

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'économie de l'UE: bilan de 2006. Renforcer la zone euro: principales priorités politiques»

COM(2006) 714 final — SEC(2006) 1490

(2008/C 10/22)

Le 11 janvier 2007, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur «L'économie de l'UE: bilan de 2006. Renforcer la zone euro: principales priorités politiques».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée d'élaborer le projet d'avis du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 septembre 2007 (rapporteur: **M. BURANI**, corapporteur: **M. DERRUINE**).

Lors de sa 438^e session plénière des 26 et 27 septembre 2007 (séance du 26 septembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité approuve dans son ensemble le document de la Commission. Il souhaite néanmoins présenter pour sa part certaines considérations, dont certaines ont déjà été émises auparavant, y compris à une époque antérieure à l'adoption de l'euro. La Commission formule quelques critiques voilées concernant certains aspects des politiques des États membres. Le CESE en approuve la teneur, mais rappelle que les gouvernements se trouvent fréquemment confrontés à des impondérables relevant de la politique intérieure ou liés à des événements extérieurs (crises énergétiques, conflits, etc.) échappant à son contrôle.

1.2 La viabilité à long terme des politiques budgétaires est mise à mal lorsqu'il n'y a pas de continuité dans la ligne politique des gouvernements qui se succèdent dans le temps; il en va de même des réformes structurelles, tributaires de facteurs éminemment subjectifs liés à l'orientation des gouvernements en place. Cela étant, le CESE rejoint la Commission pour dire que la réalisation des réformes structurelles doit s'inscrire dans une indispensable continuité.

1.3 La flexibilité des marchés de biens et de services est un aspect de la politique économique pour lequel les gouvernements doivent obtenir le consentement des partenaires sociaux; la libéralisation — qui a abouti à des résultats variables suivant les pays et les secteurs — doit être réalisée avec circonspection et en tenant compte des données propres à chaque pays et à chaque secteur.

1.4 L'intégration des marchés financiers, déjà réalisée pour l'essentiel en ce qui concerne les services destinés aux entreprises, s'avère plus difficile en ce qui concerne les marchés de détail. Il s'agit du reste pour la plupart d'obstacles objectifs (différences de langue, caractéristiques des services, etc.). Ce sont là des problèmes qui ne peuvent être résolus par voie législative ou réglementaire mais qui doivent l'être dans la mesure du possible par le marché. Les règles existantes devraient suffire pour poursuivre sur la voie de l'intégration; des dispositions sont

tout au plus nécessaires pour assurer une protection optimale des intérêts des consommateurs et, le cas échéant, le contrôle des marchés.

1.5 Comme le demande la Commission, les négociations salariales devraient prendre en compte les implications de l'union monétaire. Le CESE souhaite pour sa part que l'on parvienne à une convergence des politiques économiques, monétaires et de l'emploi via l'instauration de réunions mixtes de l'Eurogroupe et du Conseil Emploi: une convergence, ne fût-elle que de principe, permettrait d'atteindre avec le temps une réelle harmonisation des différentes politiques.

1.6 En recommandant de tenir davantage compte de la dimension internationale, la Commission répond à une critique émise par le CESE avant même l'adoption de l'euro. La montée en puissance des pays asiatiques ne doit pas être perçue comme une menace mais plutôt comme un défi qu'il convient de relever avec les armes de la compétitivité et de l'innovation.

1.7 Il revient aux gouvernements nationaux de promouvoir avec conviction la zone euro: il leur est recommandé de s'abstenir d'imputer à l'euro les difficultés de l'économie nationale, tout en occultant les bénéfices que celle-ci retire de l'adoption de la monnaie unique. Il serait par ailleurs souhaitable que les pays qui n'ont pas adopté l'euro lors de sa mise en circulation manifestent clairement leurs intentions concernant l'avenir. Et ce non seulement afin d'informer l'opinion publique de la zone euro, mais aussi pour faciliter la définition des futures politiques de l'euro en ayant connaissance du nombre et de l'identité des économies appelées à en faire partie.

1.8 Le CESE fait observer que le poids acquis par l'euro en tant que monnaie internationale devrait conférer l'autorité nécessaire pour proposer de nouveau sa candidature à une place au sein du Fonds monétaire international. Il ne s'agirait pas de prendre la place de l'un des membres actuels, mais de faire entrer un nouveau membre. L'objection selon laquelle les statuts du FMI ne prévoient pas cette possibilité ne semble pas tenir la route ou bien n'est qu'un prétexte.

1.9 Une proposition assez controversée a été avancée afin de sonder le terrain pour savoir si elle pourrait éventuellement être retenue: il s'agit de la création d'un Fonds de stabilisation européen qui serait alimenté par l'excédent de recettes fiscales engrangé pendant les périodes de conjoncture favorable et destiné à financer des projets d'intérêt communautaire.

1.10 En règle générale, le Comité juge acceptable le rapport de la Commission mais profite de l'occasion pour souligner que ce rapport, de même que l'abondante documentation relative à l'euro, omet lui aussi totalement de mettre comme il se doit en exergue la dimension politique de la monnaie unique. En effet, la signification de l'euro, son impact et ses perspectives vont bien au-delà de simples implications économiques, financières ou sociales: c'est en effet le fait d'avoir choisi de faire converger les intérêts des différents pays en les fédérant autour d'une monnaie commune qui constitue le véritable ciment de l'Union.

2. Introduction

2.1 La Commission a publié une communication sur les développements de l'économie de l'UE en 2006, en se concentrant notamment sur les priorités politiques pour le renforcement de la zone euro. Cette communication s'appuie sur un autre document, «Dynamique d'ajustement en zone euro: expériences et défis»⁽¹⁾, qui représente, comme à l'accoutumée, une précieuse source de référence pour des analyses plus approfondies.

2.2 Le CESE a désormais pris l'habitude d'émettre un avis d'initiative sur le document annuel de la Commission⁽²⁾. Le présent avis est pour lui l'occasion de rappeler et de confirmer les prises de position et les recommandations précédemment formulées, qui seront le cas échéant évoquées dans le présent document. Il entend également contribuer à la réflexion sur le fonctionnement de l'UEM en apportant de nouveaux éléments tels qu'un Conseil mixte des ministres en charge des affaires économiques et de l'emploi dont les pays appartiennent à la zone euro ou, à titre exploratoire, la proposition de création d'un Fonds européen de stabilisation.

2.3 Par ailleurs, si l'on se place dans la perspective historique de l'introduction de la monnaie unique, on ne peut pas ne pas relever que différentes mesures adoptées ou encouragées dernièrement par la Commission répondent aux observations émises par le CESE dans un avis de 1997⁽³⁾, concernant le **manque de souplesse de certains des principes** qui sont à la base du pacte de stabilité et de croissance. Il avait alors souligné que les données conjoncturelles et les situations politiques nationales n'avaient pas été suffisamment prises en considération lors de la définition des paramètres de référence et de leur application. Les propositions du CESE n'avaient alors pas été retenues. La suite des événements en a démontré la validité⁽⁴⁾.

(1) Document provisoire, publié dans le cadre de la série «Le Bilan de l'économie de l'Union européenne», édité par la DG des affaires économiques et financières.

(2) Voir l'Annexe pour la liste des avis récents sur les grandes orientations des politiques économiques.

(3) Avis sur les dispositions prévues pour la troisième phase de l'Union économique et monétaire, JO C 287 du 22.9.1997, p. 74.

(4) Le CESE avait notamment proposé que les paramètres de convergence, et notamment ceux qui se réfèrent au déficit et à la dette publique, fassent l'objet «d'une révision périodique, par exemple tous les dix ans». Cette suggestion n'avait pas été retenue, mais les événements ont montré la nécessité d'adopter un pacte de stabilité et de croissance «révisé», avant même l'échéance de dix ans proposée par le CESE.

2.4 Le manque de réalisme initial transparait aujourd'hui dans les **critiques** — justifiées mais d'emblée prévisibles — adressées aux **politiques économiques** des pays de l'Eurogroupe: l'élaboration des budgets nationaux devrait s'appuyer sur des **hypothèses macro-économiques communes**. La volonté de la présidence qui s'est exprimée lors de la réunion des ministres de l'Eurogroupe du 6 novembre 2006 ne s'est pas traduite dans les faits: l'élaboration des budgets nationaux est encore loin de s'inscrire dans une nécessaire **coordination des politiques économiques**.

2.5 Il faut par ailleurs être conscient du fait que la coordination des politiques économiques est on ne peut plus difficile compte tenu de la diversité des situations socioéconomiques des États et des objectifs politiques nationaux, parfois divergents; ce serait déjà un grand progrès que d'atteindre une **convergence** de ces politiques. Celle-ci dépend d'une multitude de facteurs, mais surtout de **l'emploi**, aspect dont la portée et les caractéristiques sont fonction de tout un ensemble d'autres politiques.

2.5.1 Les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi constituent aujourd'hui deux **stratégies intégrées**. Une **réunion mixte** de l'Eurogroupe et du Conseil «Emploi et Affaires sociales», dans sa formation «zone euro», pourrait représenter un moyen de susciter une **convergence de fond**, dans le but au moins de parvenir à une harmonisation dans le temps. Les enseignements tirés de cette réunion pourraient constituer de précieux éléments d'appréciation en vue de la tenue du «Conseil de printemps».

3. Le document de la Commission

3.1 La communication présente brièvement, en trois parties d'une louable concision, le bilan des expériences réalisées, les considérations spécifiques et les recommandations de la Commission. La communication ne revient pas sur les positions aujourd'hui communément admises et ne réaffirme pas les principes qui au fil des ans sont devenus partie intégrante des lignes directrices de la politique économique.

3.2 Le bilan des expériences des premières années de l'euro

3.2.1 La Commission renvoie aux débats qui ont précédé la mise en place de l'euro en 1999: on se demandait surtout à l'époque «comment les pays participants **s'adapteraient aux chocs et aux différences de compétitivité** dans un contexte de faible mobilité du travail, d'intégration incomplète des marchés des produits et des services et de maintien de l'autonomie budgétaire nationale». Ces interrogations subsistent aujourd'hui, mais les doutes de ceux qui formulaient des prévisions pessimistes quant à la «faible durée de vie» de l'union monétaire n'ont pas été confirmés.

3.2.2 Les **succès**, ou du moins les résultats positifs obtenus par l'euro, sont incontestables: c'est une **monnaie forte et stable**, qui s'est bien comportée face aux chocs externes et internes communs et qui a combattu efficacement l'inflation. Les États membres ont bénéficié de conditions de financement «exceptionnellement favorables». À ces avantages s'ajoute, selon le CESE, celui d'avoir mis plusieurs États membres de la zone euro à l'abri d'une inflation que leur monnaie nationale aurait certainement eu à subir suite à la détérioration des conditions économiques et budgétaires. L'euro, deuxième devise mondiale, a protégé les États membres contre les chocs monétaires et financiers qui auraient autrement handicapé la croissance, détruit des emplois et sapé la confiance des acteurs.

3.2.3 Ces succès ont cependant pour contrepartie certains aspects qui continuent de poser problème. Dans bien des cas, les économies ont eu du mal à s'adapter, et avec des résultats très contrastés, aux développements nationaux internes. Ces divergences se sont exprimées à travers les **taux d'inflation et de croissance**. Les ajustements réalisés suite au ralentissement des économies auraient dû permettre une croissance tendancielle plus rapide à moyen terme, après rattrapage de la perte de compétitivité initiale. Tel n'a pas été le cas, ou du moins seulement en partie. «Plus généralement», conclut la Commission, «la zone euro n'a pas su atteindre, de façon soutenue, des taux de croissance et d'emploi élevés». Le CESE se réserve de revenir plus en détail sur ces propos.

3.2.4 La Commission reconnaît par ailleurs que les difficultés d'ajustement ne sont pas dues exclusivement, ou principalement, aux retards pris dans la mise en œuvre de réformes fiscales et structurelles: elles seraient *également* imputables à la discipline imposée par les règles de l'union monétaire.

3.2.5 Pendant les premières années de l'UEM, des déséquilibres et des variations des **taux de change effectifs réels** ont été observés. Certains États membres ont en outre enregistré une forte diminution des taux d'intérêt et «un assouplissement des conditions de crédit pour les ménages après l'amélioration de l'accès au crédit sur le marché financier plus intégré», ce qui a eu un effet direct sur la consommation de biens durables et non durables. S'agissant en particulier des biens durables (l'immobilier), certaines économies ont souffert d'investissements massifs à l'étranger, ce qui a encore aggravé les déséquilibres en compte courant.

3.2.6 La Commission formule une observation d'ordre général, même si elle part de l'exemple des Pays-Bas, concernant les «risques liés à la définition des **politiques budgétaires en période de conjoncture favorable**». Aux Pays-Bas, la conjoncture nettement favorable au début de la décennie a eu des effets procycliques sur le marché de l'emploi et le marché financier, et en fin de compte sur la politique fiscale. Les conditions économiques extérieures ont provoqué une soudaine récession, qui à son tour a imposé l'adoption de contre-mesures rigoureuses destinées à en limiter la portée.

3.2.7 **Les prix et les salaires** ont également joué un rôle dans le contexte général: au niveau national, ils se sont adaptés trop lentement aux variations cycliques, malgré un contexte général de modération salariale, lequel a notamment contribué à faire reculer le chômage. La faible croissance de la productivité a fait peser la charge de la dépréciation réelle à la fois sur les prix et sur les salaires, mais principalement sur ces derniers. Ces phénomènes interagissent au niveau international, en provoquant un déplacement de la demande et en influant sur la compétitivité.

3.2.8 Enfin, la **convergence nominale et réelle** a enregistré des résultats variables mais également révélateurs, pour peu que l'on se donne la peine d'examiner les faits de manière critique et objective. La Commission soutient que ces diverses évolutions reflètent «en partie» les différentes approches nationales. Le CESE fait incidemment observer à cet égard que la conjoncture mondiale et européenne a eu un effet *tendanciellement* uniforme sur tous les pays; s'il y a eu des divergences, elles sont dues «en grande partie» aux politiques nationales. Les exemples de l'Espagne et de l'Italie, du Portugal et de l'Irlande, cités par la Commission, prouvent de manière éclatante qu'en période de conjoncture favorable, des résultats fondamentalement divergents ont été obtenus selon que les politiques budgétaires ont été menées dans un esprit de «cigale» ou de «fourmi».

3.3 Les interventions nécessaires au bon fonctionnement de l'euro

3.3.1 Ce chapitre du document doit faire l'objet de la plus grande attention, car les **cinq «considérations spécifiques»** ci-après constituent — ou plutôt «coïncident avec» — les **priorités de la Commission pour les années à venir**.

3.3.2 **Considération 1: Il est essentiel de gérer les politiques macroéconomiques avec prudence.** En substance, les mesures préconisées coïncident avec celles adoptées dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance révisé et qui désormais devraient être bien assimilées par les gouvernements, et pas seulement ceux de la zone euro. Cela se traduit par la recommandation — évidente mais bien entendu pas toujours observée au moment d'élaborer les programmes annuels — de tenir compte de la **viabilité à long terme des politiques budgétaires**.

3.3.3 **Considération 2: Les marchés des biens et des services doivent devenir plus flexibles.** La Commission préconise une «plus grande flexibilité des prix à la baisse», ce qui est impossible à réaliser en présence de prix rigides: dans une telle situation, des résistances s'opposent à l'adaptation des salaires nominaux, qui entraînerait une baisse plus marquée des salaires réels. Il convient également d'encourager une **réallocation des ressources entre les entreprises et les secteurs**. La réalisation de ces objectifs — flexibilité des prix et réallocation des ressources — dépend de la mise en place de marchés ouverts et compétitifs. Il serait peut-être nécessaire également de revoir les politiques fiscales et de dépenses (ou certains de leurs aspects), tant au niveau de l'UE qu'aux niveaux nationaux et régionaux.

3.3.4 Considération 3: Il y a lieu d'accélérer l'intégration des marchés financiers. Des progrès importants ont été accomplis dans ce domaine, mais la Commission estime qu'il reste beaucoup à faire pour exploiter tous les avantages offerts par les marchés financiers dans la zone euro: une plus grande intégration peut lisser l'impact des chocs économiques sur les revenus et les marchés nationaux du crédit. À cet égard, le plan d'action pour les services financiers et les initiatives déjà en cours devraient produire des résultats significatifs.

3.3.5 Considération 4: La fixation des salaires doit prendre en compte les implications de l'union monétaire. Les partenaires sociaux impliqués dans les processus de négociation devraient disposer des informations nécessaires pour mesurer l'adéquation de la croissance des salaires, et ainsi pouvoir en évaluer les implications sur les processus d'ajustement. Une politique salariale conforme aux plans de développement permettrait d'éviter les «dépassements excessifs» des taux de changes effectifs réels à l'intérieur de la zone euro.

3.3.6 Considération 5: La dimension globale doit être prise en compte. Cette dimension devrait être envisagée «d'une manière plus systématique». Les politiques économiques au niveau de la zone euro et au niveau national ont souvent négligé cet aspect, qui est pourtant essentiel pour leur élaboration. L'impact de l'euro — ou plutôt de ses taux de change — sur les autres intervenants de l'économie mondiale doit être attentivement évalué, car c'est de lui que dépend la stratégie développée dans le domaine des échanges commerciaux, des finances et de la politique économique.

3.4 L'approche à suivre pour renforcer la zone euro

3.4.1 Le document de la Commission indique dans ce chapitre les **mesures nécessaires pour approfondir et compléter l'union monétaire**, une priorité qui devient pressante dans l'actuel environnement international. Il convient de citer et de garder à l'esprit une phrase en particulier: «Les divergences récentes dans la zone euro reflètent en partie les développements initiaux qui ont affecté les économies des États membres dans la période précédant sa création en 1999.» C'est là l'explication, en partie du moins, des écarts de croissance et des divergences politiques qui ont caractérisé ces neuf dernières années.

3.4.2 Les «**pistes**» proposées par la Commission sont indiquées ci-dessous par leurs titres, leur contenu pouvant être largement déduit de ces titres et de l'important volume de documents disponibles sur ces différents sujets. Ces pistes sont les suivantes:

- accélérer les réformes structurelles et promouvoir l'intégration;
- renforcer les situations budgétaires et améliorer la qualité des budgets nationaux;
- renforcer la coordination au sein et en dehors de l'UE et de la zone euro;

- promouvoir l'expansion de la zone euro;
- convaincre les citoyens.

Le CESE commentera plus loin ces différents points.

4. Observations du CESE

4.1 *Considération 1: Il est essentiel de gérer les politiques macroéconomiques avec prudence*

4.1.1 Le Comité partage les critiques de la Commission, parfois implicites mais malgré tout transparentes, à l'égard de la politique de certains États membres, qui souvent vise davantage à présenter des programmes annuels conformes aux règles de convergence qu'à répondre à la nécessité d'adopter une stratégie de consolidation budgétaire. Ces critiques s'inscrivent par ailleurs dans une perspective que le Comité a mise en avant bien avant l'adoption de la monnaie unique ⁽³⁾: **aucun gouvernement n'est complètement libre d'adopter une politique budgétaire propre** — et appropriée — en dehors de toute contrainte et conditionnement.

4.1.2 Abstraction faite des **contraintes** imposées par les règles de convergence, dont on peut supposer qu'elles sont déjà incluses dans une politique budgétaire «appropriée», il en existe d'autres, **tant internes qu'externes**. Parmi les contraintes internes, il suffit de mentionner celles de nature structurelle ou imputables à des réformes structurelles non encore réalisées. Parmi celles de nature externe, il y a lieu d'évoquer l'évolution générale de l'économie mondiale et en particulier la «**facture énergétique**», facteur qui a des caractéristiques *profondément différentes* d'un pays à l'autre et qui n'est jamais envisagé parmi les facteurs de divergence des politiques économiques. Il faut également reconnaître que la situation diffère totalement selon qu'il s'agit de pays entièrement ou quasi-entièrement dépendants de l'étranger pour leurs approvisionnements ou de pays présentant un bilan moins négatif et même dans certains cas exportateurs.

4.1.3 Le CESE observe que dans le passé, les réformes structurelles, telles qu'entendues au paragraphe 4.1.6 ci-après, n'ont pas toujours donné les résultats escomptés: une meilleure coordination de ces réformes est nécessaire, tant au sein de chaque pays qu'au niveau communautaire, ainsi que leur plus grande cohérence avec les politiques macroéconomiques visant à soutenir la compétitivité et l'emploi. Il n'en a pas toujours été ainsi auparavant: en effet, l'évolution décevante de la croissance, qui suit une tendance assez similaire dans tous les pays, montre que la croissance elle-même a pratiquement été dans certains pays une «variable indépendante» des réformes.

⁽³⁾ «Les gouvernements ne sont pas toujours en mesure de conduire à leur convenance l'économie de leur pays et ... les prévisions, même les plus sérieuses, peuvent se révéler inexactes»: avis de 1997 cité en note 3.

4.1.4 La recommandation (voir paragraphe 3.3.2) invitant à **tenir compte de la viabilité à long terme des politiques budgétaires** mérite un commentaire spécifique. Ces politiques sont toujours le fruit d'une combinaison de considérations économiques et sociales et d'orientations politiques. Si l'on considère l'histoire des pays de la zone euro pendant la dernière décennie, l'on s'aperçoit qu'ils sont bien peu nombreux à pouvoir se prévaloir d'une «stabilité politique»: des gouvernements de tendances diverses se sont succédé à la tête de chaque pays, ce qui du reste est chose normale et souhaitable en démocratie. Mais cette alternance rend justement aléatoire l'élaboration de programmes de viabilité à long terme ⁽⁶⁾: leur crédibilité dépend en effet de la stabilité dans le temps des gouvernements, ainsi que, naturellement, de multiples autres facteurs exogènes.

4.1.5 Un aspect particulier des réformes structurelles concerne pour certains pays le niveau de la dette publique sensiblement supérieur au paramètre fixé par le critère de Maastricht (60 % du PIB), qui ne montre pas d'évolution positive appréciable d'année en année. Il ne suffit pas selon le Comité de réduire cette dette par le surplus budgétaire de quelques années favorables ou par des opérations dites «one-shot». Il faut plutôt obtenir une meilleure efficacité des dépenses publiques ou, si cette mesure devait s'avérer insuffisante, une révision radicale de leur structure.

4.1.6 La «piste» proposée par la Commission et mentionnée au point 3.4.2.a (accélérer les réformes structurelles) est donc truffée d'obstacles et présente un **fort degré de subjectivité** selon les orientations politiques. Les réformes structurelles (retraites, santé, administration publique, libéralisation, énergie) ont un fort impact social et associent dans une mesure déterminante les partenaires sociaux, selon des modalités variables suivant les pays. Aucun gouvernement ne peut adopter des mesures, rationnelles ou non, qui ne soient pas acceptées par les citoyens. L'histoire récente montre que souvent les réformes structurelles sont le fruit d'un **compromis entre des exigences diverses** et parfois divergentes: les réformes «rationnelles» envisagées sur le papier doivent tenir compte de la présence d'exigences concrètes et incontournables.

4.1.7 Le Comité reconnaît l'importance de mener à bien des réformes structurelles bien conçues et adéquatement coordonnées entre les États membres. Cependant, un certain nombre d'entre elles peuvent susciter de l'inquiétude auprès des ménages ce qui les amènerait par prudence à élever leur taux d'épargne. Jusqu'à aujourd'hui, l'évolution du taux d'épargne, exprimée en points de pourcentage, semble négligeable, mais ce n'est plus du tout le cas lorsqu'elle est exprimée en valeurs absolues. Ainsi, entre 2001 et 2005, le taux d'épargne a augmenté de moins d'un point de pourcentage, ce qui représente toutefois un montant de près de 50 milliards d'euros qui ont ainsi été soustraits aux dépenses de consommation ⁽⁷⁾. De l'avis de certains, il pourrait s'agir là d'un signal positif: une hausse de la consommation inférieure à l'augmentation de l'épargne pourrait également signifier un regain de confiance des citoyens vis-à-vis de l'avenir économique. D'autres commentateurs attirent quant à eux l'attention sur les investissements à l'étranger, pour déplorer

qu'ils soient supérieurs à ceux réalisés en Europe. Les tenants de ces positions divergentes devraient trouver un point d'accord dans la constatation du fait que l'augmentation des investissements étrangers en Europe constitue en définitive un effet positif de la mondialisation.

4.2 Considération 2: Les marchés des biens et des services doivent devenir plus flexibles

4.2.1 La Commission souligne que «les budgets doivent se montrer plus orientés vers les politiques actives d'ajustement» de la **flexibilité des marchés des biens et des services**. La flexibilité est entendue au sens de «**flexibilité à la baisse**» afin de contrebalancer l'expérience des premières années de la zone euro. Pour y parvenir, la solution serait de pratiquer une plus grande flexibilité des prix et de favoriser une meilleure réallocation des ressources entre les entreprises et les secteurs. Ce faisant, l'on favoriserait une **politique salariale** plus conforme à la nécessité de maintenir des niveaux de rémunération adéquats et de réduire les coûts sociaux des processus d'ajustement cyclique.

4.2.2 Le raisonnement de la Commission est sans doute correct, mais le CESE se demande s'il est réaliste et peut en tout état de cause s'appliquer dans tous les cas et pour chaque pays. L'intégration des marchés *nationaux* (deuxième partie du point 3.4.2.a) peut être partiellement favorisée par une politique gouvernementale incitative, mais **la politique salariale dépend en grande partie de la consultation des partenaires sociaux et de la négociation entre eux-ci**. *La flexibilité des prix sur des marchés libéralisés n'est donc pas toujours ni partout indépendante des mesures gouvernementales*; en pratique, elle dépend de la conclusion d'un accord entre différentes parties, gouvernement, employeurs et travailleurs. Il en va de même dans une certaine mesure de la réallocation des ressources entre entreprises et secteurs, qui peut certainement être favorisée par des mesures fiscales ou réglementaires mais qui en dernier ressort dépend des opportunités du marché et d'un accord entre les partenaires sociaux.

4.2.3 La libéralisation, qui peut également comporter un facteur de réallocation des ressources entre les entreprises, constitue un cas à part. Même si elle est formellement reconnue dans son principe, dans la pratique elle est perçue et mise en œuvre selon des modalités diverses et dans une mesure variable suivant les pays, en fonction d'orientations politiques nationales différentes et parfois divergentes. L'effet de ces mesures sur les prix (la qualité devant quant à elle être considérée séparément) et sur la concurrence fait l'objet de discussions, d'où il ressort qu'elle n'a pas toujours et partout donné les résultats escomptés. En conclusion, la flexibilité des prix et l'ajustement de la politique salariale dépendent également de la possibilité de réaliser la libéralisation, pour autant que celle-ci soit mise en œuvre lorsque le marché s'y prête et que la concurrence qui devrait en résulter soit porteuse de réels avantages pour les consommateurs.

⁽⁶⁾ «Étant donné l'instabilité des perspectives politiques et socioéconomiques — au niveau européen mais surtout mondial —, plutôt que de programmes il faudrait parler de *déclarations d'intention*, qui ne seraient contraignantes que dans la mesure où elles seraient en phase avec l'évolution conjoncturelle réelle»: cf. avis cité en note 3.

⁽⁷⁾ Source: AMECO, la base de données de la DG ECFIN.

4.3 *Considération 3: Il y a lieu d'accélérer l'intégration des marchés financiers*

4.3.1 Le **plan d'action pour les services financiers** lancé il y a trois ans de cela a donné de bons résultats (la Commission parle de «progrès importants»), tant pour ce qui est des systèmes de paiement que des marchés financiers, des marchés de valeurs mobilières et des services bancaires destinés aux entreprises. On peut dire que l'intégration financière dans ces secteurs est en phase de réalisation avancée; il reste des progrès à accomplir en ce qui concerne les mesures de contrôle, l'exercice du droit de vote, la fusion d'entreprises, autant de mesures nécessaires mais qui ne constituent pas un véritable obstacle à l'intégration déjà en cours.

4.3.2 Le problème soulevé par la Commission du **marché de détail du crédit et des services financiers** en général représente un aspect particulier. La Commission soutient qu'«une plus grande intégration financière peut lisser l'impact des chocs sur les revenus et les marchés nationaux du crédit». Cette affirmation est sans aucun doute fondée, mais quant à savoir si cet objectif est réalisable dans une mesure déterminante, cela reste discutable. S'agissant des *produits financiers*, l'intégration au niveau communautaire est un fait acquis: personne ne s'oppose à ce qu'un citoyen d'un pays quelconque puisse acheter ou vendre des valeurs mobilières dans tout autre pays. En ce qui concerne les *services financiers*, et en particulier le *crédit*, la situation est plus complexe: **une intégration au niveau européen n'est pas un objectif facilement réalisable à court terme.**

4.3.3 Les services financiers comportent — ce qui constitue un cas spécifique, avec les services d'assurance — un *risque pour le vendeur*: la faisabilité de toute transaction dépend de la fiabilité du client. Il est de ce fait nécessaire de recueillir des informations dans un pays autre que celui du vendeur et partant de rédiger un contrat prévoyant entre autres les modalités de règlement d'éventuels litiges ou situations d'insolvabilité. Sur le marché national, de telles situations ne posent pas de problème, mais une intégration opérée au niveau communautaire selon les mêmes règles prévoit l'utilisation de langues différentes ainsi que le respect de la législation — et éventuellement la compétence des juridictions — du pays de l'acheteur. Ces conditions entraînent des coûts, des complications et des obstacles difficilement surmontables par des mesures législatives ou réglementaires. Une solution possible, et pratiquée, consiste pour le vendeur à créer des filiales dans le pays (les pays) de l'acheteur: dans ce cas, on ne peut d'ailleurs pas parler d'intégration des marchés, mais plutôt d'élargissement du marché intérieur en vertu des principes de la liberté d'établissement. Cela a un effet positif, celui de renforcer la concurrence sur les marchés nationaux et d'élargir l'éventail de choix du consommateur.

4.3.4 Il n'est donc pas possible à court terme de vouloir approfondir encore l'intégration des marchés financiers *de détail*

par des initiatives législatives ou par des incitations: les efforts de la Commission et des États membres devraient tendre vers des buts raisonnables et éviter la poursuite d'objectifs difficilement réalisables.

4.3.5 En conclusion, le CESE est d'accord avec les recommandations de la Commission en ce qui concerne la nécessité d'*accélérer* l'intégration des marchés financiers, ce qui permettrait de mieux distribuer les ressources financières en les orientant là où elles font le plus besoin. Il souligne par ailleurs que les règles existantes (ainsi que les règles complémentaires en cours d'examen) sont suffisantes pour assurer une intégration fondée sur les lois du marché; sont tout au plus nécessaires des règles visant à assurer aux consommateurs une protection de meilleure qualité et plus uniforme de leurs intérêts.

4.4 *Considération 4: La fixation des salaires doit prendre en compte les implications de l'union monétaire*

4.4.1 Le Comité marque une certaine surprise à la lecture d'une phrase de la Commission selon laquelle les partenaires sociaux ne «disposent [pas] des informations nécessaires quant aux enjeux et aux implications des différentes lignes d'action» et de ce fait mènent une politique salariale déraisonnable. Cette position apparaît en contradiction avec la thèse défendue par la Commission elle-même dans une étude ⁽⁸⁾ selon laquelle «durant la période 1999-2005, l'évolution des salaires nominaux dans la zone euro a été conforme à l'objectif de stabilité des prix (...), ce qui s'est traduit par une croissance négative de - 0,4 % du coût unitaire du travail en termes réels. Il est en outre clairement apparu que l'amélioration des conditions économiques ne s'est pas traduite à ce jour par une accélération de la hausse des salaires, ce qui signifie que l'évolution du coût unitaire du travail est restée conforme aux principes de la stabilité des prix et d'une croissance favorable à l'emploi. Dans l'ensemble, les producteurs sont parvenus à conserver leur marge de profit en dépit de la pression des facteurs coûts autres que le travail et de l'exacerbation de la concurrence internationale.»

4.4.2 Le Comité s'est déjà prononcé sur ce problème par un avis ⁽⁹⁾ de 2003, qui maintient toute sa validité; On avait remarqué que si les salaires sont un facteur de compétitivité, ils alimentent également la demande qui s'exprime sur le marché intérieur. Le CESE avait souligné qu'on devrait assurer une croissance à moyen terme qui suit l'augmentation de la productivité afin de garder l'équilibre entre une évolution suffisante de la demande et la sauvegarde de la compétitivité des prix.

4.4.3 À cet égard, le CESE rappelle les conclusions du Conseil Emploi de janvier 2007 ainsi que celles de l'Eurogroupe de février 2007 au sujet de la nécessité d'établir des conditions salariales décentes et de mieux répartir les fruits de la croissance.

⁽⁸⁾ Commission européenne, «The contribution of labour cost developments to price stability and competitiveness adjustment in the Euro area», Quarterly report on the Euro area, volume 6, n° 1, 2007 (Document disponible seulement en anglais, traduction par le CESE).

⁽⁹⁾ Cf l'avis du CESE «Les grandes orientations des politiques économiques pour la période de 2003 à 2005», JO C 80 du 30.3.2004, p. 120.

4.4.4 Le Comité insiste sur sa position de longue date relative au dialogue macroéconomique qu'il conviendrait de renforcer afin d'améliorer la coordination et les synergies entre les différents volets (monétaire, budgétaire, salarial) de la politique macroéconomique. Ce manque de coordination renforce par ailleurs la conviction du CESE qu'un système de réunion conjointe de l'Eurogroupe avec le Conseil Emploi (cf. 2.5.1) devient plus qu'utile, nécessaire.

4.4.5 Alors que la Commission marque son insatisfaction face à l'évolution de la croissance économique et de l'emploi, il est curieux qu'elle ne saisisse absolument pas cette occasion pour remettre en question la pertinence de l'orientation actuelle des politiques macroéconomiques et du dosage de politiques préconisées. Alors que l'on conserve la même conception de la politique budgétaire et monétaire, il ne faudrait pas que la fixation des salaires soit la seule politique dont on exige la conformité aux exigences de l'union monétaire. Avec une telle approche, c'est aux partenaires sociaux que reviendrait la charge de compenser les erreurs commises dans les autres domaines politiques.

4.5 Considération 5: La dimension globale doit être prise en compte

4.5.1 Les considérations de la Commission sur la nécessité de prendre en compte la **dimension internationale** méritent tout à fait d'être approuvées et ne sont que trop évidentes. La seule chose à dire, c'est que la Commission et le Conseil avaient précisément sous-estimé cet aspect lorsqu'ils ont rédigé le texte originel du Pacte de stabilité et de croissance, et ce en dépit des recommandations du CESE, qui avait souligné le **caractère aléatoire de plans à long terme** au regard de l'imprévisibilité des **évolutions politiques** à l'échelle mondiale. Point n'est besoin de rappeler que les événements de ces dix dernières années ont largement confirmé cette position. Aujourd'hui, l'imprévisibilité de la décennie à venir est encore plus prononcée; la «prise en compte de la dimension globale» dans la formulation de plans à moyen et à long terme a donc une valeur plutôt théorique.

4.5.2 S'agissant des programmes annuels, il est évident que tous les États membres, qu'ils appartiennent ou non à la zone euro, sont touchés par l'évolution du commerce mondial, et ce principalement à deux égards: les aléas de la situation **pétrolière** et la **concurrence croissante des puissances asiatiques**. Le groupe des pays relativement moins dépendants du pétrole souffre moins de l'évolution cyclique des prix; l'autre groupe en revanche est fortement soumis aux chocs conjoncturels, ce qui influe en retour sur les prix intérieurs et sur la compétitivité.

4.5.3 De manière analogue, la montée en puissance des pays asiatiques ouvre de **nouveaux marchés aux pays européens les plus compétitifs**, tandis qu'elle compromet la position de ceux qui ont moins fait porter leurs efforts sur la compétitivité et l'innovation. De l'avis du Comité, l'on a accordé trop d'importance à la thèse selon laquelle le manque de compétitivité est dû aux **relations de change de l'euro** vis-à-vis des monnaies asiatiques et du dollar, alors que cette faiblesse est en grande partie d'ordre structurel et devrait faire l'objet d'une révision radicale des politiques de la part des gouvernements et des partenaires sociaux.

5. Les autres pistes à suivre

5.1 Des observations concernant quelques-unes des «pistes à suivre» ont déjà été formulées à la suite des différentes «considérations»; certains commentaires relatifs à d'autres aspects traités par la Commission sont présentés ci-dessous à titre complémentaire.

5.2 Le Comité déplore que la Commission se contente d'une approche purement économiciste de l'UEM et en oublie la dimension politique. La zone monétaire n'est pas une fin en soi: elle est un élément d'un projet de société plus vaste, d'un «vouloir vivre ensemble». Il ne manque pas d'exemples dans l'histoire qui montrent que les zones monétaires entre pays qui n'ont pas progressé dans leur intégration ont finalement été condamnées à l'implosion⁽¹⁰⁾. «Le passage à l'euro ne doit pas être abordé et programmé comme un simple changement technique de monnaie, mais comme une conversion majeure ayant des incidences économiques, monétaires et sociales significatives»⁽¹¹⁾. Ce message doit être rappelé au moment où les Vingt-Sept s'engagent dans la révision du Traité afin de sortir d'une crise institutionnelle qui se nourrit d'une multiplicité de causes, parmi lesquelles un malaise économique et social diffus.

5.3 La «**promotion de la zone euro**» (voir point 3.4.2.d) appelle certaines observations. La Commission énumère les bénéfices qui en résulteraient pour les pays faisant déjà partie de l'Eurogroupe ainsi que pour les futurs nouveaux membres; en ce qui concerne ces derniers, toutefois, elle semble avoir à l'esprit uniquement ceux «qui se préparent à adopter l'euro», c'est-à-dire à l'évidence les nouveaux États membres. La question de l'**absence persistante** des pays qui faisaient déjà partie de l'Union au moment de l'adoption de l'euro et qui ont bénéficié d'une dérogation («opt out»), laquelle mériterait d'être remise en question, n'est même pas abordée. Le CESE, qui souhaite vivement que ces pays puissent revenir sur leur décision, estime qu'un commentaire de la Commission à ce propos serait le bienvenu afin de clarifier la question de savoir s'il convient d'**écarter définitivement l'hypothèse de l'adhésion des pays «opt out»**. Cette information fait elle aussi partie des éléments entrant en ligne de compte pour les décisions relatives aux futures stratégies de l'euro. De surcroît, l'on ne voit pas comment les plans à moyen et long terme des pays ne faisant pas partie de l'Eurogroupe pourraient ne pas tenir compte de la possibilité, ou de la volonté, d'adopter la monnaie unique.

5.4 Le Comité souhaite envoyer un message fort aux pays qui ont rejoint l'UEM afin qu'ils poursuivent leurs efforts en vue de respecter les critères de Maastricht et la convergence des politiques dans l'optique d'une convergence réelle. Il est tout à fait inacceptable que certains adoptent manifestement une politique laxiste sans que cela soit justifié par des conditions exceptionnelles. Ce comportement porte atteinte à leur crédibilité auprès des autres États membres et en définitive aussi à la crédibilité de l'Europe dans son ensemble.

⁽¹⁰⁾ L'Union monétaire latine (1861-1920) s'est effondrée en partie à cause d'un manque de discipline fiscale entre ses membres (Italie, France, Suisse, Belgique et Grèce). Une union monétaire datant de 1873 et liant la Suède (incluse dans la Norvège à l'époque) au Danemark a échoué lorsque le contexte politique a changé. À l'opposé, l'union douanière allemande du XIX^e siècle qui a donné lieu à une union monétaire a réussi grâce à l'unification politique du pays en 1871. Réussite monétaire et intégration politique vont donc de pair dans la mesure où pareille union exige un grand degré de coordination des politiques économiques, et donc une certaine centralisation.

⁽¹¹⁾ Rapport du Parlement européen sur l'élargissement de la zone euro (2006/21103(INI)), 1^{er} juin 2006.

5.5 S'agissant enfin du message «**Convaincre les citoyens**», il a été tant de fois répété qu'il en est devenu un *leitmotiv*. Il s'agit pourtant d'un argument essentiel qui fait appel à la **responsabilité directe des gouvernements**. Les avantages apportés par l'euro sont aujourd'hui patents, pour peu qu'on veuille les voir. La vérité est qu'au niveau national, la stabilité des prix, l'accès plus facile au crédit, etc. sont souvent mis par les gouvernements sur le compte de leurs propres mérites. Lorsqu'en revanche l'on parle des «failles» (vraies ou supposées) du système et en particulier de l'augmentation des prix, l'euro est cité comme responsable, même lorsque le passage à la nouvelle monnaie n'est pas en cause. En politique, personne n'a intérêt à attribuer de mérites à autrui, tandis que tout le monde cherche le moyen d'imputer à d'autres, ou à un autre, les faiblesses existantes.

6. Autres observations du CESE

6.1 Outre les observations relatives au document de la Commission, le CESE soumet à l'attention deux autres thèmes, dans le but de susciter de nouvelles réflexions.

6.2 La **dynamique des changes** de l'euro a été évoquée comme la cause du défaut de compétitivité de l'Europe vis-à-vis d'autres pays, notamment des pays asiatiques. Même si cet

aspect peut être considéré comme l'une des causes de cette situation (et non la cause principale, comme indiqué au paragraphe 4.5.3), le Comité considère le moment venu de reproposer avec plus de fermeté la demande d'**attribution d'un siège à la zone euro au sein du Fonds monétaire international**. Il avait été envisagé dans le passé de proposer l'échange de ce siège contre celui des États membres participant au FMI, mais aucun d'entre eux ne semble réellement disposé à céder son siège à l'euro. La solution consistant à réclamer **un siège supplémentaire pour l'euro** au sein du FMI serait idéale mais à court terme, une coordination des représentants des États membres semblerait plus réaliste: il n'y a pas de raison qu'une monnaie jouant un rôle fondamental dans les échanges internationaux ne soit pas représentée. L'objection selon laquelle les statuts du Fonds ne le permettent pas semble plutôt fragile. La modification d'un statut semble peu de chose au regard de l'anomalie manifeste que constitue le fait qu'une des premières monnaies du monde ne puisse pas participer à la gestion des politiques monétaires internationales.

6.3 Le Comité accueille avec beaucoup de réserve l'idée d'un Fonds de stabilisation européen destiné à atténuer les écarts de croissance entre les États membres ⁽¹²⁾. Avant de pouvoir être sérieusement examinée, cette idée devrait en tout état de cause être encore approfondie.

Bruxelles, le 26 septembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Ce fonds serait alimenté par tous les États membres avec une partie de l'excédent de recettes fiscales généré pendant les périodes de conjoncture favorable et serait destiné à financer les projets reconnus par le Conseil et le Parlement européen comme étant prioritaires et d'intérêt communautaire. L'objectif majeur suscité par une telle proposition est qu'elle reviendrait à sanctionner une politique budgétaire rigoureuse et aurait donc un effet dissuasif.