



Paris, le 18 février 2016

Quelle union budgétaire pour la zone euro ?

Le choix de faire l'euro sans union budgétaire a été remis en cause par la crise. Le « chacun pour soi » affaiblit la zone euro, mais la coordination des dix-neuf budgets nationaux s'avère extrêmement difficile. Elle est pourtant nécessaire car la politique budgétaire dans la zone euro accentue plus souvent qu'elle ne lisse le cycle économique. Si la construction d'un véritable budget fédéral semble peu probable à court terme, **Agnès Bénassy-Quéré**, **Xavier Ragot** et **Guntram Wolff** proposent trois pistes parmi lesquelles une extension du champ d'action du mécanisme européen de stabilité, une réforme du cadre de coordination des politiques budgétaires et un système d'assurance chômage activé en cas de crise grave.

Pourquoi débattre d'une union budgétaire ?

Les États disposent généralement de budgets substantiels au niveau central. Considérée comme une fédération, l'Union européenne est totalement atypique, les budgets « locaux » (au niveau des États membres) représentant 98 % du total des dépenses. De son côté, la zone euro n'a pas de budget propre, si ce n'est la capacité de prêt du mécanisme européen de stabilité. Les auteurs de la *Note* estiment qu'une « union budgétaire pour la zone euro » devrait se concentrer sur la fonction de stabilisation, qui est un besoin spécifique à l'union monétaire. Les règles du traité de Maastricht font sens en temps normal mais elles sont inadaptées par temps de crise, particulièrement lorsque la Banque centrale européenne se trouve à court de munitions. À court terme, des progrès doivent être recherchés dans la coordination des politiques nationales. Celle-ci a fait défaut par exemple en 2012 et 2013, lors que la conjoncture de la zone euro aurait requis une pause coordonnée dans l'assainissement des finances publiques. Elle a aussi fait défaut en 2000, lorsque les différents États membres n'ont pas collectivement pris la mesure du caractère exceptionnellement bon de la conjoncture et accumulé des excédents budgétaires en conséquence.

Des politiques budgétaires nationales plus stabilisantes

De manière générale, les politiques budgétaires nationales tendent de facto à accentuer le cycle d'activité plutôt qu'à l'atténuer, du fait essentiellement d'interventions intempestives par rapport à des prévisions économiques difficiles à établir. Ceci ne date pas de la crise et n'est pas dû uniquement aux règles budgétaires. Pour rendre les politiques budgétaires nationales plus stabilisantes, plusieurs pistes sont évoquées dans la *Note*. La première consiste à rendre les restructurations de dette publiques praticables sans drame au sein de la zone euro, afin d'éviter de mettre en place des programmes d'ajustement non crédibles. Cela suppose de mieux diversifier les expositions bancaires au risque souverain, mais aussi de permettre au Mécanisme européen de

stabilité de jouer un rôle de pare-feu. La deuxième piste est d'identifier de manière transparente des périodes « exceptionnelles » pendant lesquelles une coordination budgétaire est vitale, la subsidiarité s'exerçant pleinement durant les périodes « normales ». La troisième piste est de remplacer les « flexibilités » du Pacte de stabilité au regard de la conjoncture par des comptes d'ajustement qui inciteraient les gouvernements à dépenser davantage en période de ralentissement et moins en période de reprise.

Assurance chômage européenne et convergence des marchés du travail

Dans une dernière partie de la *Note*, les auteurs suggèrent de mettre en place une assurance chômage européenne dans l'esprit de ce qui existe aux États-Unis où l'assurance fédérale intervient seulement en cas de crise importante, aux côtés des états affectés. L'harmonisation minimale des marchés du travail requise par un tel projet serait en soi une bonne chose pour faciliter la diffusion de la politique monétaire unique et favoriser la mobilité du travail. Après avoir rempli un petit nombre de conditions clés, les États membres participeraient au système avec des contributions éventuellement différenciées. En cas de hausse brutale de leur taux de chômage, ils bénéficieraient d'un soutien stabilisant pour l'activité et symbolique d'une solidarité européenne.

Les cinq recommandations de la *Note*

Recommandation 1. Compléter l'union bancaire par des incitations à la diversification progressive des risques souverains à l'actif des banques et par un système d'assurance des dépôts garanti par un dispositif budgétaire commun.

Recommandation 2. Renforcer le Mécanisme européen de stabilité (MES) pour qu'il puisse agir comme pare-feu en cas de restructuration d'une dette souveraine.

Recommandation 3. Charger le Conseil budgétaire européen d'identifier les périodes exceptionnelles (bonnes ou mauvaises) pour l'ensemble de la zone euro et de formuler des recommandations sur l'orientation budgétaire agrégée de la zone euro et sa déclinaison par pays.

Recommandation 4. Remplacer la « flexibilité » du Pacte de stabilité et de croissance au regard de la conjoncture par des comptes d'ajustement nationaux permettant de transférer certaines variations de dépenses des périodes défavorables aux périodes favorables, lesquelles seraient définies par le Conseil budgétaire européen.

Recommandation 5. Lancer un programme ambitieux de convergence des marchés du travail. Un système commun de (ré)assurance chômage en cas de crise serait l'un des éléments de ce projet, avec des contributions pouvant varier selon les pays.

Retrouvez les *Notes du CAE* sur www.cae-eco.fr

À propos du Conseil d'analyse économique

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil d'analyse économique a pour mission d'« éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique ». Il est composé d'économistes universitaires et de chercheurs reconnus et réalise en toute indépendance ses travaux qu'il rend publics. Les opinions exprimées dans les Notes du CAE sont celles de leurs auteurs et n'engagent ni le Conseil, ni le Président délégué, ni bien entendu le Premier ministre.

Contact Presse

Christine CARL

01 42 75 77 47

Suivez [@CAEinfo](https://twitter.com/CAEinfo) sur Twitter



christine.carl@pm.gouv.fr

Courriel itinérant : christine.carl@cae-eco.fr