

L'instrument de convergence et de compétitivité

Matthias Kullas



Les États de la zone euro sont convenus de créer un « instrument de convergence et de compétitivité » : les États de la zone euro qui mettent en œuvre des réformes structurelles reçoivent des fonds qu'ils doivent utiliser pour des investissements par le biais de cofinancements. Un volume annuel total de 2,4 milliards d'euros est en cours de discussion. Le présent ceplnput évalue l'instrument de la manière suivante :

- ▶ Aucun État de la zone euro ne procédera à des réformes qui sont en contradiction avec ses conceptions en matière de politique économique en contrepartie de moyens financiers issus de cet instrument, d'autant plus que le volume à répartir entre tous les États est très faible.
- ▶ La position de force des chefs d'État et de gouvernement des États de la zone euro dans la sélection des réformes et des investissements éligibles est problématique. Le danger est que ne soient sélectionnés que les réformes et les investissements que les États de la zone euro réaliseraient de toute façon.
- ▶ Cet instrument menace de surcharger le semestre européen, déjà trop complexe, avec lequel les États de l'UE sont censés coordonner leurs politiques économiques et fiscales.

Table des matières

1	Contexte politique	2
2	L'instrument de convergence et de compétitivité.....	3
3	Évaluation générale du BICC	4

1 Contexte politique

Le 22 juin 2015, les cinq présidents de l'UE en exercice - Jean-Claude Juncker (président de la Commission européenne), Donald Tusk (président du Conseil européen), Jeroen Dijsselbloem (président de l'Eurogroupe), Mario Draghi (président de la Banque centrale européenne) et Martin Schulz (président du Parlement européen) - ont fait des propositions sur la manière de parachever l'Union économique et monétaire (UEM).¹ Quatre ans plus tard, le 12 juin 2019, la Commission européenne a publié une communication qui fait le bilan suivant² : elle indiquait que « la volonté politique de parachever l'UEM s'[était] quelque peu affaiblie dans un contexte de conditions économiques plus favorables »³, de sorte que « l'architecture de l'UEM continu[ait] de présenter des lacunes importantes ».⁴ Ces lacunes [seraient] essentiellement dues au fait que les États membres ne parviennent pas à s'entendre sur la manière de les combler. La Commission a donc invité les dirigeants de l'UE à faire avancer ces propositions dans un délai proche.⁵

En particulier, la Commission a invité les États membres à « s'entendre sur les grandes lignes de l'instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité »⁶ (ci-après dénommé BICC : budgetary instrument for convergence and competitiveness) et « de parvenir à un accord sur le montant de la dotation budgétaire de cet instrument dans le contexte du cadre financier pluriannuel »⁷. Les États membres ont répondu à cet appel et quatre mois plus tard, le 9 octobre 2019, ils se mettaient d'accord sur les grandes lignes du BICC.⁸ La section 2 qui suit présente ces caractéristiques de base. Elles sont ensuite évaluées à la section 3.

¹ Cf. le rapport des cinq présidents (2015) : Achèvement de l'Union économique et monétaire, en ligne à l'adresse : https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_fr

² Communication COM(2019) 279.

³ Ibid., p. 2.

⁴ Ibid., p. 2.

⁵ Ibid., p. 12.

⁶ Ibid., p. 12.

⁷ Ibid., p. 12.

⁸ Cf. Centeno M. (2019) : Remarques de Mário Centeno suite à la réunion de l'Eurogroupe du 9 octobre 2019, en ligne à l'adresse : <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-13-september-2019/>

2 L'instrument de convergence et de compétitivité

La BICC vise à contribuer à la convergence économique et à renforcer la compétitivité, en particulier⁹ dans la zone euro, en promouvant les réformes structurelles et l'investissement public¹⁰. Concrètement, le BICC prévoit que les États de la zone euro qui mettent en œuvre des réformes structurelles reçoivent des fonds qu'ils doivent utiliser pour des investissements par le biais d'un cofinancement¹¹. L'objectif est d'augmenter la croissance potentielle et de renforcer la résilience et l'adaptabilité des pays de la zone euro¹². Pour les autres États membres, un instrument budgétaire distinct sera créé.

On ne sait toujours pas quelle sera la dotation du BICC. Un budget de 17 milliards d'euros pour la période 2021 à 2027 est en discussion.¹³ Il permettrait au BICC de soutenir les réformes et les investissements à hauteur d'environ 2,4 milliards d'euros par an. Le budget final du BICC doit être déterminé dans le cadre des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Même si le budget final du BICC n'est pas encore déterminé, les États membres se sont déjà mis d'accord sur la répartition des fonds.¹⁴ Ainsi, au moins 80 % du budget doit être réparti par la Commission européenne selon une clé qui tient compte à la fois du nombre d'habitants et du PIB par habitant des États de la zone euro ; les États dont le PIB par habitant est faible recevront plus d'argent que ceux dont le PIB par habitant est élevé. On ne sait pas encore exactement quelle sera la pondération. Cependant, tous les États de la zone euro devraient recevoir au moins 70 % de l'argent qu'ils ont versé. Un maximum de 20 % du budget disponible peut être alloué par la Commission européenne pour des réformes particulièrement ambitieuses et des investissements, sans autre précision. Dans tous les cas, un cofinancement de 25% par l'État membre concerné est prévu, part qui peut être réduite à 12,5% en cas de sérieuses difficultés économiques d'un État membre.¹⁵

La gouvernance du BICC a également déjà été décidée dans ses grandes lignes par les États membres. Il est prévu que les « priorités stratégiques de réforme et d'investissement » soient fixées au début de chaque année lors d'une réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays de la zone euro. On peut également supposer que chaque pays de la zone euro recevra ensuite une recommandation avec des lignes directrices spécifiques par pays, comprenant une liste de réformes et d'investissements pouvant être soutenus par le BICC.¹⁶ Les pays de la zone euro pourront ensuite soumettre leurs propositions de réforme et d'investissement à la Commission européenne. Dans le cadre de ce processus, chaque État membre de la zone euro devra soumettre des propositions de réforme et d'investissement -un « ensemble de projets de réformes et d'investissements ». Ces derniers doivent également

⁹ Officiellement, le BICC s'applique également aux États membres qui n'ont pas adopté l'euro mais qui participent au mécanisme de change II. Il ne s'agit pour l'instant que du Danemark. Étant donné que l'instrument s'adresse principalement aux pays de la zone euro, seuls ceux-ci seront examinés ci-après.

¹⁰ Fiche technique sur l'instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité (BICC) du 10.10.2019, en ligne à l'adresse : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/>

¹¹ Le BICC intègre ainsi des éléments des partenariats contractuels proposés par la Chancelière Angela Merkel en 2012.

¹² Cf. Centeno, M. (2019) : Lettre de synthèse, Eurogroupe en format inclusif 9 octobre 2019, en ligne à l'adresse : <https://www.consilium.europa.eu/media/41173/summing-up-letter-eg-9-october-2019.pdf>

¹³ Cf. Conseil européen (2019) ; Explication sur l'instrument budgétaire de la zone euro, en ligne à l'adresse : <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/emu-deepening/bicc-faq/>

¹⁴ Cf. Centeno, M. (2019), op. cit. (12).

¹⁵ Cf. Centeno, M. (2019) : Remarques de Mário Centeno suite à la réunion de l'Eurogroupe du 9 octobre 2019, en ligne sous : <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-13-september-2019/>

¹⁶ Cf. COM(2019) 354, p. 7.

comprendre un calendrier de mise en œuvre des réformes, affichant des objectifs intermédiaires et finaux, une estimation des coûts de ces réformes et de ces investissements ainsi qu'une justification de ces coûts. Le montant de l'aide financière que chaque État européen peut recevoir du BICC dépend de ces coûts. La Commission évaluera ces trains de mesures en y associant l'Eurogroupe. Si l'évaluation est positive, la Commission adoptera le train de mesures.

Si le train de mesures est adopté, les pays de la zone euro tiendront la Commission et les autres États membres informés au fur et à mesure des progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes et des investissements au cours du semestre européen, qui vise à aider les pays de l'UE à coordonner leurs politiques économiques et fiscales. La Commission évaluera les progrès accomplis. Ces derniers seront également discutés au sein de l'Eurogroupe. La Commission européenne libèrera les fonds par tranches. Une tranche sera versée lorsqu'un objectif intermédiaire ou un objectif final aura été atteint. Si un État membre ne parvient pas à atteindre les objectifs intermédiaires ou finaux convenus, les fonds ne seront pas versés.

3 Évaluation générale du BICC

Sur le fond, il appartient aux différents États de la zone euro de mener les réformes nécessaires et de financer des investissements judicieux. Cependant, les pays de la zone euro sont si étroitement liés économiquement qu'une crise dans un pays de la zone euro a un impact négatif sur les autres pays de la zone. Il n'est pas improbable qu'une telle crise se produise. L'Italie, en particulier, est confrontée à d'importants défis en matière de politique fiscale et économique.¹⁷ L'exemple de l'Italie montre clairement que ni la politique économique ni la coordination fiscale entre les États de la zone euro n'ont fonctionné jusqu'à présent. Toutefois, une coordination efficace est nécessaire pour garantir que les États de la zone euro se développent de manière homogène. C'est la seule façon d'éviter de nouvelles crises dans la zone euro.

Le fait que la coordination des politiques économiques et fiscales soit inefficace est imputable au fait qu'il n'y a pas de consensus entre les États de la zone euro sur la manière de parvenir à une convergence entre eux. Les conceptions d'une politique économique et fiscale « pertinente » sont trop différentes. Par exemple, de nombreux pays de la zone euro exigent que l'Allemagne prenne des mesures pour réduire ses excédents de la balance courante. L'Allemagne estime toutefois que les pays de la zone euro qui présentent un déficit budgétaire ont le devoir de le combler. La situation est similaire pour les créances fiscales : certains États de la zone euro invitent l'Allemagne à adopter une politique budgétaire plus expansive afin d'accroître la consommation intérieure et l'inflation dans la zone euro. L'Allemagne, en revanche, exige que les pays de la zone euro qui mènent une politique budgétaire expansive prennent des mesures d'austérité afin de ne pas mettre en danger la stabilité budgétaire. Les recommandations économiques et fiscales que la Commission européenne adresse chaque année aux États membres sont donc souvent en contradiction avec les conceptions respectives des États membres. En conséquence, les recommandations ne sont pas mises en œuvre.

Le BICC ne résoudra pas ce problème de fond. Aucun État membre ne procédera à une réforme en contradiction avec ses conceptions de la politique économique uniquement parce qu'il reçoit de l'argent du BICC à cet effet. Dans le meilleur des cas, le BICC conduira à ce qu'un État de la zone euro

¹⁷ Cf. Gasparotti (2019), *Combating the Italian crisis*, en ligne à l'adresse : https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/ceplnput_Bekaempfung_der_italienischen_Krise/ceplnput_Bekaempfung_der_italienischen_Krise.pdf.

mette en œuvre des réformes que la population considère en principe comme judicieuses, mais où la résistance de groupes individuels est forte. Dans ce cas, l'argent du BICC pourrait aider à surmonter cette résistance. Le budget annuel du BICC actuellement en discussion, d'un montant de 2,4 milliards d'euros seulement, qui doit en outre être réparti entre tous les États de la zone euro, suscite également des doutes.

Indépendamment de ces lacunes fondamentales, il convient de dire que l'obligation d'utiliser l'argent du BICC pour des investissements est pertinente. En effet, de nombreuses réformes, comme celles du marché du travail, ont des coûts directs peu élevés. Les rembourser ne suffirait pas à surmonter les résistances qui pourraient apparaître dans un pays. Il est également pertinent que chaque État membre de la zone euro récupère au moins 70 % de sa contribution au budget du BICC. Car tous les États de la zone euro devraient contribuer à la convergence économique et budgétaire de la zone euro par des réformes. Cela est rendu possible de cette manière. Dans ce contexte, cependant, la position de force des chefs d'État et de gouvernement des États de la zone euro dans la sélection des réformes et des investissements éligibles est problématique. Le danger existe ici de ne sélectionner que les réformes et les investissements que les États de la zone euro réaliseraient de toute façon.

Enfin, le BICC menace de surcharger davantage encore le semestre européen, déjà trop complexe. Il faut notamment veiller à ce que les orientations par pays, adressées aux États de la zone euro dans le cadre du BICC, soient cohérentes avec les recommandations par pays qui sont déjà adressées chaque année aux États membres.

Dernière publication de cette série :

11/2019 : La tarification du CO₂ en France et en Allemagne (décembre 2019)

10/2019 : Der neue deutsche Emissionshandel (décembre 2019)

09/2019 : Addressing the Italian malaise (novembre 2019)

08/2019 : Coordination of Social Security Systems (novembre 2019)

07/2019 : Les lignes directrices en matière d'éthique dans le domaine de l'intelligence artificielle (octobre 2019)

06/2019 : Gas Supply in the EU (juillet 2019)

05/2019 : Road Safety Management (juillet 2019)

04/2019 : Internal Electricity Market (juin 2019)

03/2019 : The EU Green Bond Standard (juin 2019)

02/2019 : Energy Union Governance (mai 2019)

L' auteur :

Matthias Kullas dirige le département de politique économique et fiscale du Centre de politique européenne.

cep | Centre de politique européenne

Kaiser-Joseph-Strasse 266 | D-79098 Freiburg

Téléphone +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Le cep – Centre de politique européenne est un centre d'excellence à but non lucratif, indépendant, spécialisé dans la recherche, l'analyse et l'évaluation des politiques de l'Union européenne.

Traduit et publié par :**cepFrance | Centre de politique européenne**

350, rue Lecourbe | F-75015 Paris

Téléphone +33 1 45 54 91 50 | cepfrance.eu