

Réformer l'UE pour lui permettre d'affronter les temps difficiles

di Miguel Maduro, Philippe Martin, Jean-Claude Piris, Jean Pisani-Ferry, Lucrezia Reichlin, Armin Steinbach, Beatrice Weder di Mauro

L'Union européenne (UE) n'est pas un Etat fédéral. Contraintes juridiques et politiques limitent sa capacité à se réformer pour répondre aux événements. Depuis des années, elle fait face à des questions nouvelles dans le cadre de traités inchangés. C'est donc à droit constant qu'elle a engagé la politique monétaire dans des territoires inexplorés, repoussé les limites assignées à la politique budgétaire et mobilisé les finances publiques de l'Union pour soutenir des économies malmenées.

Ces initiatives ont donné lieu à des contestations juridiques au motif qu'elles excéderaient les dispositions des traités, dépasseraient les compétences de l'UE ou seraient contraires à la constitution d'un Etat membre, l'Allemagne en particulier. Les disputes juridiques s'inscrivent en outre dans le contexte de désaccords politiques, entre les Etats membres et en leur sein.

Vulnérabilité aux chocs

Dix ans après le début de la crise de la zone euro et après la crise due au Covid-19, la situation n'est plus celle de Maastricht. Elle appelle donc des changements ambitieux du cadre de politique économique. Le défaut de coordination entre politique budgétaire et politique monétaire peut entraver à la fois la poursuite de la stabilité des prix et le soutien de la croissance ; la soutenabilité budgétaire reste essentielle, mais les règles pour l'atteindre sont devenues obsolètes ; et la vulnérabilité aux chocs exige une capacité de réaction commune.

L'idée reçue veut que l'UE s'adapte sans changer ses règles. Mais la contraindre à répondre à des mutations sans même envisager de réformer un système conçu pour un autre contexte la conduit tout droit à des politiques sous-optimales. Cela risque de l'amener à solliciter plus encore l'interprétation des règles et, par conséquent, à la rendre plus vulnérable encore à la contestation juridique et politique. Pour éviter un dangereux cercle vicieux, les réflexions sur l'avenir de l'Europe ne doivent pas partir des contraintes mais d'une définition claire des réformes nécessaires.

Une marge de manœuvre nécessaire pour la BCE

Commençons par l'équilibre entre monétaire et budgétaire. Dans l'architecture de Maastricht, l'orientation budgétaire est censée être neutre ou viser la soutenabilité, pas soutenir la croissance. Face à des conditions durablement défavorables, une action budgétaire peut

cependant s'avérer plus efficace que la stimulation monétaire. Il faut donc un cadre de coordination entre les deux instruments. Si l'indépendance des banques centrales exclut tout dispositif qui contraindrait la Banque centrale européenne (BCE), il n'y a pas d'obstacles juridiques au dialogue et à la création d'une base analytique commune.

Il est ensuite essentiel de donner à la BCE la marge de manœuvre nécessaire à l'accomplissement de son mandat. L'application formaliste de sauvegardes mécaniques contre le financement monétaire nuit en fin de compte à la stabilité des prix. Tant que l'objectif des initiatives de la BCE correspond à ce mandat et préserve les incitations à la discipline budgétaire des Etats, les achats d'obligations d'Etat ne doivent pas être considérés comme un financement monétaire.

Dettes et le déficit : des valeurs de référence rigides

Vient ensuite le cadre budgétaire. À de nombreuses reprises, le Pacte de stabilité et de croissance a été retouché. Ces modifications n'ont toutefois pas remis en cause le principe de valeurs de référence fixes et uniformes pour la dette et le déficit (les fameux 60 % et 3 % du PIB). Celles-ci ignorent grand nombre d'informations pertinentes pour déterminer si la dette d'un pays est soutenable. Elles ne sont pas non plus adaptées à l'environnement postpandémique qui a entraîné des niveaux d'endettement moyens plus élevés et très hétérogènes entre pays.

Nous plaidons pour une réforme qui donne une plus grande priorité à la soutenabilité de la dette, crée des marges de manœuvre pour la stabilisation et autorise une différenciation des cibles de dette à moyen terme. Les dispositions des traités le permettent : il est possible de mettre fin à l'uniformité des valeurs de référence par le canal d'une procédure législative spéciale, sans ratification dans chaque Etat membre.

Troisièmement, le lancement, au printemps 2020, du programme « Next Generation EU » (NGEU) a été une initiative ambitieuse. Certes, la relance européenne ne peut être considérée, sur les plans juridique et fonctionnel, comme le prélude à une réforme fondamentale du budget de l'UE ou à la création d'une « capacité budgétaire » permanente, pour laquelle il n'y a actuellement pas d'accord politique. Mais il serait insensé de supposer que l'Union n'aura plus jamais besoin d'un instrument de soutien.

Nous suggérons de nous appuyer sur l'expérience de l'initiative de relance pour créer une capacité budgétaire contingente qui pourrait être activée dans des circonstances prédéterminées et selon des procédures convenues. Ses déclencheurs, tant sur le fond qu'en procédure, devraient placer la barre assez haut pour garantir qu'elle ne servira pas de dispositif de débudgétisation, mais aura plutôt le caractère d'un mécanisme d'assurance. Sous ces conditions, nous la jugeons possible sur les bases juridiques actuelles.

Ce qui empêche l'Europe de se réinventer, ce sont moins les contraintes juridiques que le défaut d'une volonté politique suffisante. Nos propositions visent à apporter des améliorations significatives au système de politique économique. Il s'avère qu'elles peuvent être mises en œuvre dans le cadre des traités en vigueur.

Ces changements permettraient à l'Europe de faire face à des temps plus difficiles : un monde où l'indépendance et la crédibilité de la banque centrale restent essentielles, mais où l'éventail de ses initiatives s'est considérablement élargi ; où la menace de crises de solvabilité s'est accrue, mais où la stabilisation macroéconomique doit régulièrement reposer sur un soutien budgétaire ; et où les risques extrêmes d'origine financière, sanitaire, climatique ou géopolitique se matérialisent plus fréquemment et appellent des réponses à leur mesure.

Le temps des réformes est venu. Sur le plan économique, l'UE a surmonté une crise exceptionnelle de manière exceptionnelle. Elle doit maintenant s'appuyer sur cette réussite pour améliorer son système de politique économique.