits et dettes excessives. Depuis le traité de Maastricht jusqu'au pacte de stabilité et de croissance (PSC), le critère de 3 % de déficit et de 60 % de dettes par rapport au produit intérieur brut s'est imposé comme le seul projet budgétaire commun.

Cette situation est dangereuse sur le plan économique : la seule politique monétaire commune ne peut stabiliser la zone euro et il faut une coordination de la politique budgétaire. Pour le dire directement : la perte de la souveraineté monétaire doit aller de pair avec une perte partielle et limitée de la souveraineté budgétaire. La différence entre les trajectoires économiques des États-Unis et de la zone euro en termes de chômage montre le gain puissant du stimulus budgétaire en plus de la politique monétaire.

Ainsi, des trois fonctions traditionnelles de la politique budgétaire – financement de biens publics, redistribution et stabilisation macroéconomique –, c'est la dernière qui demande une coordination européenne. Chaque politique nationale a aussi des effets de demande qui dépassent les frontières, et il peut être

souhaitable d'utiliser un budget européen pour stabiliser le cycle économique dans certains pays de la zone euro. Le « chacun pour soi » affaiblit la zone euro, mais la coordination des dix-neuf budgets nationaux s'avère extrêmement difficile.

De simples études économétriques montrent que la politique budgétaire dans la zone euro (et ailleurs) accentue plus souvent qu'elle ne lisse le cycle économique : ce résultat fâcheux provient de la part discrétionnaire de la politique budgétaire, tandis que les stabilisateurs automatiques fonctionnent dans le bon sens.

Dans un pays fédéral, la stabilisation budgétaire est généralement assignée au niveau fédéral, sur la base d'un budget substantiel. Un tel budget ne semble pas réaliste dans la zone euro à ce stade d'intégration politique et sociale. Il semble très difficile de demander aujourd'hui même si un transfert de compétence budgétaire au niveau européen est utile économiquement. En 1977, le rapport MacDougall suggérait déjà un budget de l'ordre de 5 à 7 % de PIB dans un premier temps, l'objectif de long terme étant une « fédération en Europe dans laquelle les dépenses fédérales représenteraient 20-25 % du PIB comme aux États-Unis ou en République fédérale d'Allemagne ». Une telle ambition semble hors de portée. La stabilisation budgétaire continuera de reposer essentiellement sur les politiques nationales. En juin 2015, le *Rapport des cinq Présidents* soulignait que « toutes les unions monétaires matures ont mis en place un mécanisme commun de stabilisation macroéconomique pour mieux absorber les chocs auxquels il est impossible de faire face au seul niveau national ». Ce dernier rapport proposait de travailler à « un mécanisme de stabilisation budgétaire » qui permettrait d'« atténuer les effets des chocs macroéconomiques de grande ampleur et ainsi rendre l'union économique et monétaire (UEM) globalement plus résiliente ».

Pour accroître le pouvoir stabilisant des politiques nationales tout en maintenant leur soutenabilité de long terme, il faut éviter d'abord d'imposer des ajustements budgétaires contre-productifs dans des pays en crise. Pour y parvenir, la restructuration des dettes souveraines devrait être rendue possible grâce au renforcement de l'union bancaire et à un élargissement du domaine d'intervention du

mécanisme européen de stabilité. Très concrètement, il s'agit de rendre possible la restructuration de la dette grecque sans induire d'instabilité bancaire. Ensuite, la coordination budgétaire est surtout nécessaire durant les périodes exceptionnelles, au cours desquelles la Banque centrale européenne à elle seule ne parvient pas à stabiliser l'économie de la zone euro. Enfin, la « flexibilité » du PSC en fonction de la conjoncture devrait s'exercer *via* des comptes d'ajustement par pays plutôt que par « des règles dans les règles », voire des décisions discrétionnaires. Ces comptes permettraient de transférer d'une période de bas de cycle à une période de haut de cycle les dépenses incrémentales d'investissement ou d'assurance-chômage. Ces comptes d'ajustements permettraient de mettre en place des règles plus flexibles.

Pour une assurance-chômage européenne

Seule solution, à court terme, la coordination des politiques budgétaires restera fragile car la coopération n'est pas naturelle pour des décideurs légitimés par des mandats nationaux, et la mise en œuvre de règles flexibles est difficile. À long terme, il serait préférable de transférer au moins une part de la stabilisation budgétaire au niveau de la zone euro en cas de choc important. L'idée d'une assurance-chômage européenne (ACE) est aujourd'hui très étudiée, qu'elle prenne la forme d'un système complet d'assurance au niveau européen (avec harmonisation des marchés du travail) ou d'un système de (ré)assurance.

Une ACE pourrait s'inspirer des États-Unis où l'assurance fédérale a apporté un soutien aux États de l'ordre de 0,4 % du PIB par an

sur la période 2008-2011. Le niveau fédéral interviendrait uniquement en période de crise, uniquement pour allonger la durée d'indemnisation (ainsi, à la fin de la période d'indemnisation, l'étape suivante est l'assistance sociale) et avec cofinancement de l'État ou de la région. Conditionner le système aux périodes de crise prononcée réduirait considérablement les problèmes d'aléa moral car un pays ne souhaitera vraisemblablement pas rester dans une telle situation. Cela permet aussi de se concentrer sur les périodes où la dépense publique a un impact fort sur l'économie tandis que les finances publiques sont généralement contraintes. Les fortes crises ont également un impact social disproportionné. Bien que bénéficiant aux chômeurs de longue durée, le dispositif ne financerait pas le chômage structurel puisqu'il serait assis sur la variation du taux de chômage et non sur son niveau.

Coordonner les politiques budgétaires

En ces temps de retour vers la souveraineté nationale, cet article pointe la nécessité de coordonner les politiques budgétaires pour stabiliser la zone euro. Cette européisation d'une partie des budgets nationaux doit être comprise et justifiée pour être acceptée. À ce titre une assurance-chômage européenne est un outil de transfert de revenus vers les travailleurs souffrant de manière disproportionnée de la crise économique. Elle serait une preuve visible de la solidarité européenne, en plus d'être un outil de stabilisation macroéconomique.

XAVIER RAGOT