

OUVERTURE DE LA CONFERENCE :
**« GOUVERNANCE ECONOMIQUE EUROPEENNE : DE NOUVELLES
REGLES DU JEU ? » ORGANISEE PAR LE HAUT CONSEIL DES
FINANCES PUBLIQUES ET LE RESEAU EUROPEEN DES
INSTITUTIONS BUDGETAIRES INDEPENDANTES**

Mardi 10 Mai 2022

Palais Cambon

Allocution de Pierre Moscovici,
Président du Haut Conseil des Finances Publiques

**Monsieur le Commissaire européen, cher Paolo Gentiloni,
Monsieur le Gouverneur,
Mesdames et Messieurs les représentants des institutions budgétaires
indépendantes européennes,
Cher Niels Thygesen,
Mesdames et Messieurs, chers amis,**

Je ne peux pas ici faire la liste de tous ceux qui nous font l'amitié d'être là. Je me réjouis de votre présence nombreuse aujourd'hui dans cette Grand' chambre de la Cour des comptes, qui en vérité, n'a pas vu autant de monde depuis le début de la crise Covid, mais c'est à la fois les circonstances et le sujet qui l'appellent pour cette conférence sur la réforme de la gouvernance économique européenne organisée conjointement par le Haut Conseil des finances publiques, le réseau européen des Institutions Budgétaires Indépendantes dont je salue le Président Richard van Zwol, et avec le soutien de la Présidence française de l'Union européenne sans laquelle les choses n'auraient pas pu être possibles. Cela témoigne, et votre présence le fait, d'une grande attente et d'un vif intérêt. Dès lors que la Commission européenne a relancé en octobre dernier le réexamen du cadre de la gouvernance économique de l'UE, le Haut Conseil des finances publiques ne pouvait pas ne pas s'associer à cette réflexion. Vous savez que l'existence et les missions du Haut Conseil sont étroitement liées au cadre de la gouvernance économique européenne, puisqu'il est directement issu de la transposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance du 2 mars

2012 et cette date a fait que j'ai eu l'honneur - j'étais alors ministre de l'économie et des finances - de défendre devant le Parlement la création du Haut Conseil des finances publiques par la loi organique du 17 décembre 2012 et aujourd'hui, je me trouve, dix ans après, à le présider.

La Commission européenne, et je salue ici la présence du commissaire Gentiloni, mon successeur, qui va ouvrir les débats, a lancé en octobre 2021 une large consultation sur la gouvernance économique européenne, en vue de revoir le contrat budgétaire qui lie les États membres et les institutions depuis maintenant 30 ans, depuis le traité de Maastricht, afin de rendre les règles budgétaires plus lisibles, plus efficaces et plus adaptées aux enjeux auxquels le continent européen et d'abord la zone euro, font face aujourd'hui. Je sais par expérience, et aussi pour en parler souvent avec Paolo, que ce débat ne sera pas facile entre les États membres et avec les États membres. Je peux attester, ayant été à la fois ancien ministre participant au Conseil ECOFIN et à l'Eurogroupe, et puis aussi commissaire européen, de la très grande vigueur des débats, je le dis avec la diplomatie qui sied à ce lieu, et même parfois des fractures qui ont pu apparaître, dans les pires moments de la crise des dettes souveraines, entre les États membres, au sujet de la gouvernance budgétaire dans la zone euro.

J'ai souhaité, avec le réseau des institutions budgétaires indépendantes, organiser cette conférence afin d'apporter notre pierre à la création d'un consensus. Je remercie chacun des intervenants ici présents d'être venus partager leur vision de ce débat. En effet, vous l'avez dit, personne ne manque. En tous cas, beaucoup sont là.

La gouvernance économique européenne, c'est l'évidence, doit aujourd'hui être revue. On commence par ce constat abrupt qui, je crois, soutient peu de contradictions.

Tout d'abord parce que le contexte dans lequel elle a été pensée et élaborée, est désormais entièrement bouleversé pour ne pas dire obsolète. Lorsque les discussions à la fin des années 1980 ont commencé, souvenons-nous que la Guerre froide vivait ses derniers mois. Le mur de Berlin n'était pas encore tombé. L'Union soviétique était encore là. Le Traité de Maastricht et le Pacte de Stabilité et de Croissance sont adoptés alors que l'on vit dans l'espérance que l'Histoire n'est pas tragique et qu'une paix perpétuelle est possible en Europe. On oublie les mots de Julien Freund qui rappelait lors de sa soutenance de thèse au milieu des années 1960 « *Vous pensez que c'est vous qui désignez l'ennemi or c'est l'ennemi qui vous désigne.* » L'invasion russe en Ukraine et le martyr de son peuple, auquel nous assistons, dont nous avons tous les jours des témoignages terribles, nous obligent à repenser notre action à l'échelle européenne à la fois pour défendre notre idéal et pour protéger notre espace et nos libertés.

La lutte contre le réchauffement climatique n'était pas non plus au cœur des préoccupations au moment de la fondation de l'Union économique et monétaire. Et soyons conscients que l'accélération de l'agenda européen et mondial dans ce champ très impressionnant dans ce champ met nos États au défi : l'enjeu peut paraître vertigineux, il l'est sans doute, il peut parfois donner prise à des sentiments de découragement, mais il est de la responsabilité, je dirais, c'est la première responsabilité de ceux qui gouvernent et des institutions de l'Union de rendre possible un chemin vers des économies décarbonées et ceci, nous le savons, requiert des investissements massifs, qui sont à la fois publics et privés. Je salue la Commission actuelle d'avoir placé le *green deal*, cette nouvelle alliance écologique, au cœur de son projet. Les États devront jouer pleinement leur rôle pour à la fois investir dans l'innovation technologique, dans la construction d'infrastructures, dans le soutien à l'accélération de la transition des entreprises et des ménages, mais aussi, ne l'oublions jamais, dans la compensation des « perdants » de la transition écologique parce que si cette dimension n'est pas prise en compte, cette transition peut paraître douloureuse et se heurter à des résistances très fortes. Les dépenses, massives, ne pourront pas reposer uniquement sur les finances publiques. Mais ne soyons pas naïfs, il y aura des coûts publics élevés à la transition écologique et il est préférable - c'est le président de la Cour des comptes qui parle -, de les prévoir, de les intégrer à nos projections budgétaires, plutôt que de les ignorer aujourd'hui et de les financer en urgence demain avec une dette supplémentaire, pas forcément soutenable, car plus le temps passera, plus ces coûts seront élevés.

Enfin, la mondialisation de l'économie n'avait pas atteint le même degré lors de la création de l'Union économique et monétaire. La puissance économique et technologique européenne semblait acquise, alors qu'elle est aujourd'hui, dans beaucoup de domaines, mise au défi de la compétition mondiale. L'Union européenne a notamment pris du retard ou prend du retard dans le domaine de l'économie numérique, où les États-Unis et désormais la Chine l'ont devancée, ce qui soulève des inquiétudes à la fois d'ordre économique mais aussi de souveraineté. Dans ce champ également, les États membres doivent pouvoir disposer de marges de manœuvre pour investir, c'est une condition de notre indépendance, de notre autonomie, de notre souveraineté technologique en Europe.

Surtout, la gouvernance économique européenne doit être repensée parce que – elle a maintenant 30 ans - elle a montré ses limites et ses déficiences au cours des 20 dernières années. Nous sommes entrés dans un siècle qui est celui des crises. Nous vivons une crise économique, je ne dirais pas permanente, mais au moins assez récurrente, sous différentes formes. Nous avons connu la crise migratoire, nous avons connu la crise sanitaire, nous sommes dans une crise

maintenant qui est de nature géopolitique. Et la gouvernance économique européenne n'a pas permis d'éviter les crises économiques et financières. Elle a parfois même pu sembler contribuer à les aggraver. L'apparente rigueur des règles budgétaires nominales n'a pas empêché au début des années 2000 de nombreux États de mener des politiques budgétaires expansives et n'a pas empêché non plus les déséquilibres macroéconomiques de se creuser, conduisant à la crise des dettes souveraines et la zone euro au bord de l'éclatement. C'est une situation à laquelle nous avons dû faire face au tournant des années 2010.

Les réformes de 2011-2012 ont permis des avancées, mais celles-ci aussi se sont révélées insuffisantes : au sortir de la crise des dettes souveraines, les politiques budgétaires sont demeurées encore trop pro-cycliques, ce qui veut dire qu'elles ont été trop défavorables à la croissance et d'abord à l'investissement. Au surplus, nous le savons tous, pour ceux qui les ont pratiquées, d'un côté ou de l'autre, les règles européennes sont devenues excessivement complexes. Elles sont comprises seulement de quelques rares spécialistes qui sont d'ailleurs pour certains dans cette salle.

Qu'on ne se méprenne pas : je préfère le changement en Europe à la désobéissance européenne. Des règles budgétaires sont indispensables dans une union monétaire. Elles sont nécessaires, car la politique budgétaire d'un seul État membre affecte les autres. Comme les pères de l'euro l'avaient bien compris, si la dette d'un État devient insoutenable, il y a un risque d'éclatement de la zone euro. La crise des dettes souveraines dans les années 2010 a suffisamment démontré les limites des règles budgétaires qui n'ont su prévenir ni l'endettement public excessif, ni l'endettement privé excessif qu'elles ne visaient d'ailleurs pas. Elles ne le traitaient pas. Pour défendre l'Union monétaire, les États membres ont été contraints de procéder à une forme de mutualisation des risques avec la création du mécanisme européen de stabilité, de renforcer encore les règles budgétaires, l'ensemble de la surveillance de leurs politiques économiques et du secteur financier. L'Union monétaire a ainsi pour contrepartie, et c'est une bonne chose, des obligations collectives auxquelles chacune des politiques budgétaires doit se plier.

Les règles budgétaires sont d'autant plus indispensables que les prochaines années vont soumettre les politiques budgétaires européennes à de fortes tensions. Personne ne sait comment ni quand va se terminer le conflit en Ukraine, mais évidemment nous mesurons que ses conséquences risquent d'être profondes. Elles le sont, en vérité, déjà.

Les guerres sont la plupart du temps aussi des chocs économiques majeurs : la guerre du Vietnam avait déstabilisé les finances publiques américaines, et la

guerre de Kippour entraîné une explosion du prix des matières premières et une rupture dans le rythme de croissance des économies occidentales.

En tout état de cause, nous savons déjà que les conséquences de la guerre en Ukraine sur les finances publiques sont importantes. Alors que le taux d'inflation annuel de la zone euro est estimé à 7,5 % en mars, on constate que, dans l'ensemble des pays européens, les gouvernements s'efforcent d'amortir les effets des hausses des prix de l'énergie et des produits alimentaires par un surcroît de dépenses et des réductions d'impôts. Pour contrer la seule hausse des prix de l'énergie, les mesures prises par le Gouvernement français, je me contente de parler de lui, en faveur des ménages et des entreprises, seraient déjà de 26 Md€ pour 2022, estimation qui demeure à prendre avec une certaine prudence. Ce mouvement pourrait prendre encore plus d'ampleur au cours des prochains mois, notamment en cas de rupture complète, on ne sait jamais, des approvisionnements de gaz en provenance de Russie.

Ce qui signifie que la guerre que nous vivons en Ukraine affecte la croissance, alors que l'économie européenne n'avait pas tout à fait achevé son retour à sa tendance d'avant la crise sanitaire. La hausse des prix des matières premières, l'impact des sanctions économiques à l'encontre de la Russie et les ruptures dans les chaînes d'approvisionnement, tout cela, ensemble, handicape l'activité, ce qui va également, nous le savons, affecter les recettes publiques et compromettre l'achèvement d'objectifs budgétaires pour 2022 qui n'étaient pas extraordinairement ambitieux. D'ores et déjà, les premiers indicateurs nous indiquent un fléchissement significatif de la croissance au premier trimestre de cette année. Les prévisions de croissance du consensus ont été revues de près d'un point à la baisse pour les Etats-Unis, la France et l'Allemagne par rapport au début de l'année.

La réévaluation des menaces qui pèsent sur la sécurité des pays de l'Union européenne va d'ailleurs pousser, nous le savons aussi, à la hausse les investissements à financer, les budgets militaires dans de nombreux pays. Des décisions ont d'ailleurs été prises en ce sens, je pense en particulier à l'Allemagne et à cette décision très spectaculaire de financer 100 Md€ d'investissements dans la défense.

Ces tensions nouvelles sur les finances publiques viennent s'ajouter aux pressions déjà existantes liées aux dépenses de retraites en raison du vieillissement de la population européenne mais aussi, je l'ai dit, aux besoins d'investissements massifs, dans la transition écologique, dans la défense, dans le numérique, dans la santé, dans l'éducation, dans l'innovation, dans la recherche.

Le retour de l'inflation constitue par ailleurs un facteur d'incertitude majeur sur nos finances publiques. Elle est souvent considérée, certains aiment bien soutenir cette thèse, comme un moyen d'alléger le poids d'une dette devenue trop importante, mais on peut craindre, à l'inverse, que dans le contexte actuel, elle constitue un facteur supplémentaire de tensions sur nos finances publiques. En particulier, si les chocs d'offre, provenant des prix des matières premières et des tensions sur les chaînes d'approvisionnement, venaient à persister et à se transmettre aux prix de l'ensemble des biens et services et aux salaires, il est possible que les banques centrales soient amenées à passer à une politique de taux d'intérêt réels qui seraient plus élevés, avec des conséquences sur la charge d'intérêt et donc des marges de manœuvre réduites en termes de finances publiques.

De plus, avec la fin annoncée des programmes de rachats d'actifs par les banques centrales, c'est uniquement sur les investisseurs privés qu'il faudra compter pour acheter de la dette publique. Et la perspective d'une sorte de « vengeance » des créanciers privés qui depuis plusieurs années doivent détenir des titres dont le rendement réel est négatif ne peut pas être totalement exclue.

En définitive, la « contrainte budgétaire », qui avait pu sembler ne plus exister que dans les manuels d'économie, risque de faire un retour en force dans les années à venir.

Ce contexte particulièrement incertain rend donc d'autant plus indispensable d'avoir ou plutôt de redéfinir des règles budgétaires qui nous permettent de préserver la soutenabilité de nos finances publiques.

Les discussions sur la réforme de la gouvernance économique européenne entrent ces derniers mois dans le vif du sujet. Nous savons que les règles actuelles sont pour l'heure, nous ne savons pour combien de temps compte tenu de la situation, suspendues, mais je l'ai dit, nous avons besoin de règles, de les rétablir, et à mon sens, nous ne pouvons pas les rétablir à l'identique. C'est pour cela que j'ai manifesté ma préférence pour le changement.

Quelques grands axes autour desquels pourrait s'articuler sa refondation me paraissent essentiels. Je les cite très rapidement, ce n'est pas moi qui vais aujourd'hui nourrir principalement cette discussion :

- **D'abord, à mon sens, les règles budgétaires doivent être simples et intelligibles** c'est-à-dire facilement compréhensibles. Cela n'est pas le cas aujourd'hui et nous sommes tous ici bien placés pour le savoir.
- **Elles doivent par ailleurs être mises en œuvre sous un regard encore plus aigu des institutions budgétaires indépendantes, qui doivent encore être renforcées.** Je le dis devant vous, mesdames et messieurs qui

les représentent ici, les institutions budgétaires nationales ont à mon sens, comme l'a bien montré le rapport de *l'European Fiscal Board*, un rôle majeur à jouer pour que l'application des règles budgétaires ne soit pas perçue par les citoyens comme une contrainte venue de Bruxelles mais comme un enjeu national. C'est un jeu auquel on aime bien jouer par exemple en France. On se réforme parce que Bruxelles l'a dit. Non ! On se réforme parce qu'on doit se réformer. Et pour ça, l'appropriation par les institutions budgétaires indépendantes est, me semble-t-il, très utile. Dans le cas de la France, le jeune Haut conseil des finances publiques qui va fêter ses 10 ans, joue déjà un rôle important pour limiter les biais qui pouvaient exister dans les prévisions macroéconomiques du Gouvernement, cela a été reconnu par les organisations internationales. Je me réjouis que la loi organique soit récemment venue renforcer son mandat en lui donnant désormais un rôle complémentaire pour vérifier le réalisme des prévisions de finances publiques. Je souhaite, ce n'est pas un secret et on me pardonnera de le dire ici, qu'on aille encore plus loin à l'avenir dans l'élargissement de ce mandat. S'agissant du Haut Conseil, il me semble notamment indispensable qu'il puisse donner un avis formel sur la soutenabilité de la dette publique - ce débat doit être porté devant les citoyens - et contre-expertiser le chiffrage des mesures nouvelles.

- **Troisième suggestion : les règles budgétaires, et notamment celles qui concernent la dette publique, devront être ajustées pour être réalistes et adaptées à la situation de chacun des pays ; je pense sincèrement à l'expérience qu'une approche plus nationale, moins mécanique, moins en quelque sorte « prêt-à-porter » universel, soit nécessaire.** Il n'est pas raisonnable de demander aux pays les plus endettés de la zone euro de revenir à marche forcée vers les 60 points de dette sur PIB si on devait garder cette notion. On sait bien que par temps différents, il ne serait pas raisonnable de demander aux plus endettés un rythme trop accéléré au risque de tuer dans l'œuf une croissance qui parfois tarde à revenir.
- **quatrième suggestion : l'accent devrait être mis sur la préservation de la solvabilité des États, et donc la surveillance de leur endettement ; enfin, deux dernières remarques : les règles ne doivent plus être procycliques et elles devraient plutôt veiller à préserver les dépenses de croissance et d'investissement ; c'est là, qu'est la priorité pour l'avenir. Et, pour terminer, pour achever l'Union monétaire, l'Europe a besoin d'une capacité budgétaire permanente qu'elle pourra activer en cas de choc et qui disposerait de ressources fiscales propres et cela, c'est aussi un des grands enjeux que tu as à traiter, cher Paolo, au sein de la Commission, à convaincre, aussi les États membres, avec la limitation forcenée, de la règle de l'unanimité, il faut créer enfin ces nouvelles ressources propres.**

Nous vivons une période historique. Nous avons face à nous des menaces auxquelles nos démocraties libérales sont confrontées qui sont sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale et pour autant, jamais l'idéal européen n'a été autant nécessaire et jamais le besoin de solidarité n'a été aussi fort. Jamais d'ailleurs, il n'a été aussi reconnu. Je veux saluer le progrès historique que représente *Next Generation EU* qui est le premier projet de dette commune tourné vers la solidarité. « *Je crois à la victoire finale des démocraties, mais à une condition, c'est qu'elles le veuillent* », affirmait Raymond Aron en 1939 devant la Société française de Philosophie.

C'est à nous de vouloir, c'est à nous de faire maintenant les sauts. Ces sauts doivent être politiques et géopolitiques. Ils s'imposent pour que le projet européen avance et que son unité se renforce. La réforme de la gouvernance économique européenne n'est pas perçue d'emblée comme un saut politique ou géopolitique et pourtant, je suis persuadé que c'est un des éléments-clés de notre unité et de notre force.

Voilà les quelques mots que je voulais vous adresser.

Je cède maintenant la parole à Paolo Gentiloni, Commissaire européen que je remercie ardemment d'être venu ici parmi nous. Beaucoup de choses reposent sur lui, sur les initiatives qu'il va prendre car nous savons bien que sans initiative de la Commission, l'espoir du progrès serait vain. Je vous souhaite une excellente conférence et ne doute pas qu'elle donnera lieu à des échanges fructueux.