

Avis du Comité économique et social européen sur la «Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro»

COM(2012) 301 final

(2013/C 133/09)

Rapporteur: **M. DELAPINA**

Le 14 août 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Recommandation de recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro»

COM(2012) 301 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 janvier 2013.

Lors de sa 487^e session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 161 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite que soient définies des lignes directrices générales en matière de politiques économiques des États membres de la zone euro, en tant qu'elles constituent un cadre cohérent destiné à garantir l'approfondissement de l'intégration, ainsi qu'à améliorer la coordination et l'efficacité de cette dernière.

1.2 Le Comité approuve en outre que la formulation des recommandations et l'examen de leur mise en œuvre soient différenciés pays par pays. Cette approche permet de tenir compte des disparités des performances économiques et de la diversité des causes de la crise dans chaque État.

1.3 Le Comité souhaite toutefois exploiter l'occasion que lui fournit la formulation de recommandations en matière de mise en œuvre des grandes orientations de politique économique pour attirer l'attention sur les divers impératifs d'une réforme de la conception même de la politique économique, notamment dans la perspective de la reformulation desdites lignes directrices, prévue pour 2014. Il estime que le dosage des politiques qui prévaut actuellement est déséquilibré, en ce qu'il ne prête pas attention à l'importance que revêtent la demande et l'équité de la redistribution. Plusieurs signes semblent indiquer que divers efforts de réforme aboutissent à une stabilisation des marchés financiers, de sorte que l'approche suivie en matière d'action économique pourra désormais insister davantage sur les politiques de croissance et de création d'emplois. Le secteur bancaire et les marchés financiers n'ont cependant pas encore retrouvé totalement leurs capacités opérationnelles. D'autre part, la politique d'austérité n'autorise aucun programme expansionniste crédible en vue de réduire les dettes publiques et le chômage. Bien au contraire, la crise s'est aggravée: au lieu d'en sortir par la croissance, la zone euro a fait tant d'économies qu'elle s'est enfoncée dans une récession à double plongeon, dont les conséquences sont profondes, non seulement pour l'économie mais aussi et surtout sur le plan social. En négligeant

ces conséquences sur la société, on en arrivera, à long terme, à fragiliser davantage encore la croissance économique européenne.

1.4 Les efforts de stabilisation entrepris par les instances politiques nationales sont voués à l'échec s'ils sont sapés par les évolutions sur les marchés financiers et la spéculation. C'est pourquoi le Comité exige une reréglementation plus sévère de ces marchés qui s'étend également au système bancaire parallèle et soit coordonnée à l'échelon du G20, ainsi qu'un redimensionnement de la taille du système financier, de manière à le remettre en adéquation avec les besoins de l'économie réelle. Le CESE appelle de ses vœux une «renaissance de l'économie réelle» en Europe, au centre de laquelle l'activité entrepreneuriale reprendra le dessus sur les mobiles spéculatifs.

1.5 Un filet de sécurité solidaire et crédible, qui soit notamment fondé sur une confiance méritée, est de nature à garantir qu'une spéculation contre les pays en difficulté n'aura aucune chance d'aboutir et permettra ainsi à ces pays de réduire leurs coûts de financement. Des emprunts européens communs, ainsi qu'une dépendance moindre à l'égard des agences de crédit, pourraient également contribuer à faire baisser lesdits coûts de financement dans les pays en crise.

1.6 Résultant de toute une série de causes, comme les dépenses engagées pour soutenir les banques, les dispositions de relance et, dans certains pays, l'explosion des bulles spéculatives du logement et de la construction, les mesures destinées à assainir les finances publiques revêtent un degré d'urgence variable, d'où la nécessité de prévoir un éventail plus large et plus souple de calendriers pour leur application. En outre, elles doivent tenir compte des effets qu'elles produisent sur la demande et être articulées avec les objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière de politique sociale et d'emploi. En effet, la croissance et l'emploi sont les clés d'un assainissement réussi. Un faible déficit budgétaire est avant tout la conséquence d'une évolution favorable de l'ensemble de l'économie et d'une saine gouvernance et non sa condition préalable.

1.7 Un assainissement budgétaire solide se doit d'être équilibré, de par l'attention qu'il portera à garder la balance égale entre ses effets sur l'offre et sur la demande, tout réservant un traitement égal au volet des recettes et à celui des dépenses. Le Comité fait observer avec insistance qu'un cadre intégré de politique budgétaire (une «union budgétaire») ne concerne pas seulement les dépenses des États mais couvre également leurs recettes. Le Comité demande que l'on repense dès lors non seulement les dépenses mais aussi les régimes fiscaux dans leur ensemble, en veillant à une juste répartition. Il indique à cet égard une série de mesures possibles en vue d'accroître le produit de l'impôt, dans l'objectif de préserver les moyens de financer au niveau souhaité les régimes de sécurité sociale et les investissements d'avenir dans le secteur public. En se fondant sur des analyses minutieuses des différents systèmes économiques au sein de l'UE, il serait souhaitable de tendre à une harmonisation des assiettes et des modes de calcul des impôts. Pareille harmonisation permettrait d'éviter des distorsions de concurrence au sein de l'Union, plutôt que d'accentuer une érosion des recettes publiques par une surenchère à la baisse de la fiscalité.

1.8 Le Comité lance un appel pressant pour que les effets multiplicateurs de la fiscalité soient réévalués à la lumière des recherches considérables qui ont été effectuées à ce sujet au niveau international et indiquent qu'en phase de récession, lesdits effets varient d'un pays à l'autre et ont des incidences nettement plus néfastes sur la croissance économique et l'emploi qu'on ne l'avait relevé jusqu'à présent. Un élément dont les instances politiques devraient tirer davantage parti est qu'en règle générale, les effets multiplicateurs négatifs sur les revenus et l'emploi qui résultent de mesures touchant aux recettes sont inférieurs à ceux des réductions des dépenses, en particulier lorsque ces dispositions agissant sur les rentrées affectent des catégories de population moins portées à consommer. Cette démarche pourrait ainsi ouvrir des perspectives, grâce à des redéploiements neutres pour le solde budgétaire, de susciter de l'emploi et une demande, en libérant des moyens en faveur de mesures expansionnistes, telles que des programmes de formation et d'emploi, des investissements dans les industries, la recherche et les services sociaux. De surcroît, cette démarche favorise le rétablissement de la confiance des entreprises et des consommateurs, qui revêt une nécessité urgente.

1.9 Par ailleurs, de telles mesures expansionnistes permettraient tout particulièrement de stimuler les importations dans les pays en excédent. Il serait plus efficace encore de coordonner ces actions dans toute l'UE, car les importations vers la zone euro prise globalement, c'est-à-dire en provenance de pays tiers, atteignent un montant nettement plus faible que celles de chacun de ses États membres pris isolément.

1.10 Lorsque l'on s'emploie à corriger les déséquilibres économiques extérieurs, l'indispensable impératif de symétrie requiert que les pays en excédent distribuent les profits tirés de leurs exportations sous forme d'une amélioration du bien-être de larges couches de la population. De cette manière, ces pays augmenteraient leur demande intérieure effective, qui contribuerait également à réduire leurs «déficits d'importations».

1.11 Indépendamment du remaniement qu'il convient d'opérer dans le dosage des différentes politiques macroéconomiques, des réformes structurelles conçues de manière à être socialement acceptables peuvent également conforter la demande et améliorer la compétitivité de l'économie.

1.12 En règle générale, il n'est pas approprié, lorsque l'on s'attache à corriger les déséquilibres économiques extérieurs, de se focaliser sur la compétitivité par les prix, qui est bien souvent associée à l'exigence de modération salariale. Adopter une démarche restrictive sur les salaires en vue de favoriser les exportations simultanément dans tous les pays de la zone euro produit non seulement des effets lourds de conséquences du point de vue de la redistribution de la richesse mais réduit également la demande globale et enclenche une spirale infernale, où tous les pays se retrouvent perdants.

1.13 Le Comité réitère sa revendication d'une politique salariale qui utilise pleinement les marges de manœuvre que permet la productivité et il rejette les prescriptions et les interventions tout à fait inacceptables de l'État dans la sphère politique autonome de la négociation des conventions collectives.

1.14 D'autres facteurs de coût, souvent plus déterminants que les salaires, sont généralement négligés. De surcroît, l'importance que revêtent les éléments autres que les prix pour la compétitivité est occultée. Dans la concurrence mondiale, l'Europe ne peut réussir que «par le haut», grâce à une stratégie de haute valeur ajoutée et de qualité. Une stratégie «par le bas», de compétition effrénée avec les autres régions du monde pour réduire les coûts, serait vouée à l'échec.

1.15 Grâce aux stabilisateurs automatiques des systèmes de sécurité sociale, le modèle social européen a, d'une manière générale, favorisé la gestion de la crise, en soutenant la demande et la confiance. Affaiblir ce dispositif risquerait de faire basculer l'Europe dans une profonde dépression, semblable à celle vécue dans les années trente du siècle dernier.

1.16 De manière générale, le Comité plaide en faveur d'un renforcement du rôle des partenaires sociaux à l'échelon national et européen, ainsi que d'une coordination plus poussée des politiques salariales dans toute l'Europe, par exemple grâce à une revalorisation du dialogue macroéconomique, qui devrait également être instauré dans la zone euro. Il conviendrait que la reformulation des lignes directrices tienne compte du constat que les États où le dialogue social fonctionne ont été mieux à même que les autres d'amortir les effets de la crise.

1.17 En outre, le Comité demande d'abord que les partenaires sociaux et les autres organisations représentatives de la société civile soient associés aussi précocement et complètement que possible à l'élaboration des politiques. Les changements et les réformes nécessaires n'auront de perspectives de succès et ne pourront être acceptés que si la répartition des charges apparaît équitable.

1.18 En résumé, on peut poser les constats suivants: l'Europe a besoin d'un nouveau modèle de croissance, qui ait pour traits marquants de lutter contre l'inacceptable chômage et de dégager les marges suffisantes pour les investissements d'avenir et ceux de type social et écologique, qui induisent croissance et demande. En procédant à des redéploiements budgétaires et en garantissant une assiette suffisante à la fiscalité tout en veillant à une répartition équitable, il y a lieu de renforcer les structures sociales, afin d'accroître la force productive et de conforter la demande et la confiance. Un tel schéma de croissance permet également d'assainir durablement les comptes publics.

2. Contexte

2.1 La «recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union» a fixé des lignes directrices qui resteront inchangées jusqu'en 2014, afin que toute l'attention puisse se porter sur leur mise en œuvre, à savoir:

- ligne directrice n° 1: garantir la qualité et la viabilité des finances publiques,
- ligne directrice n° 2: résorber les déséquilibres macroéconomiques,
- ligne directrice n° 3: réduire les déséquilibres au sein de la zone euro,
- ligne directrice n° 4: optimiser le soutien à la recherche et au développement et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique,
- ligne directrice n° 5: favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre,
- ligne directrice n° 6: améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser et développer la base industrielle afin d'assurer le plein fonctionnement du marché intérieur.

2.2 À cette fin, la Commission européenne a présenté, en date du 30 mai 2012, sa nouvelle «recommandation de recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro», qui met à jour les recommandations relatives à l'orientation générale des politiques économiques dans la zone euro. Des recommandations par pays ont en outre été formulées pour chacun des vingt-sept États membres de l'Union. Le Conseil de l'Union européenne a adopté les documents correspondants le 6 juillet 2012.

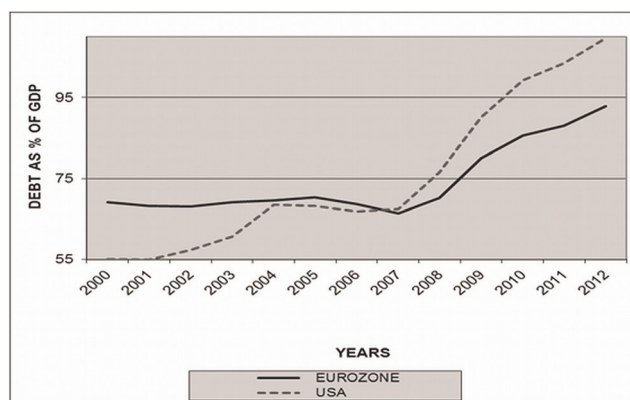
3. Observations générales

3.1 Le CESE salue les efforts déployés par la Commission afin de mettre en place un cadre cohérent destiné à garantir la coordination améliorée de la politique économique européenne qui s'impose de toute urgence. Pareille amélioration s'avère incontournable si l'on veut retrouver durablement le chemin de la croissance et de l'emploi. Il existe en effet un risque que des mesures qui sont peut-être pertinentes pour résorber les déséquilibres dans un État membre pris isolément se révèlent néanmoins contreproductives pour la zone euro dans sa totalité.

3.2 Il est dès lors nécessaire de développer une vision d'ensemble, une conception et une perception qui soient européennes. Aussi le Comité partage-t-il le point de vue de la Commission selon lequel une véritable coopération en matière de politique économique, du moins au sein de l'eurogroupe, passe par une intégration approfondie, ainsi que par une coordination renforcée et plus efficace. Il convient, dans ce domaine, de tenir compte des différences de performance économique entre les États membres (niveau et croissance du PIB, taux de chômage et tendances en la matière, montant et structure du déficit budgétaire et de l'endettement, sommes consacrées à la recherche et au développement, dépenses sociales, balance des paiements courants, approvisionnement énergétique, etc.).

3.3 La crise qui dure maintenant depuis 2008 a pris naissance aux États-Unis, avant de prendre une ampleur mondiale. Elle a eu pour effet de faire voir que l'union monétaire a une structure qui pêche par la confiance excessive qu'elle place dans les forces du marché et ne pare pas comme il le faudrait aux risques de déséquilibres. Comme l'atteste l'évolution des budgets publics dans l'ensemble de la zone euro jusqu'en 2008, ce n'est pas le manque de discipline budgétaire qui, de manière générale, est à l'origine de la crise.

Évolution de l'endettement rapporté au PIB en % (source: AMECO 2012/11)



3.4 Dans la moyenne de la zone euro, les déficits ou les niveaux d'endettement n'ont augmenté qu'à la suite, d'une part, de l'injection massive de fonds publics pour sauver le système financier et soutenir la demande et le marché du travail, qui s'étaient effondrés sous l'effet de la crise financière ⁽¹⁾, et, d'autre part, de la chute des recettes publiques, imputable en particulier au recul de l'emploi. Cette donnée revêt une importance particulière pour l'élaboration de stratégies de politique économique, sachant qu'un diagnostic erroné entraîne un traitement inadéquat. **Dès lors, le CESE se félicite fondamentalement que l'évaluation de la mise en œuvre des lignes directrices s'effectue de manière différenciée pour chaque pays.** Il n'existe pas de solution universelle, car les causes de la crise diffèrent elles aussi radicalement d'un État membre à l'autre.

3.5 Le CESE tient, en tout état de cause, à profiter de l'occasion pour attirer l'attention sur la **nécessité de réformer la conception de la politique économique.** Cette démarche s'impose non seulement dans le cas des examens annuels mais revêt également une importance particulière pour la prochaine version des lignes directrices relatives aux politiques économiques en 2014.

3.6 L'Europe en était en 2012 à sa cinquième année de crise. Peu après la définition des lignes directrices actuellement en vigueur, la Commission européenne tablait encore, dans l'édition 2010 de ses prévisions d'automne pour la zone euro, sur une croissance du PIB de 1,6 % et un taux de chômage de 9,6 % en 2012. Cette année-là, la zone euro a en fait été plongée dans la récession, et le taux de chômage y a dépassé les 11 %. Dans certains pays, il a même atteint des valeurs de quelque 25 %.

3.7 Par contraste, avec des taux autour de 2 %, l'économie des États-Unis affiche une croissance, certes modérée, mais continue, soutenue par une politique monétaire résolument et invariablement expansionniste, ainsi que par la démarche de politique sociale et budgétaire du gouvernement. La consommation, les investissements et la production industrielle se développent vigoureusement, de sorte que le taux de chômage est nettement inférieur au pic atteint en octobre 2009 ⁽²⁾.

3.8 Alors que la nécessité d'un renforcement actif de la demande intérieure et d'une réglementation des marchés était reconnue par le plan européen de relance économique de l'année 2008, encore marquée dans sa totalité par le brutal effondrement économique qui a suivi la faillite de la banque Lehman Brothers, la politique économique n'a pas tardé à revenir à son tropisme traditionnel. La mise en garde formulée à maintes reprises, y compris par le CESE, pour souligner que l'Europe devait sortir de cette crise en menant une politique de croissance au lieu d'en déclencher une nouvelle par l'application

d'une politique d'austérité est restée lettre morte et la récession à double creux tant redoutée est dès lors devenue réalité.

3.9 En premier lieu, l'échec de la politique économique européenne tient à son incapacité à stabiliser les marchés financiers. Leur forte variabilité, les écarts élevés entre les taux d'intérêts, le niveau excessif qu'ils atteignent pour le long terme et l'important volant de liquidités conservé par les banques montrent qu'en dépit des ébauches d'avancées importantes vers une union bancaire, le système financier n'a pas encore pleinement recouvré sa capacité opérationnelle. L'incertitude qui en résulte pour les entreprises et les consommateurs continue de freiner les perspectives de croissance.

3.10 En second lieu, la politique économique n'a pas su combattre le déficit de demande interne et externe. Le durcissement spectaculaire des objectifs de politique budgétaire fixés aux États membres ainsi qu'un passage extrêmement prématuré et trop radical à une politique budgétaire restrictive, opéré de surcroît simultanément dans tous les pays, ont eu pour effet d'affaiblir toutes les composantes fondamentales de la demande intérieure. De plus, il est évident que les impulsions de croissance provenant de la demande extérieure restent enserrées dans des limites étreintes lorsque les principaux partenaires commerciaux, à savoir les autres États membres de l'Union, suivent une ligne d'austérité analogue. À l'affaiblissement de la demande intérieure vient donc se superposer le rétrécissement mutuel des débouchés à l'exportation.

3.11 Le **dosage actuel des politiques macroéconomiques** est déséquilibré, en ce qu'il néglige la dimension de la demande et les effets liés à la redistribution. Il ne fait que surenchérir sur la politique qui a déjà mené la stratégie de Lisbonne à l'échec, pour avoir omis de tenir compte de la demande intérieure déficiente dans de grands États membres clés et des inégalités croissantes de redistribution. Cette politique se concentre unilatéralement sur l'assainissement budgétaire, ainsi que sur une stratégie de réduction des coûts visant à accroître la compétitivité par les prix. Certes, le Comité se félicite que la Commission exige un assainissement des finances publiques qui soit propice à la croissance et sur lequel elle insiste également dans ses documents ultérieurs et dans l'examen annuel de la croissance 2013 ⁽³⁾. Toutefois, cet impératif ne semble exister que sur le papier, car jusqu'à présent, les données empiriques n'attestent aucunement qu'il ait été traduit sur le terrain.

3.12 En conséquence, la politique économique menée à l'échelon européen n'a pas réussi à introduire des mesures propres à favoriser, dans le cadre d'un programme expansionniste crédible, la réduction simultanée des dettes publiques et du chômage. La politique de coupes sombres dans les dépenses de l'État, notamment celles liées à l'État-providence, et l'augmentation des impôts les plus généralisés produisent des effets désastreux sur des économies qui se trouvent d'ores et déjà en phase de contraction. Cette démarche réduit les revenus disponibles et, donc, la demande induite par la consommation, ainsi que la

⁽¹⁾ À cet égard, l'on peut trouver une description plus détaillée et différenciée de la genèse de la crise financière et économique, JO C 182, du 4 août 2009, p. 71, 2^e partie.

⁽²⁾ Voir les prévisions publiées par la Commission à l'automne 2012.

⁽³⁾ COM(2012) 750 final.

production et l'emploi. La politique d'austérité amoindrit ainsi les recettes fiscales dans une bien plus large mesure qu'initialement supposé⁽⁴⁾, comme le FMI lui-même a dû le concéder dans ses prévisions les plus récentes. Cette situation a aggravé la récession d'un cran, avec pour effet, au final, de creuser encore les déficits budgétaires en un cercle vicieux dont l'issue est pour l'instant incertaine. Son coût économique et social élevé se manifeste sous la forme d'une hausse massive du chômage.

3.13 Compte tenu, principalement, des coûts engendrés par le soutien fourni aux banques, les politiques de relance et, dans certains pays, l'explosion des bulles spéculatives du logement et de la construction, il est évident que des trajectoires d'assainissement qui soient plus ou moins accentuées selon l'État membre concerné sont nécessaires pour assurer la viabilité des finances publiques. Le CESE signale toutefois que les plans de réduction de la dette publique doivent être compatibles avec la relance économique et les objectifs en matière sociale et en matière d'emploi qui ont été définis dans la stratégie Europe 2020. La croissance et l'emploi sont les clés de voûte d'un assainissement réussi, alors que les mesures d'austérité radicales peuvent aller jusqu'à entraîner une augmentation du ratio d'endettement, en sus de profondes fractures sociales.

3.14 Bien que dans le cadre du présent avis, le Comité se concentre principalement sur les aspects liés au dosage des politiques macroéconomiques, cette attention ne diminue en rien l'importance que revêtent les **réformes structurelles**. Des réformes structurelles socialement acceptables doivent notamment contribuer à renforcer la demande et l'efficacité dans des domaines tels que la fiscalité, l'approvisionnement énergétique, l'administration, l'éducation, la santé, le logement, les transports et les retraites, étant entendu qu'il s'impose à cet égard de tenir compte des différences de compétitivité entre les différents pays.

3.15 Les politiques régionale et structurelle devraient elles aussi mettre l'accent sur l'accroissement de la productivité, afin de favoriser la modernisation ou le développement d'une économie durable fondée sur l'industrie et les services. D'une manière générale, on a pu relever que les pays dont l'économie réserve une place plus importante à l'industrie ont été moins touchés par la crise et ce constat plaide en faveur de stratégies d'industrialisation appropriées.

3.16 Néanmoins, le Comité entend élargir l'interprétation prédominante, généralement assez restrictive, qui est donnée à la notion de «réforme structurelle». Ainsi, l'appel aux réformes structurelles devrait porter également sur la structure de la réglementation des marchés financiers, le mécanisme de coordina-

tion des systèmes fiscaux et la structuration des dépenses et recettes publiques.

4. Observations spécifiques

4.1 Système financier

4.1.1 Le CESE partage le point de vue de la Commission, quand elle souligne l'importance que revêtent la stabilisation du système financier et son fonctionnement sans heurt. En effet, la condition essentielle pour le succès de toute démarche visant à surmonter et à éviter les crises est de veiller à ce que les marges de manœuvre de la politique économique ne soient ni minées, ni compromises par la spéculation sur les marchés financiers. En conséquence, il est nécessaire que les marchés financiers (y compris le secteur bancaire parallèle), lesquels représentent une source de déstabilisation potentielle plus forte qu'un manque de compétitivité, soient soumis à une surveillance dont la structure soit claire et efficace et à une réglementation plus sévère. Pour prévenir les risques de manœuvres d'évitement, il conviendrait que les mesures prises à cet égard soient coordonnées dans l'enceinte du G20. Les marchés financiers doivent être ramenés à une taille raisonnable et se mettre à nouveau au service de l'économie réelle et non se dresser en concurrent par rapport à elle⁽⁵⁾.

4.1.2 Pour réduire les coûts de financement des États en crise, artificiellement gonflés par la spéculation, il convient de s'efforcer de diminuer la dépendance vis-à-vis des agences de notation privées. Par ailleurs, un filet de sécurité solidaire crédible, fondé notamment sur une confiance méritée, serait susceptible de garantir que toute spéculation contre les pays en difficulté est dénuée d'intérêt et, ainsi, de l'empêcher. Plusieurs avancées importantes ont été accomplies en ce sens il y a peu (nouveau plan de rachat de dette publique de la BCE, entrée en vigueur définitive et fonctionnement à plein régime du mécanisme européen de stabilité, etc.). À condition d'être bien encadrée, l'émission d'obligations européennes communes peut contribuer elle aussi à alléger la situation budgétaire des pays en crise⁽⁶⁾.

4.1.3 Le Comité fait observer qu'il est nécessaire de rompre le lien entre les banques commerciales et la dette publique. En outre, il y a lieu d'inverser la tendance à la compartimentation et à la renationalisation des marchés financiers, en stabilisant ce secteur d'activité. Une autre démarche susceptible de contribuer, tant à l'échelon national qu'europeen, à cette stabilisation serait d'intensifier les efforts déployés pour établir une union bancaire⁽⁷⁾, en couplant ce processus à des instruments efficaces de redressement et de la résolution des établissements de crédit.

⁽⁴⁾ Les perspectives de l'économie mondiale du FMI, publiées le 9 octobre, font état de coefficients multiplicateurs des dépenses devant osciller entre 0,9 et 1,7 au cours de la crise, alors que l'estimation de départ était d'environ 0,5 (cf. FMI 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>).

⁽⁵⁾ JO C 11 du 15.1.2013, p. 34.

⁽⁶⁾ S'agissant du débat sur les obligations de stabilité, les euro-obligations, les emprunts obligataires pour le financement de projets etc., se référer aux JO C 299, du 4 octobre 2012, p.60, et JO C 143, du 22 mai 2012, p. 10.

⁽⁷⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 68.

4.2 Budgets publics

4.2.1 Pour obtenir un assainissement budgétaire solide, il importe de veiller non seulement à l'équilibre entre les effets sur l'offre et ceux sur la demande mais également à tenir la balance égale entre le volet des dépenses et celui des recettes. Par ailleurs, le facteur travail subit une pression disproportionnée dans bon nombre de pays. Il convient dès lors de repenser non seulement les dépenses mais aussi le système fiscal dans son ensemble, en prenant dûment en compte la question d'une répartition équitable entre différents types de revenus et de patrimoines. À cet égard, il s'impose également de solliciter une contribution appropriée de ceux qui ont largement tiré profit des dysfonctionnements des marchés financiers et des plans de sauvetage des banques financés sur les deniers du contribuable.

4.2.2 Du côté des recettes, il existe toute un ensemble de pistes d'action pour satisfaire à la nécessité d'élargir la base fiscale, telles que l'introduction d'une taxe sur les transactions financières, maintes fois prônée par le Comité⁽⁸⁾, l'instauration de taxes énergétiques et environnementales, la suppression des paradis fiscaux⁽⁹⁾, une lutte résolue contre la dissimulation fiscale, la taxation des grandes fortunes, de l'immobilier et des successions, l'imposition des banques en vue de l'internalisation des coûts externes⁽¹⁰⁾ ou encore l'harmonisation des assiettes et des systèmes de calcul de l'impôt pour éliminer les distorsions de concurrence au sein de l'Union, en lieu et place de la course à l'abaissement de la fiscalité qui a été privilégiée jusqu'ici et accélère l'érosion des recettes publiques. On omet trop souvent de prendre en considération qu'un cadre budgétaire intégré (une «union budgétaire») ne se limite pas au volet des dépenses publiques mais s'étend également à celui des recettes.

4.2.3 Dans bon nombre d'États membres, il s'impose par ailleurs de donner nettement plus d'efficacité au système de collecte de l'impôt.

4.2.4 L'approche classique de l'assainissement budgétaire consiste à réduire les dépenses publiques. Pourtant, supposer que la diminution desdites dépenses est une démarche plus prometteuse que l'augmentation des recettes reste un dogme non démontré. Les expériences concrètes dans des pays en crise comme la Grèce prouvent qu'il était illusoire de tabler sur des «effets non keynésiens». En effet, lorsque la demande intérieure dans l'ensemble de l'union monétaire est affaiblie par une politique d'austérité, les coupes opérées dans les dépenses publiques n'exercent pas cet effet d'attraction qui fait affluer l'investissement privé sous l'effet d'une confiance accrue. En outre, l'impact des réductions des dépenses consacrées, par exemple, aux systèmes sociaux ou aux services publics, se traduit généralement par une régression, en ce qu'elles accentuent les inégalités de redistribution et freinent la consommation. Par ailleurs, il existe des marges d'action s'agissant de diminuer certaines dépenses improductives, comme dans le domaine de la défense.

4.2.5 L'action politique devrait plutôt jouer sur les grandes différences entre les effets multiplicateurs que les diverses mesures de politique budgétaire exercent sur les revenus et l'emploi. La quasi-totalité des études empiriques montrent que dans le cas des mesures fiscales, ils sont inférieurs à ceux produits par des mesures centrées sur les dépenses. Une politique d'accroissement ciblé des recettes publiques permettrait ainsi de dégager les fonds nécessaires de toute urgence, par exemple pour lancer des programmes en faveur de l'emploi, visant en particulier les jeunes.

4.2.6 Une telle redistribution sans incidence sur le solde budgétaire créerait directement de l'emploi et de la demande sans grever les budgets publics. Outre leurs répercussions positives sur l'économie nationale, ces mesures, surtout si elles sont prises par des pays en excédent, donneraient également une impulsion expansionniste à l'ensemble de l'union monétaire en stimulant les importations.

4.2.7 Il serait plus efficace encore de coordonner ces actions dans toute l'UE, car les importations vers la zone euro prise globalement, c'est-à-dire en provenance de pays tiers, atteignent un montant nettement plus faible que celles de chacun de ses États membres pris isolément.

4.3 Déséquilibres extérieurs

4.3.1 Face à une productivité défailante dans un État membre donné et aux problèmes de financement privé et public qui en résultent, il est nécessaire d'examiner l'évolution de la balance des paiements courants et de ses composantes afin de pouvoir agir ou réagir à temps. Lorsque l'on s'emploie à corriger les déséquilibres de la balance commerciale, il convient cependant de prendre en considération la symétrie qui existe en la matière, les exportations d'un pays constituant les importations d'un autre. Aussi la résorption d'un déséquilibre ne peut-elle prendre exclusivement la forme de mesures de réduction dans les seuls pays en déficit: il convient également d'inviter les pays en excédent à stimuler leurs importations, par un renforcement de leur demande intérieure, et à réduire en quelque sorte leur «déficit d'importations».

4.3.2 Du point de vue européen, le secteur de l'énergie fait tout particulièrement figure d'exception, dans la mesure où il s'avère que la balance commerciale de tous les États membres de l'Union est largement déficitaire dans ce domaine⁽¹¹⁾. Une reconfiguration du marché intérieur européen dans un sens écologique devrait permettre de réduire sa dépendance aux importations de combustibles fossiles, grâce à l'exploitation en son sein de sources d'énergie de substitution propres. En outre, le secteur de l'énergie solaire offre, dans la frange méridionale de l'UE, une possibilité d'améliorer les soldes commerciaux intra-européens.

⁽⁸⁾ En dernier lieu dans le JO C 181 du 21 juin 2012, p. 55.

⁽⁹⁾ JO C 229, du 31 juillet 2012, p. 7.

⁽¹⁰⁾ C'est-à-dire de s'assurer qu'à l'avenir, le contribuable n'aura pas à supporter le coût des crises bancaires.

⁽¹¹⁾ Pour l'UE à vingt-sept membres, ce déficit a atteint 2,5 % du PIB en 2010.

4.3.3 Dans la lutte contre les déficits extérieurs, une importance démesurée est généralement accordée à la compétitivité par les prix. Or il serait périlleux de mettre uniquement l'accent sur celle-ci: appliquée simultanément à tous les pays, la recette du «modèle allemand» (modération salariale pour favoriser les exportations ou freiner les importations), ne peut enclencher qu'un nivellement par le bas, eu égard à la large place occupée par le commerce intérieur au sein de la zone euro.

4.3.4 L'évolution hétérogène des coûts salariaux unitaires passe généralement pour être l'une des causes principales de la crise et cette perception est à l'origine des appels en faveur de leur réduction. Indépendamment des lourds effets redistributifs, propres à affaiblir la demande, qui résultent d'un abaissement du niveau des salaires, cette approche néglige par ailleurs aussi d'autres facteurs de coût pertinents, tels que les prix de l'énergie, des matériaux et des financements ⁽¹²⁾.

4.3.5 À titre d'exemple, on fera observer que dans la période d'avant-crise, les coûts salariaux unitaires réels avaient diminué entre 2000 et 2007 au Portugal, en Espagne et en Grèce ⁽¹³⁾. De toute évidence, l'augmentation nominale excessive des bénéfices a concouru tout autant à la hausse des prix que l'augmentation du salaire nominal.

4.3.6 Aujourd'hui comme hier, près de 90 % de la demande totale dans l'UE émane de ses États membres. S'agissant de l'évolution salariale, le CESE maintient donc le point de vue qu'il avait exprimé dans son avis sur l'examen annuel de la croissance 2011: «Une politique salariale adéquate constitue un élément central de la stratégie de lutte contre la crise. Une approche consistant à aligner la hausse des salaires sur l'accroissement de la productivité dans l'économie nationale dans son ensemble garantit, d'un point de vue macroéconomique, l'équilibre entre une augmentation suffisante de la demande et le maintien de la compétitivité des prix. Les partenaires sociaux doivent dès lors s'efforcer d'éviter les modérations salariales dans le cadre d'une politique protectionniste et d'adapter la politique salariale à la productivité ⁽¹⁴⁾.»

4.3.7 En outre, l'importance que les facteurs autres que les prix revêtent pour la compétitivité ⁽¹⁵⁾ est sous-estimée la plupart du temps. À cet égard, on renverra à la définition de la compétitivité proposée par la Commission européenne, qui la décrit comme étant «la capacité d'une économie à assurer de façon durable à sa population un taux d'emploi élevé et un niveau de vie élevé et en progression ⁽¹⁶⁾».

4.3.8 En raison notamment de la forte augmentation de la charge de la dette publique, le compte des revenus des investissements prend une importance croissante dans les États en

crise. De ce fait, l'on ne saurait limiter l'analyse des déséquilibres à la seule évolution de la balance commerciale.

4.4 *Modèle social européen et dialogue social*

4.4.1 Le modèle social européen constitue pour l'Union européenne un avantage comparatif dans la concurrence mondiale. En effet, l'État-providence contribue également à la réussite économique, si l'on considère que les performances de l'économie, d'une part, et la réduction des inégalités sociales, d'autre part, loin de s'opposer, se soutiennent mutuellement.

4.4.2 Les stabilisateurs automatiques des systèmes de sécurité sociale de l'Europe l'ont aidée à surmonter la crise, y ont soutenu la demande et lui ont permis d'éviter de sombrer dans une dépression semblable à celle qu'elle avait vécue dans les années trente. Sur le plan psychologique, les systèmes de protection sociale jouent également un rôle très important, en ce qu'ils réduisent le risque d'émergence d'une épargne dictée par la peur et stabilisent ainsi la consommation.

4.4.3 Dans certains pays qui peuvent se prévaloir d'un dialogue social efficace, comme l'Autriche, l'Allemagne et la Suède, les partenaires sociaux ont puissamment contribué à atténuer le risque d'une montée du chômage consécutive à la baisse de la production, car en sus du soutien apporté par des mesures de politique économique et sociale, les conventions conclues entre les partenaires sociaux au niveau des entreprises et des secteurs d'activité ont fortement aidé à sauvegarder les contrats de travail existants, notamment par le recours au chômage partiel, l'apurement des heures supplémentaires, l'utilisation des droits à congés, le recours aux congés d'éducation, etc. Il conviendrait de tenir compte de ces expériences dans la nouvelle formulation des lignes directrices, ainsi que dans les rapports annuels par pays.

4.4.4 Les gouvernements européens sont invités à renforcer le rôle des partenaires sociaux à l'échelon européen et national. Il conviendrait d'aider ceux-ci à intensifier leurs efforts en faveur d'une coordination européenne de la politique salariale. De surcroît, il importe de s'employer à revaloriser le dialogue macroéconomique, lequel devrait également être mis en place pour la zone euro.

4.4.5 En tout état de cause, il y a lieu que même en période de crise, l'autonomie des partenaires sociaux soit garantie: la politique salariale doit être conçue dans le respect de l'autonomie des organisations patronales et syndicales habilitées à signer des conventions collectives. Il est inacceptable et l'on se doit de refuser qu'en la matière, l'État fixe des objectifs à atteindre, voire qu'il intervienne, en décrétant par exemple des réductions de salaires ⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ Ainsi, dans le secteur exportateur de l'Espagne, les coûts salariaux ne représentent que 13 % des coûts totaux. Source: Carlos Gutiérrez Calderón/ Fernando Luengo Escalonilla, «Competitividad y costes laborales en España» (Compétitivité et coûts du travail en Espagne), Estudios de la Fundación 49 (2011, <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio49.pdf>).

⁽¹³⁾ Voir: Annuaire statistique de l'économie européenne, automne 2012.

⁽¹⁴⁾ JO C 132, du 3 mai 2011, p. 26, paragraphe 2.3.

⁽¹⁵⁾ JO C 132, du 3 mai 2011, p. 26, paragraphe 2.2.

⁽¹⁶⁾ COM(2002) 714 final.

⁽¹⁷⁾ JO C 132, du 3 mai 2011, p. 26, paragraphe 2.4.

4.4.6 Abstraction faite des partenaires sociaux, il s'impose de mettre également en relief le rôle important que jouent les autres organisations représentatives de la société civile, par exemple, des consommateurs. Dans les périodes de crise, elles sont tout particulièrement indispensables pour relayer les opinions des citoyens et être des parties prenantes du dialogue civil.

4.4.7 Les changements et les réformes nécessaires ne porteront leurs fruits qu'à la condition de parvenir à un bon équilibre entre les objectifs économiques et sociaux et que la répartition de la charge, entre les pays, les catégories de revenus, le capital et le travail, les secteurs, les différents groupes de population, etc., apparaisse équitable. L'équité et l'équilibre social sont la condition sine qua non pour que les mesures d'assainissement soient acceptées: les négliger met la cohésion sociale en péril et fait courir le risque d'une dangereuse montée du populisme et des sentiments d'hostilité envers l'UE. Aussi le Comité réitère-t-il son appel pour que les partenaires sociaux et les autres organisations représentatives de la société civile soient associés, au stade le plus précoce possible et aussi largement que faire se peut, à l'élaboration des politiques.

Bruxelles, le 13 février 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
