

La gouvernance économique en Europe : point d'actualité

Jeudi 29 octobre 2015

Mercredi 21 octobre, la Commission européenne (CE) a présenté de nouvelles propositions en matière de gouvernance économique pour l'Union. Le présent flash fait le point sur cette question.

1. De Maastricht au « semestre européen » : un bref rappel

Au cours du dernier quart de siècle, la **construction économique européenne** a connu trois grandes phases : 1) l'introduction de la monnaie unique avec le **Traité de Maastricht**, 2) le « **pacte de stabilité et de croissance** » (PSC) au tournant des années 2000 et 3) l'introduction du « **semestre européen** » et les réformes des années post-crise économique. Depuis 1992, les pays de l'Union européenne doivent respecter des **critères macroéconomiques** dans quatre domaines (inflation, finances publiques, stabilité du change, convergence des taux d'intérêt). C'est à cette date qu'ont été fixés les **seuils** de **3 %** et de **60 %** (par rapport au PIB) pour le déficit et la dette publics¹ afin d'« *éviter les déficits excessifs* » (« article 104 »). Comme le Traité ne prévoyait pas de procédure de mise en œuvre des sanctions, le PSC a instauré un régime spécifique² en n'autorisant un déficit supérieur à 3 % qu'en cas de « circonstances exceptionnelles » (recul du PIB d'au-moins 2 %). Toutefois, suspendu à la demande de l'Allemagne et de la France en 2003, ce pacte a été modifié en 2005 dans le sens de l'individualisation et de la souplesse. Depuis la Grande récession, l'Europe a connu une nouvelle vague de réformes de la gouvernance économique avec l'introduction du « semestre européen »³ en 2010 : en instaurant un dialogue plus régulier entre la CE et les Etats membres (et entre ces derniers), l'ambition est **d'améliorer la coordination** au sein de l'UE. Tout en renforçant la contrainte budgétaire⁴ avec l'introduction d'un objectif d'équilibre structurel (« Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance », « *2-pack* »), les nouvelles orientations ont sensiblement **élargi le champ** de la surveillance à **l'ensemble de la politique économique**. Ainsi, le « *6-pack* » a donné naissance à la procédure de déséquilibres macroéconomiques (cf. flash éco du 26 avril 2013), qui doit permettre de prévenir des situations potentiellement dangereuses (bulle immobilière...). Enfin, la CE a apporté des précisions sur les flexibilités en matière budgétaire dans une communication de janvier 2015 (cf. flash du 22 janvier 2015).

2. Vers un nouveau train de réformes « à traités constants » ?

A la suite de la remise du rapport dit des « 5 Présidents »⁵ au mois de juin, la CE vient de présenter des orientations destinées à améliorer le fonctionnement de l'union économique et monétaire (UEM). Celles-ci doivent alimenter la « phase 1 » du processus de réforme, une « phase 2 » étant prévue à compter de 2017. Sous le slogan « **Approfondir en faisant** » (« *Deepening by doing* »), qui fait implicitement référence à la volonté des Etats de ne pas modifier les traités en vigueur, la CE propose d'agir pour **renforcer l'union** a) **économique**, b) **financière**, c) **budgétaire** et d) **politique**. Sur le a), la CE souhaite que le semestre européen soit mieux intégré dans les procédures nationales. Elle suggère la mise en place de « **Conseils nationaux de la compétitivité** » indépendants des gouvernements afin « *d'aider à l'amélioration de la mise en œuvre des politiques publiques* ». Sur le b), il s'agit de **compléter l'union bancaire** et de créer une garantie des dépôts européenne qui compléterait les systèmes nationaux par un mécanisme de réassurance (la CE soumettra une proposition législative dans ce sens « avant la fin de l'année »). Sur le c), il est proposé l'établissement d'un « **Conseil budgétaire européen** », organisme indépendant composé de cinq « experts » sur les questions de macroéconomie et de finances publiques : ce conseil serait chargé d'évaluer la réalisation effective par les Etats membres des recommandations effectuées par la CE et de conduire des travaux pour mieux analyser l'orientation budgétaire générale de la zone euro. En effet, en l'absence de budget commun, les choix et les

¹ Le plafond de 3 % assure la stabilité de la dette à 60 % si le PIB augmente de 5 % en valeur (3 % en volume + 2 % d'inflation, soit la cible de la BCE). Il s'agit du solde dit « stabilisant ».

² Une sanction de 0,2 point de PIB + 0,1 point de PIB / point de déficit supplémentaire au-delà de 3 %, plafonnée à 0,5 % du PIB.

³ De novembre à juillet, la période estivale et automnale correspondant au « semestre national ».

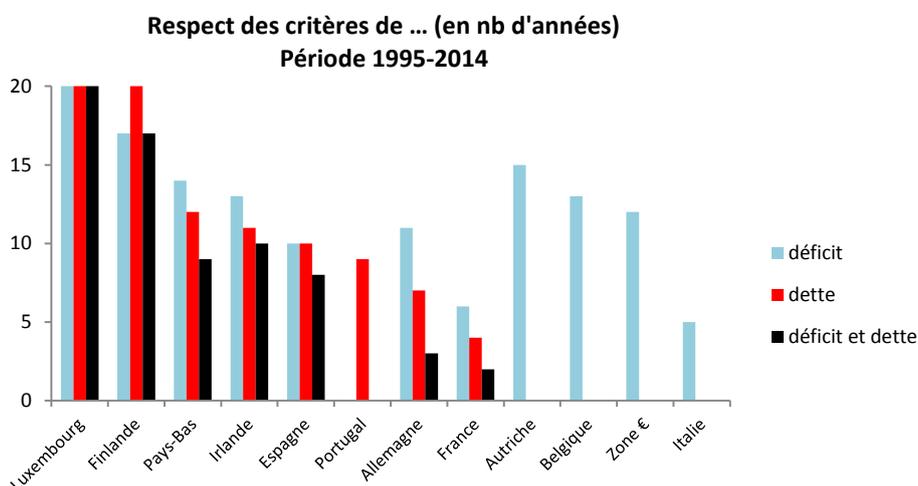
⁴ Obligation de soumettre les projets de textes financiers à la CE avant le 15/10, puis avis de la CE au 30/11...

⁵ J. Dijsselbloem (Eurogroupe), M. Draghi (BCE), J.-C. Juncker (CE), M. Schulz (Parlement) et D. Tusk (Conseil).

procédures budgétaires ne sont pas coordonnées, ce qui peut aboutir à un « *policy mix* » sous-optimal. Enfin, sur le d), la CE souhaite parvenir à une **représentation extérieure** unique au FMI d'ici à 2025⁶. En matière de contrôle démocratique, l'objectif est de prolonger les initiatives récentes (« *dialogues économiques* » entre le Parlement européen, le Conseil, la CE et l'Eurogroupe, droit pour un Parlement national de convoquer un Commissaire sur les projets de budgets...).

3. 3 % de déficit et 60 % de dette, une règle immuable mais peu respectée ?

En dépit des nombreuses évolutions décrites ci-dessus, les critères de Maastricht ont traversé les époques. En particulier, le couple « **3 % de déficit, 60 % de dette** » reste la **référence** pour les finances publiques nationales, ce qui fait parfois **débat**. En effet, instaurés dans un contexte marqué par une **croissance économique dynamique, des taux d'intérêt élevés** et une **dette publique modérée** (sauf exceptions), ils s'appliquent désormais à un environnement où chacun des indicateurs s'est **inversé** (une croissance et des taux faibles/très faibles, une dette publique élevée). En 2014, la dette publique en zone euro s'élevait à 92 % et le déficit à - 2,6 % du PIB, avec de fortes disparités internes (180 % en Grèce, 10 % en Estonie ; - 9 % à Chypre, + 1,4 % au Luxembourg). Surtout, l'analyse des 20 dernières années fait apparaître **plusieurs enseignements** : parmi les 11 fondateurs de l'euro, trois pays n'ont jamais respecté le critère de dette (Italie, Belgique, Autriche) et un n'a jamais été en-deçà de 3 % (Portugal) ; deux « bons élèves » (Irlande et Espagne) ont d'abord bénéficié de bulles puis en ont subi les conséquences ; enfin, la France et, dans une moindre mesure, l'Allemagne, n'ont pas souvent respecté les critères.



Source : calculs Afep à partir d'Eurostat.

Est-ce à dire que ces derniers seront prochainement modifiés ? A l'heure actuelle, ceci paraît **très improbable** compte tenu, d'une part, de l'effet **d'aléa moral** qu'un nouvel assouplissement présenterait et, d'autre part, du **net redressement** des comptes publics allemands (à l'équilibre depuis 2012, ce qui permet un reflux de la dette publique). Ainsi, d'après la trajectoire associée au budget pour 2016, la dette publique de l'Allemagne atteindrait 61,5 % du PIB en 2019.

Près d'un quart de siècle après la signature du Traité de Maastricht, l'Europe économique s'interroge sur son avenir. A l'heure d'envisager de nouvelles réformes, le bilan de l'existant fait apparaître un foisonnement de dispositifs et de règles plus ou moins contraignantes dont l'articulation générale a été rendue extrêmement complexe par une sédimentation progressive au fil des années. A cet égard, on ne peut que s'interroger sur certaines propositions de la Commission qui, en ajoutant de nouvelles strates, pourraient bien renforcer le souvent décrié « déficit démocratique ». Si, pendant longtemps, les règles étaient la conséquence d'un projet politique, il semble que cette logique se soit inversée au cours des dernières années. Nécessaire pour garantir la pérennité de la monnaie unique, la réflexion sur le renforcement de l'UEM devrait en priorité chercher à clarifier l'architecture générale et à simplifier les règles qui, tout en étant indispensables, doivent être crédibles et compréhensibles pour être efficaces.

⁶ Actuellement, seuls 2 pays (l'Allemagne et la France) disposent d'un siège permanent au FMI, les 17 autres membres se répartissant dans 6 groupes distincts. L'objectif de la CE est que le Président de l'Eurogroupe assure la représentation.