



HAL
open science

Un premier examen des propositions de mise en œuvre d'un meilleur management de la zone euro avec de nouvelles ressources et un Trésor public européen.

Maurice Baslé

► To cite this version:

Maurice Baslé. Un premier examen des propositions de mise en œuvre d'un meilleur management de la zone euro avec de nouvelles ressources et un Trésor public européen.. *G&FP - Gestion & finances publiques: la revue*, 2017, 2017 (4), pp.73-80. 10.3166/gfp.2017.00075 . hal-01634653

HAL Id: hal-01634653

<https://hal.science/hal-01634653v1>

Submitted on 14 Nov 2017

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.

Public Domain

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.

Un premier examen des propositions de mise en œuvre d'un meilleur management de la zone euro avec de nouvelles ressources et un Trésor public européen.

Maurice Baslé, Chaire Jean Monnet ad personam. Chercheur CREM-CNRS Université de Rennes 1. Chercheur associé LIEPP-SciencesPo Paris.

Introduction.

Le Parlement européen a examiné trois rapports en février 2017 qui proposent des réformes concernant le budget européen. Parmi les mesures à l'étude, sont distinguées ici d'éventuelles nouvelles ressources (avec, à la clé, des dépenses plus « européennes ») et un nouvel acteur de type Trésor européen. En arrière-plan de ces nouvelles mesures, la question cruciale est posée de l'éventuelle atteinte à la souveraineté fiscale des Etats qui pourrait en résulter.

L'article considère l'état actuel de ces deux options budgétaires pour une UEM de stade plus avancé (UEM2) avec seulement la discussion de deux des éléments les plus importants des réformes budgétaires proposées : de nouvelles ressources propres et un Trésor européen.

La création des nouvelles ressources a été, en particulier, examinée par un Groupe de haut niveau (Monti, M et alii, 2016) qui recommande de nombreuses pistes de création et de mise en œuvre de réformes budgétaires au sein de la zone euro. Des impôts proprement européens peuvent aller de pair avec des dépenses plus européennes.

La création du Trésor européen, qui avait été recommandée en particulier dans le rapport des cinq présidents de juin 2015, est à nouveau proposée et mise en délibération en février 2017 au parlement de Strasbourg. Le Trésor européen serait un acteur européen directement en charge d'une partie non purement symbolique de la troisième fonction habituelle de l'Etat au sens de Musgrave : la stabilisation macro-économique. Ce serait une fonction supranationale de « stabilisation macro-économique européenne » qui prendrait en charge au minimum l'établissement d'une norme européenne de déficit structurel à 0,5% de déficit structurel, (COM nov 2016, 2017 European semester autumn package) avec l'activation d'un Ministre européen des finances et l'alimentation d'un fonds de soutien aux Etats en difficulté sur la base d'euro bons du Trésor européen.

Le chapitre discute des conditions de mise en œuvre institutionnelle par rapport à la question du partage éventuel de la souveraineté fiscale : faut-il un traité nouveau ou pas et selon quel planning. Le chapitre n'aborde pas la question délicate du passage par l'Europe à deux vitesses, zone UE et zone euro. Il ne discute pas non plus des barrières culturelles (langues, traditions, références à des valeurs nationales particulières, Brunnermeier, et alii, 2016 ; Devoluy, 2015, Légé et alii, 2016) ou de l'actualité de la création des activités complémentaires à la meilleure régulation de l'UEM qui passerait par la Banque centrale européenne (Cripps et alii, 2013 ; Maystadt, 2015).

La conclusion reste ouverte sur les réformes et leur éventuel effet en termes de partage de la souveraineté fiscale (Maitrot de la Motte, 2016) mais souligne l'urgence de la résolution des difficultés dans la situation actuelle.

1. Les idées nouvelles de nouvelles ressources budgétaires et de nouvelles dépenses plus européennes.

Le groupe de haut niveau sur les ressources propres a rendu un rapport en décembre 2016 (Monti. M. 2016) qui a recommandé une réforme financière européenne globale, c'est-à-dire applicable aux recettes et aux dépenses. Il a proposé, d'une part, l'introduction de nouvelles ressources propres : la taxe sur les transactions financières qui est une proposition 2011 de la Commission européenne de 0,1% sur les échanges d'actions et de 0,01% sur les échanges de produits dérivés; la taxe sur le carbone ajouté, et une part de l'impôt sur les bénéfices harmonisés. Et, d'autre part, la restructuration du cadre financier pluriannuel des dépenses.

Côté recettes, en 2016-2017, le diagnostic a été le suivant. Le budget européen est aujourd'hui structuré en recettes autour d'une rétrocession principale : les contributions des membres qui doivent faire rentrer environ 70% des ressources (elles avaient été uniquement créées pour combler le manque en 1988). S'y ajoutent des rétrocessions basées sur les rentrées nationales de TVA sur une assiette harmonisée (à des taux inférieurs ou égaux à 0,3% des assiettes harmonisées). La place des ressources fiscales qui sont vraiment proprement européennes (droits de douane et de prélèvements agricoles nets des 20% de frais de collecte par les Etats) est faible (Commission européenne, cadre financier pluriannuel).

La place des Etats-membres dans ce processus budgétaire européen reste centrale. Les rétrocessions-contributions négociées des membres, une ressource qui devait être simplement d'équilibre budgétaire au départ, témoignent du caractère « d'arrangement national » du financement du budget actuel de l'UE, un arrangement basé sur une règle associative douce. En effet, des formules « nationales » de contributions ont été négociées par les Etats demandeurs. Le résultat final du calcul et de la négociation n'ont pas été purement télécommandés depuis Bruxelles. Le cas du Royaume-Uni, qui est le plus connu, est le premier d'une liste composée de six Etats Les rétrocessions-contributions ont donc été « à la carte » pour ces 6 Etats :

« Le Royaume-Uni est remboursé à hauteur de 66 % de la différence entre sa contribution et ce qu'il reçoit en retour du budget. Le coût de ce rabais est réparti entre les États membres proportionnellement à leur contribution calculée en fonction du RNB. Cependant, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, qui ont estimé que leurs contributions respectives au budget étaient trop élevées, ne versent que 25 % de la part prévue pour financer la correction en faveur du Royaume-Uni; pour la période 2014-2020 uniquement, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède bénéficient de réductions brutes de leur contribution annuelle calculée en fonction du RNB s'élevant respectivement à 130 millions d'euros, 695 millions d'euros et 185 millions d'euros. L'Autriche bénéficie d'une réduction brute de sa contribution annuelle de 30 millions d'euros en 2014, de 20 millions d'euros en 2015 et de 10 millions d'euros en 2016; pour la période 2014-2020 uniquement, les taux d'appel réduits sur la TVA pour l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède sont établis à 0,15 % ».

(Source : CE. BUDGET. Cadre financier pluriannuel).

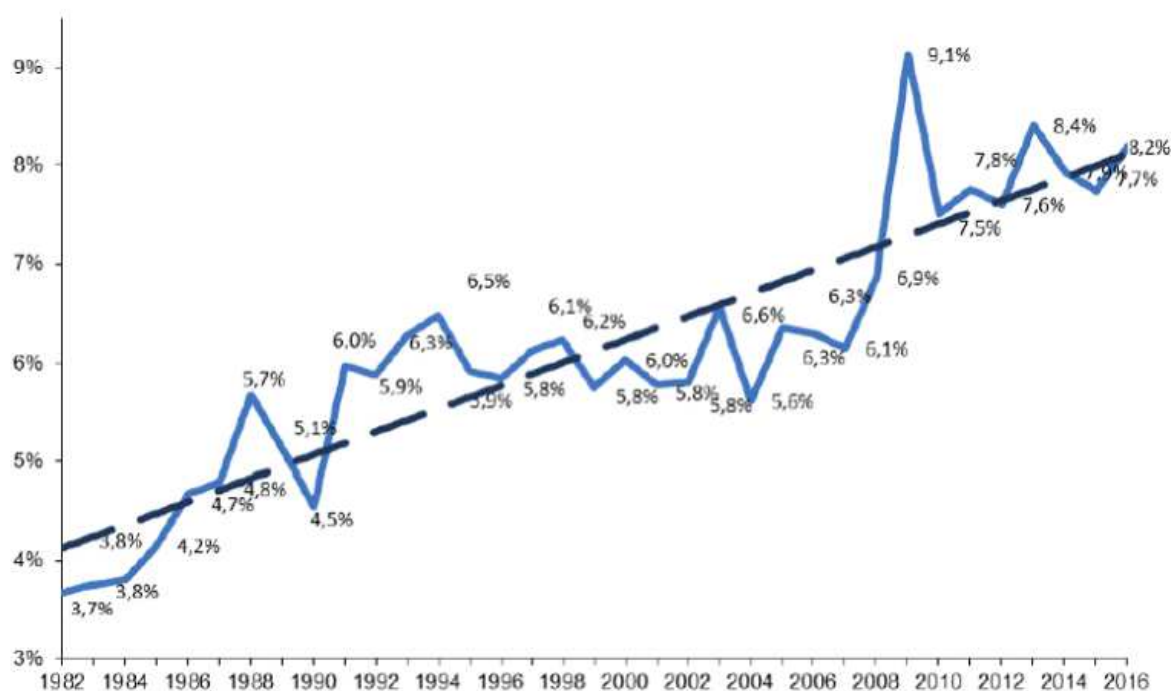
Nous ne reviendrons ni sur les formules variables de calcul des contributions et des rétrocessions, ni sur leur historique. Nous n'évoquerons pas non plus la refonte qui sera rendue nécessaire par le Brexit.

Nous insistons par contre sur cet aspect « national négocié » des recettes qui est d'autant plus prégnant que, historiquement, la part des rétrocessions ou « du don national à l'UE » dans les ressources fiscales nationales s'est accrue au détriment des « impôts proprement européens » comme les droits de douane. Ainsi, pour la France, la part a doublé entre 1982 et 2016 (voir graphique 1).

Nous concluons que les recettes majoritaires (les rétrocessions) restent sous le régime d'une autorisation des parlements nationaux.

Graphique 1. Evolution de la part du PSR-UE dans les recettes fiscales nationales en France.

Évolution de la part du PSR-UE dans les recettes fiscales nationales



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2016

Concernant les dépenses, la structure des dépenses et son évolution, le rôle de la Commission est important mais récemment le rôle du Parlement européen a été accru. Les dépenses ont été structurées par objectif stratégique (cohésion sociale et territoriale, compétitivité, etc.) avec un mode de subventionnement d'actions :

- Subventions d'actions d'interventions visant à favoriser la compétitivité et la cohésion pour la croissance et l'emploi, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Elles atteignent près de la moitié des dépenses.
- Subventions par des dépenses agricoles et des aides directes dans le cadre de la PAC (pour 43,5 Mds€), ainsi que par les dépenses liées au développement rural, mais aussi, par exemple, par l'action en faveur de l'environnement ou les affaires maritimes et la pêche pour 29-30% (en baisse).
- Auxquelles s'ajoutent des dépenses plus mineures au titre de missions de coopération au développement, de voisinage et de partenariat, de préadhésion, d'aide humanitaire,

de démocratie et des droits de l'homme, ainsi que de politique étrangère et de sécurité commune.

Dans l'idée de la Commission examinant une réforme possible, les dépenses seraient toujours regroupées par objectif au service de grandes missions pour une Europe compétitive, durable et inclusive. Mais l'« ancienne » structuration pourrait être progressivement remplacée au regard des besoins d'une Union économique et budgétaire devant affronter les défis d'après 2010. Les fonds structurels FEDER classés en 1, les fonds du FSE en 1, la politique agricole commune en 2 etc... pourraient être conservés partiellement.

Mais les idées nouvelles en 2017 consistent à penser, au moins dans la zone euro, à la concentration des dépenses sur de nouvelles missions : par exemple, assurance de la sécurité et de la défense commune, gestion des migrations, Activation, Protection, Résilience pour le marché du travail et la vie (European Commission 2015 a et b). Et surtout, le mode opératoire serait la concentration sur le financement d'investissements stratégiques et d'avenir (recherche-innovation, infrastructures en réseaux) (Cripps et alii, 2013 ; Maystadt, 2015 par exemple). Le but deviendrait une politique d'emblée européenne, pouvant servir de modèle dans certains cas ou d'entraînement par rapport aux Etats-membres, et qui s'appuierait sur les besoins du long terme afin de rehausser le taux de croissance potentielle des économies, d'assurer la transition énergétique et de faire mieux avec la révolution numérique.

Au total, nous observons qu'avec les réformes prévisibles des recettes et dépenses, le budget européen devrait avoir plus qu'avant l'objectif supranational d'« un meilleur rapport qualité-prix » de la dépense budgétaire européenne (l'expression est d'Alain Lamassoure, Groupe EPP, 12.01.2017).

La réforme budgétaire ainsi retracée dans ses grandes lignes n'est pas la seule examinée ici.

2. La nouvelle fonction de stabilisation macro-économique d'ensemble : une norme macro-économique d'évolution budgétaire et un trésor européen rendraient la zone euro plus optimale.

Rappelons qu'il a été admis lors de la conception (rapport MacDougall, 1977) et lors de la mise en œuvre de l'euro après 2002 (Bénassy-Quéré et alii, 2012) que le composant monétaire spécifique (une monnaie unique internationale) de l'Union économique et monétaire était un premier pas d'adulte vers la constitution d'une zone monétaire optimale. Dans une zone monétaire optimale, la circulation sans entrave des facteurs de production (le capital et le travail ce qui suppose, entre autres, une harmonisation fiscale) et une inflation réduite doivent être assurées. En effet, dans une telle zone, chacun des pays perd l'instrument du taux de change lorsqu'il a besoin d'adapter la politique économique et remédier aux difficultés d'ensemble. Il revient donc d'assurer la régulation centrale des chocs asymétriques par des flux redistributifs publics (*Union pouvant initier des transferts* au sein d'une zone « culturellement » en accord avec le principe de cette redistribution) : c'est la fonction dite de stabilisation macro-économique d'ensemble. Cette fonction n'est pas encore affectée aujourd'hui ce qui entraîne une faiblesse de fond dans l'UEM. Ce manque est grave tant il est nécessaire d'avoir une politique budgétaire agrégée de la zone euro (Aglietta, M. 2012). En effet :

« L'euro se rapproche un peu de l'étalon-or : c'est une monnaie étrangère avec un taux de change fixe, même s'il existe un système de paiement unique. Cette absence de liens entre la banque centrale et les gouvernements prive l'euro d'une partie importante du rôle de la monnaie, et notamment de son interaction avec la dette publique qui, rappelons-le, est le lien des individus au collectif, en ce que la dette publique est la contrepartie du capital collectif dont dépend le vivre ensemble. Dans ce contexte, la politique budgétaire est, dans la zone euro, soumise à une contrainte unilatérale qui pèse sur les pays sans qu'il n'existe de coordination des politiques économiques. Pour la BCE, la tâche est aussi fort malaisée, car elle ne connaît pas à l'avance ce que sera la politique budgétaire agrégée de la zone euro ».

Source : Interview du 2 mai 2016.

Site Euractiv. <http://www.euractiv.fr/section/priorites-ue-2020/interview/>

Pour prendre en main la politique budgétaire agrégée, la proposition de créer un acteur de la stabilisation européenne a été émise par le rapport des cinq présidents en juin 2015 (rapport Juncker et alii, 2015). Ce serait un acteur nouveau de type ministre des finances européen ou Trésor européen. Cette création, envisagée dès le rapport 2012 (Van Rompuy, 2012), mérite d'être expliquée avant l'examen de sa compatibilité avec le meilleur partage de la souveraineté fiscale.

L'idée est qu'il faudrait que la BCE ne supporte pas, seule, l'ajustement dû aux crises. Il serait préférable qu'il y ait un « policy-mix » et, pour agir correctement, qu'elle dispose d'une assurance de bon comportement macro-économique d'ensemble de la *somme* des budgets nationaux. Le bon compromis passerait, premièrement, comme vu précédemment par l'assurance d'un budget européen à forte valeur ajoutée européenne (un budget public efficient). Le bon compromis passe aussi par la prise en charge, par un acteur européen donc global, d'une fonction de régulation publique plus réactive durant les crises.

La réflexion sur la gestion européenne de la crise financière de 2008, la surveillance macro-économique des comportements budgétaires nationaux a bien été posée et de nouveaux Traités, hâtivement rédigés, ont été signés conduisant en particulier à la procédure dite du semestre européen » qui est surtout une procédure d'audit des situations nationales et de recommandations spécifiques par pays (Baslé, 2017a et 2017b).

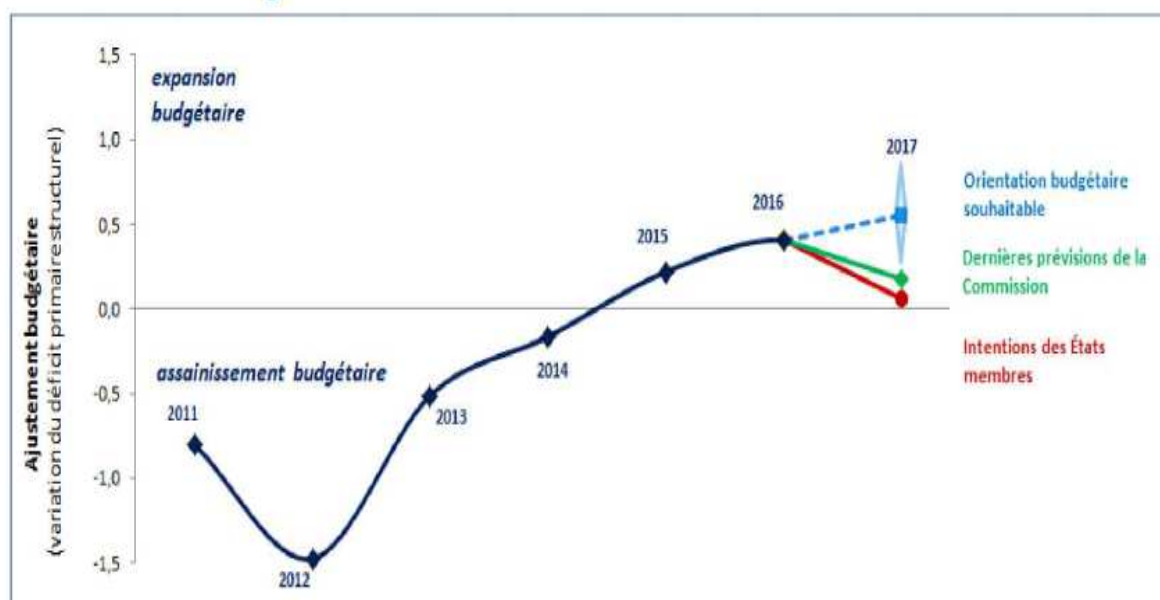
Mais la surveillance des budgets nationaux n' a pas suffi ou n'a pas été pertinente face à la brutalité des situations de crises nationales et des améliorations significatives ont été demandées en termes de stabilisation économique d'ensemble. C'est le sens qu'il faut donner au rapport des quatre présidents en 2012 et au rapport des cinq présidents de juin 2015 sur l'activation d'ici 2025 d'un Ministre européen des finances adossé à un « Trésor européen ». Le Conseil économique et social européen avait parlé en 2014 de

« Pilier économique, cadre commun de politiques économiques qui devrait concourir à apporter une réponse européenne aux chocs asymétriques spécifiques à un pays, ce qui constituerait une forme de solidarité au sein de l'UE ». Source : CESE 9 juillet 2014. JO 7 décembre 2014. Achever l'UEM – la prochaine législature européenne

La France a été immédiatement en accord avec cette orientation fonctionnelle. Selon Trésor éco (Bercy n° 120, Octobre 2013), un outil nouveau et anticyclique doit être créé : « *Composé de dépenses contra cycliques - comme des dépenses liées au chômage - et de recettes cycliques -*

comme l'impôt sur les sociétés -, le budget commun participerait à la stabilisation macroéconomique de la zone euro via des stabilisateurs automatiques au niveau central et une capacité d'intervention discrétionnaire ».

La Commission européenne priorise cette innovation de régulation macro-économique d'ensemble. Concernant le mécanisme ou la règle de la « stabilisation macro-économique européenne », l'idée est, par exemple, une indemnisation partielle des chômeurs, et plus innovant et très attendu comme précisé plus haut, l'établissement selon les recommandations de la Commission européenne d'une *norme européenne de déficit structurel à 0,5% de déficit structurel* (COM nov. 2016, pour le 2017 *European semester autumn package*) que l'on trouve désormais dans les documents de la Commission européenne (Graphique 2).



Graphique 2. Indicateur de régulation macro-économique de la zone euro : l'expansion budgétaire souhaitable. Source : Commission européenne, janvier 2017.

L'irruption de ce nouvel acteur nécessaire de stabilisation macro-économique d'ensemble suppose à l'évidence de doter financièrement un fonds de stabilisation et d'intervention sur la base de ressources proprement européennes dont des ressources qui pourraient être acquises par l'émission d'euro bons. La nature supranationale de cet acteur a entraîné des débats d'envergure sur la perte éventuelle de souveraineté des Etats-membres de la zone euro.

3. Nouveau budget, nouveau Trésor européen : la question de l'atteinte éventuelle à la souveraineté fiscale.

La grande discussion sur les deux options précédemment évoquées de la réforme budgétaire est en cours (Bardaro et alii, 2016). Le débat parlementaire du 13 au 17 février à Strasbourg a ainsi examiné, amendé et voté sur trois rapports :

- le rapport Verhofstadt qui propose une réforme des traités et des institutions ayant pour objectif de diminuer la place des Etats. L'idée est de diminuer la place de la méthode intergouvernementale et de faire de la Commission européenne "une autorité exécutive ou gouvernement de principe". Cette autorité partagerait son pouvoir en matière économique avec un ministre des finances aux pouvoirs élargis. Nous aurions donc un partage entre deux « commissions ».
- le rapport Bresso/Brok qui prône le respect du cadre actuel des Traités, en intégrant dans un « budget de la zone euro » le financement par exemple d'une défense européenne. Le rapport veut renforcer les pouvoirs supranationaux de la Commission européenne notamment en matière économique et budgétaire, c'est-à-dire renforcer le contrôle de cette institution non élue sur les budgets nationaux revus et corrigés mais toujours votés par des parlements nationaux représentatifs.
- Le rapport Pervenche Bérès modifié par la délibération parlementaire européenne qui, après amendements, propose l'idée phare d'une « capacité budgétaire européenne » : avec deux volets, le calcul d'une norme d'évolution macro-économique des budgets nationaux, et une sorte de fonds de solidarité ou de soutien aux pays frappés par la crise, les allocations se faisant sous condition de réformes économiques internes. Un tel fonds serait une amorce de trésor public européen.

La question est devenue celle-ci : la nouvelle structuration des dépenses, les nouvelles recettes ne conduisent-elles pas nécessairement à moins de souveraineté fiscale nationale ? Le nouvel acteur Trésor européen changerait-il le partage de la souveraineté fiscale ?

3.1. Nouvelles recettes, nouvelles dépenses et souveraineté fiscale ?

Partons de la situation actuelle des recettes. Quelle est la nature de la contribution en % du revenu national brut (éventuellement renégociée). Contrairement à certains commentaires, la souveraineté fiscale est aujourd'hui réelle car seul le vote de la loi nationale de finances publiques vaut autorisation finale (Maitrot de la Motte, 2016). L'Union européenne ne peut casser ce processus d'autorisation. C'est ce qui a fait dire que, dans le cas de la France, le reversement à l'Union européenne était assimilable à une dotation en faveur d'une région supplémentaire.

L'Union peut faire de l'harmonisation fiscale (assiette de TVA ou de l'impôt sur le bénéfice des sociétés, cf. projet « ACCIS » (Assiette Commune Consolidée à l'Impôt sur les sociétés). Pour le calcul de la contribution, la « facture » résulte d'un calcul prévu par les traités, mais elle est soumise à autorisation du Parlement national.

Pour le vote du budget européen c'est bien le Parlement européen qui est saisi et autorise. Mais il peut y avoir contestation parlementaire nationale et nous ne sommes pas dans une situation de fait de « restitution purement contrainte ». Nous avons vu précédemment que certains Parlements nationaux ont fourni des exemples de contestation du montant (Royaume-Uni, et les Pays-Bas et la Suède pour 2007 à 2013, Autriche pour 2014-16, et Danemark, Pays-Bas et Suède pour 2014-20).

Observons également que le vote de la loi de finances est toujours accompagné de débats sur les orientations stratégiques de l'UE. Par exemple, en France, le 25 octobre 2010, pour le premier budget adopté sous l'empire du traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, Pierre Moscovici (député avant d'être en fin 2014 Commissaire européen aux Affaires

économiques et financières, à la Fiscalité et à l'Union douanière) est intervenu à l'Assemblée nationale dans le cadre du débat sur le prélèvement européen (au titre du projet de loi de finances 2011) et son intervention a été préalable au Conseil européen. Pierre Moscovici a donc pu souligner alors que « *le traité de Lisbonne a également renforcé le rôle des parlements nationaux, qui interviennent ainsi sur la matière budgétaire européenne par deux fois au cours de l'année, notamment avec l'adoption d'une résolution sur l'avant-projet de budget avant l'été, au moment de l'élaboration communautaire* ».

Les Parlements nationaux n'ont donc pas seulement été des chambres d'enregistrement ou de mise en application des principes des Traités. Leur propre politique budgétaire reste (sauf exception comme pour la Grèce) nationale bien que très encadrée. La mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays instituées avec la procédure dite du « semestre européen » est d'ailleurs naturellement laborieuse car elle se heurte de facto à ce décideur en dernier ressort qu'est l'Etat national (Bruegel Institute, 2016 et 2015). La latitude à entériner un projet cadre financier pluriannuel de budget européen a été variable selon les Etats et ceci confirme qu'au fond, la souveraineté fiscale est, en dernier ressort, toujours nationale.

Concernant les dépenses, la proposition initiale des cinq présidents est la sélection de politiques qui devraient devenir communes. Imaginons que les nouvelles ressources soient créées et que la ressource monte à quelque pour cent du RNB européen. Une des hypothèses peut être la séparation verticale des dépenses affectées avec un compartiment « fédéral nouveau » comprenant la satisfaction d'objectifs communautaires précis (défense par exemple, ou politique de sécurité aux frontières).

Notons que dans ce cas, le circuit d'autorisation peut rester national et européen (double autorisation) ou devenir européen (ce qui nécessiterait une nouvelle convention sur les traités). Dans le premier cas, ce que le Conseil économique et social européen a appelé un pilier politique pourrait prendre la forme d'une institutionnalisation minimale de l'Euro groupe et d'un président plus permanent pour donner à l'euro une voix unique et améliorer la gouvernance de la zone euro.

L'idée nouvelle serait au surplus de favoriser les contacts entre les deux Parlements en particulier à propos du semestre européen ; ou même une organisation plus spécifique du Parlement européen de la zone euro, ce qui en ferait un lieu supranational de décision. La question reste ouverte : sans réforme des traités, peut-on envisager de placer des actions de l'Euro groupe sous le seul contrôle des députés du Parlement européen issus des pays appartenant à la zone euro («Euro-Parlement») ?

3.2.Trésor européen et souveraineté nationale ?

Concernant les effets de souveraineté de la création d'un Trésor européen, le débat n'est pas non plus tranché. Rappelons auparavant que l'idée d'un nouvel acteur européen semble logique à la plupart des observateurs du fonctionnement de la zone euro (Stiglitz, 2013 ; Bénassy-Quéré et alii, 2015 ; Rochon et alii, 2016). En 2012, le rapport Van Rompuy des présidents avait proposé une « capacité budgétaire commune » pour la zone euro. Ce qui a été traduit en juin 2015, dans le rapport Juncker des cinq présidents sous la forme d'un mécanisme de stabilisation macro-économique à l'échelle de la zone euro et une Union fiscale. Ainsi en est-on venu à l'idée

de faire naître un « Trésor » qui émettrait des Eurobons. Cette émission assurerait la solidarité financière des Etats-membres de la zone euro (marché presque aussi large que celui des bons du trésor américain).

La question de l'autonomie de ce nouvel acteur par rapport aux Parlements nationaux est posée. Agirait-il toujours sous couvert d'un examen par les Parlements nationaux, serait-il un acteur indépendant de type ministre des finances européen doté d'un Trésor européen (Trésor, 2013 ; Bardaro et alii, 2016), avec quelle responsabilité propre ou resterait-il responsable devant les parlements nationaux ?

Il y a deux options de création d'un Trésor européen.

Une solution de création institutionnelle nouvelle. La difficulté est que, en matière fiscale, la procédure impose que les actes de droit communautaire « dérivé » soient adoptés à l'unanimité. Cette exigence signifie droit de veto. Un veto d'un petit Etat peut tout bloquer. Les pays en excédent commercial et de capital comme les Pays-Bas ou l'Allemagne ont ainsi pu dans le passé ne pas partager l'analyse des pays comme la Grèce sur des modes de remboursement de dettes et des politiques d'ajustement structurel. On le voit, sur la question de l'Union fiscale, tout désaccord a été bloquant et l'expérience a montré que le conseil des ministres des finances ECOFIN n'a fonctionné qu'avec des exposés nationaux et des vetos nationaux.

Une solution transitionnelle qui paraît moins exigeante. Au plan des institutions, avec un trésor européen ou un ministre des finances européen, il serait possible de garder les débats parlementaires nationaux concernant l'autorisation annuelle. L'idée nouvelle est que la forme de ce débat pourrait changer. Avec deux voies de réformes possibles :

- Un vote à la majorité qualifiée (doublement qualifiée¹ avec la possibilité de veto pour une minorité de 35% de la population) pourrait être tenté au sein d'ECOFIN. Si le Trésor était ainsi créé, faudrait-il le rendre responsable uniquement devant le Parlement européen ? Peut-être pas.
- En effet, la procédure de création d'une chambre parlementaire de la zone euro issue des Parlements nationaux est possible. L'Allemagne aurait 27% des votes, ensuite, par exemple, l'alliance France-Italie-Espagne aurait 50%, les autres pays auraient 23%. Ceci permettrait d'affronter la critique de l'absence de contre-pouvoir à la Commission européenne et du faible lien actuel entre le Parlement européen qui se réunit tous les mois à Strasbourg et les Parlements nationaux. Dans cette voie intermédiaire, les Parlements nationaux ne seraient pas court-circuités par un Trésor tout puissant. Ils le contrôleraient en commun.

La discussion de la voie juridique et politique permettant la création du Trésor européen reste aujourd'hui ouverte. Faut-il réellement un nouveau traité pour introduire cette représentation parlementaire de la zone euro ou bien la forme d'introduction de ce management budgétaire ne peut-elle être un texte susceptible de faire l'objet de la procédure de révision simplifiée des traités prévue à l'article 48 du Traité actuel ou TUE ?

¹ La majorité qualifiée doit rassembler au moins 55% des États membres -soit un minimum de 16 États- et 65% de la population, ou 72% des États et 65% de la population quand le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Il existe une minorité de blocage qui doit inclure au moins quatre États membres représentant 35% de la population, sinon on considère que la majorité qualifiée est atteinte.

Conclusion.

Le possible passage du stade des « contributions ou rétrocessions de ressources » à des nouvelles ressources propres à l'échelle au moins de la zone euro a pu être appelé pompeusement « acte séminal de véritable souveraineté fiscale européenne ». Mais c'est sans doute un abus de langage. Il y a déjà des impôts européens même si ils sont très faibles et nous avons noté qu'il était possible de faire de nouvelles ressources et de nouvelles dépenses à l'intérieur du cadre dual d'autorisation budgétaire actuel.

Concernant la création d'un Trésor européen, le fonds de soutien aux pays en difficulté (accordé sous condition de réformes intérieures) peut se placer sous le régime des autorisations annuelles des Parlements nationaux ce qui peut ne pas bouleverser les positions actuelles en gardant les acteurs anciens. L'idée serait de simplement demander à tous les Etats-membres trois choses : l'acceptation de la fonction de stabilisation macro-économique à l'échelle de l'euro, une revue des politiques réellement prioritaires à l'échelle de la zone (agriculture, migrations, défense, formation à l'emploi par exemple) et une attitude plus managériale de performance pour mieux tirer parti d'un budget européen qui resterait mineur dans les dépenses des administrations publiques au sens d'Eurostat (Eurostat, 2017).

L'objectif aujourd'hui est d'aller plus loin avec une Union économique et monétaire à 19 Etats-membres (France Stratégie, 2016) capable, en l'état actuel du non-fédéralisme budgétaire, de financer en commun des politiques vraiment européennes tout en respectant le principe de subsidiarité et la contrainte d'autorisation par les Parlements nationaux qui ne seraient donc pas court-circuités. Des améliorations sont possibles sans bouleversement fédéraliste. Par exemple, une proposition institutionnelle pourrait consister à installer entre le Parlement national et le Parlement européen, une solution intermédiaire : une institution nouvelle, une chambre parlementaire de la zone euro issue des parlements nationaux assistée d'un secrétariat général ECOFIN qui se substituerait sur certaines compétences à la Commission européenne mais respecterait le régime d'autorisation actuelle. Une forme de substitution du Parlement européen à la Commission.

Ces options permettraient aux politiques d'entreprendre la réforme budgétaire sans risquer de froisser les souverainistes latents (Légé et alii, 2016; Pérez, 2016). Ce serait un exemple en pratique d'une méthode de recherche empirique d'« un management plus performant de la zone euro » faute de savoir inventer la bonne théorie de la souveraineté européenne. Souvenons-nous de Jean Leca qui, en 2000, proposait « *une différenciation entre le management (performance) et le gouvernement (légitimité démocratique)* » (Leca, J. 2000; Perez, 2016).

Références.

Aglietta Michel. (2012): *Zone euro : éclatement ou fédération*, Paris, Michalon.

Bardaro, E. Monnard, N. : (2016): L'Europe fiscale et un budget pour la zone euro : utopie ou nécessité ? *Policy paper*. CEPES, Bruxelles.

Baslé, M. (2017a): The Limitations of National Budgetary deficits and other Eurozone Rules: the near-failures of their implementation and the time shifts (20 years) in the introduction of a stabilization mechanism. In Poetinger, M. Alcuffe, A. editors (2017). *Economics in the new millennium: crisis and change*. Routledge.

Baslé, M. (2017b): Les finances publiques françaises dans le contexte du budget européen et des engagements de la France. Une solution non durable. In Rapport C. Coord. *Abécédaire de droit de l'Union européenne en l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin*, Ed. Presses Universitaires de Rennes, Coll. Droits européens, Rennes.

Benassy-Quéré, A. Coeuré, B. Jacquet, P. Pisani-Ferry, J. (2012): *Politique économique*. Troisième édition. Ouvertures économiques. De Boeck.

Benassy-Quéré, A. Coeuré, B. (2014): *Economie de l'euro*. Collection repères. Third edition. Editions La Découverte.

Bénassy-Quéré, A. Ragot, X. (2015): A Policy Mix for the Euro Area. French Council of Economic Analysis. *Les notes du conseil d'analyse économique*, N° 21. March.

Bénassy-Quéré, A. (2015): Maastricht flaws and remedies, in Baldwin, R. and F. Giavazzi, eds., *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. CEPR e-book,

Brueghel Institute (2016): Implementation of European Semester recommendations worsens further. Blog. Et (2015): The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester. *Policy contribution* par Darvas, Z. et Leandro, A.

Brunnermeier, M.K., James, H., Landau, J.P. (2016): *The Euro and the Battle of Ideas*. Princeton University Press.

Cripps, F. Duwicquet, V. and Mazier, J. (2013): Les scénarios européens. In *L'économie mondiale en 2030 : ruptures et continuité*. Paris. Editions Economica.

Devoluy, M. (2015): L'ordo libéralisme et l'avenir de l'Europe monétaire. *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*. Hiver, N°33.

Duff, A. (2016): *The protocol of Frankfurt*. A new treaty for the Eurozone. See:

http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6229_protocol_of_frankfurt.pdf

European Commission (2015a): *Five President's report* (July). Completing Europe's Economic and Monetary Union. Report by: Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz.

European commission (2015b): *The Social Dimension of Economic and Monetary Union Towards Convergence and Resilience Issue 5*, 18 June. European political strategy center.

France Stratégie (2016): *Quelle architecture pour la zone euro?* Décembre.

Leca, J. (2000): Sur la gouvernance démocratique : entre théorie et méthode de recherche empirique. *Politique européenne* 2000/1.N°1. pp.108-129.

Légé, P. Marques Pereira, J. (2016): Les hésitations de la parole autorisée durant la crise de la zone euro, *Revue de la régulation* [En ligne], 19 | 2016.

Maitrot de la Motte, A. (2016): *Droit fiscal de l'Union européenne*. Collection : Collection droit de l'Union européenne – Traités. Editeur: Bruylant. 2e Edition.

Maystadt, P. (2015): *L'euro en questions*. Editions Avant-propos. Bruxelles.

Monti. M. et alii (2017) : *Rapport final et recommandations du Groupe à haut niveau sur les ressources propres*, 27 janvier. Note de synthèse et recommandations. http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_fr.pdf

Pérez, S.F. (2016): Le principe fédéral à l'épreuve de l'histoire de l'intégration européenne ", *Politique européenne* 3/2016 (N° 53), pp. 110-129.

Rapport Mac Dougall (1977): *Report of the study group on the role of Public Finance in european integration*. Commission des communautés européennes.

Rapport Van Rompuy H., J.M. Barroso, J-C. Juncker et M. Draghi (2012): Vers une véritable union économique et monétaire, *Rapport des quatre Présidents*, Commission européenne, 5 décembre.

Rapport Juncker J-C., D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi et M. Schulz (2015) : Compléter l'Union économique et monétaire européenne, *Rapport des cinq Présidents*, Commission européenne, 22 juin.

Rochon, L.P. Rossi, S. (2016): *An introduction to Macroeconomics. A heterodox approach to Economic analysis*. Edward Elgar.

Stiglitz, J. (2013): An Agenda to Save the Euro. *Project Syndicate*. 16.12.2013.

Trésor (2013): A budget for the euro area. *Tresor-Economics*. No. 120. October 2013.