

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro»

COM(2010) 525 final — 2010/0279 (COD)

et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques»

COM(2010) 527 final — 2010/0281 (COD)

(2011/C 218/09)

Rapporteur: **M. PALMIERI**

Le 1^{er} décembre 2010, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux articles 136 et 121, paragraphe 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro»

COM(2010) 525 final — 2010/0279 (COD) et la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques»

COM(2010) 527 final — 2010/0281 (COD).

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 8 avril 2011.

Lors de sa 471^e session plénière des 4 et 5 mai 2011 (séance du 5 mai 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 189 voix pour, 2 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement le fait que la Commission européenne ait pris acte – dans le cadre du renforcement de la gouvernance économique européenne – de la nécessité de davantage considérer les déséquilibres de nature macroéconomique, sur le même pied que les déficits budgétaires publics, comme des facteurs d'instabilité économique, financière et sociale des économies des États membres (EM) de l'Union européenne (UE).

1.2 Le CESE reconnaît que la crise économique actuelle a en effet mis à rude épreuve la santé économique, sociale et aussi politique de l'Union européenne en général, et de l'union économique et monétaire (UEM) en particulier. Aux fins de la prévention de la crise, il est apparu qu'il ne suffit pas de s'en tenir à la seule dimension quantitative que présente la croissance économique d'un pays mais qu'il aurait également été nécessaire d'évaluer la qualité de la croissance même, en cernant les facteurs macroéconomiques qui fondent ou non la durabilité de cette dynamique.

1.3 Le CESE espère que le renforcement de la gouvernance économique européenne intervienne en prêtant une égale attention aux exigences de la stabilité et à celles d'une croissance génératrice de nouveaux emplois.

1.4 Pour cette raison, le CESE espère que le renforcement de la gouvernance économique, pierre angulaire des politiques économiques, sociales et de cohésion de l'UE, contribue effectivement à atteindre les objectifs arrêtés au titre de la stratégie européenne 2020 et de la nouvelle politique de cohésion européenne.

1.5 Le CESE entend contribuer à dégager le vaste consensus nécessaire pour renforcer efficacement la gouvernance économique, en mettant en évidence, d'une part, certaines limites et certains risques inhérents à l'approche de la Commission, et d'autre part les grandes potentialités qui en découlent.

1.6 Si, comme l'a souligné la Commission ⁽¹⁾, l'apparition et la persistance de déséquilibres de nature macroéconomique parmi les EM est imputable à des facteurs de compétitivité, et si par compétitivité l'on entend, selon la définition même de la Commission, «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» ⁽²⁾, il en dérive la nécessité, soulignée par le CESE, de tenir compte d'un plus large éventail de causes économiques, financières et sociales afin d'évaluer ces déséquilibres.

⁽¹⁾ Commission européenne, direction générale Affaires économiques et financières, The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area («L'incidence de la crise mondiale sur les écarts de compétitivité et de comptes courants dans la zone euro»), Quarterly Report on the Euro Area, 1/2010.

⁽²⁾ COM(2002) 714 final.

1.7 Pour cette raison, le CESE estime que le tableau de bord servant à l'évaluation des déséquilibres devrait être composé d'indicateurs économiques, financiers et sociaux. Dans ce contexte, le CESE attire l'attention sur la nécessité de prendre en considération les déséquilibres dérivant de la gravité et de l'accentuation des disparités distributives à l'intérieur des EM qui ont été parmi les causes de la récente crise économique et financière ⁽³⁾.

1.8 Les disparités macroéconomiques sont une conséquence de l'Union monétaire, mais aussi le résultat de l'ouverture du marché intérieur commun. La répartition transfrontière du travail repose sur divers avantages et désavantages concurrentiels caractérisant les différents marchés. Aussi les mesures envisagées ne devraient-elles pas viser à niveler les différences lorsque celles-ci découlent de dynamiques internes du marché et ne produisent pas d'effets négatifs.

1.9 Le CESE souligne la nécessité – s'agissant de l'évaluation des déséquilibres macroéconomiques – de parvenir à une évaluation correcte et équitable tant des facteurs de compétitivité liés aux prix que des facteurs de compétitivité qui n'ont pas de liens avec ces mêmes prix.

1.10 Le CESE formule l'espoir que la réflexion sur les indicateurs qui feront partie du cadre de référence prévu par la Commission soit étendue afin d'y associer – au niveau européen et national – une vaste gamme d'acteurs institutionnels et d'organismes de représentation de la société civile, dont le CESE même et le Comité des régions.

1.11 Le CESE estime que le cadre de référence proposé par la Commission s'inscrivant dans le mécanisme d'alerte, doit être essentiellement considéré comme un instrument de première évaluation en raison des problèmes techniques inhérents à l'approche suivie (fixation des seuils d'alerte, «poids» à attribuer aux différentes sources de déséquilibre, période de temps à considérer). Par conséquent, il devra en tout état de cause être suivi par une évaluation économique plus large et plus approfondie des équilibres de l'EM en question.

1.12 Le CESE souligne le fait que la relation entre l'identification des déséquilibres, l'application des mesures de correction et le rééquilibrage dans des délais raisonnables ne va pas du tout de soi. Dans ce contexte, d'autres facteurs interviennent pour accroître les délais: a) les interrelations complexes entre objectifs et instruments macroéconomiques; b) le contrôle indirect exercé sur les instruments par les décideurs politiques; c) l'inefficacité possible du dispositif de sanctions proposé pour les pays de l'UEM.

1.13 Le CESE souligne le risque que d'éventuelles mesures restrictives de rééquilibrage ne mènent à favoriser une action procyclique, qui amplifierait et prolongerait la phase actuelle de contraction de l'économie. Il est même possible que le mix de

politiques prescrites aux différents EM, quoique nécessaire pour remédier aux déséquilibres internes, soit en fait inadéquat pour l'UE dans son ensemble.

1.14 Le CESE estime que – dans le cadre des mesures visant à prévenir les déséquilibres macroéconomiques essentiellement liés à des expositions excessives du secteur privé au niveau des créances – la capacité de supervision et de contrôle susceptible d'être exercés par la Banque centrale européenne (BCE), le Système européen de banques centrales, le Conseil européen du risque systémique et l'Autorité bancaire européenne a été sous-évaluée. Pour cette raison, le CESE demande – dans le cadre d'une coordination entre les organismes précités – la création de conditions permettant de garantir une surveillance efficace, directe ou indirecte, du système bancaire et la mise en œuvre d'interventions opportunes de régulation du crédit, dont les critères (de régulation) devront être définis de manière adéquate.

1.15 Le CESE souligne qu'une réflexion sur le budget de l'UE fait défaut dans l'ensemble législatif proposé pour prévenir et corriger les déséquilibres macroéconomiques. Compte tenu de l'apparition de chocs asymétriques dans les États membres de la zone euro, il apparaît nécessaire de recourir à des instruments d'ajustement du système macroéconomique. Dans ce contexte, le CESE attire l'attention sur l'opportunité de mesurer le potentiel qu'offrirait un système de budget plus flexible et plus généreusement doté que le budget actuel. Cela permettrait d'effectuer les transferts nécessaires des zones favorisées par les chocs vers celles qui en sont affectées, soit au moyen des stabilisateurs automatiques, soit par le biais du financement de projets d'investissement paneuropéens (par exemple via l'émission d'euro-obligations) ⁽⁴⁾.

1.16 Le CESE répète qu'une coordination efficace des politiques économiques européennes – susceptible de susciter une forte légitimité démocratique chez les citoyens européens – passe nécessairement par un rôle plus incisif du Parlement européen (PE), du CESE et du Comité des régions en tant qu'institutions représentatives des citoyens, des partenaires sociaux et de la société civile ⁽⁵⁾.

1.17 Le CESE est d'avis que le rôle du PE peut être décisif pour susciter l'adhésion en faveur du cadre macroéconomique de référence, des priorités à fixer parmi les problèmes à affronter et de la détermination des politiques économiques à mettre en œuvre. Dans ce contexte, il peut être le lieu où sera arrêtée – avec les autres organes institutionnels européens – une

⁽⁴⁾ Monti M., Une nouvelle stratégie pour le marché unique. - Au service de l'économie et de la société européennes, Rapport au Président de la Commission européenne, mai 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs, n. 22, février 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council («Une nouvelle donne politique pour une croissance durable dans la zone euro: lettre ouverte au président du Conseil européen»), VoxEU.org, décembre 2010, disponible en ligne à l'adresse www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ Les paragraphes 1.15 à 1.18 reprennent certaines des recommandations formulées dans l'avis ECO/282 relatif à la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi – Des outils pour améliorer la croissance économique de l'UE», JO C 107 du 6.4.2011, p. 7.

⁽³⁾ OIT-FMI, The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion («Les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale», document de discussion pour la conférence commune OIT-FMI, Oslo, 13 septembre 2010 (pp. 67-73).

stratégie commune qui ne se borne pas à énoncer des règles et des procédures formelles mais détaille les politiques concrètes nécessaires pour renforcer la confiance et répondre aux attentes des citoyens européens.

1.18 Le CESE accueille favorablement les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 selon lesquelles une «coopération étroite» doit être assurée avec le Comité dans le cadre de la mise en oeuvre du semestre européen, «pour obtenir une large adhésion à ce processus». Le CESE est disposé à coopérer pleinement dans ce domaine et espère pouvoir entamer des discussions avec le Conseil dès que possible.

1.19 Le CESE – en sa qualité de forum du dialogue civil – pourrait mettre en place une session annuelle spécifique (à l'automne), afin de discuter des recommandations aux EM en mettant sur pied un échange de points de vue avec les différents conseils économiques et sociaux nationaux, les parlements nationaux et le Parlement européen, permettant ainsi, tout à la fois, d'évaluer les stratégies adoptées et de les diffuser, pour susciter l'adhésion, au niveau national.

1.20 Le CESE souhaite le développement d'un usage plus intense et plus fonctionnel du dialogue macroéconomique (DME), afin que la prévention et la correction des déséquilibres ne relève pas uniquement de la Commission et des gouvernements des EM. Le MED deviendrait ainsi un instrument grâce auquel les gouvernements et les partenaires sociaux évalueraient de concert la situation économique au niveau de l'UE et les interventions à mettre en oeuvre, en lien étroit avec les processus de dialogue social et de concertation au niveau national, afin d'assurer une cohérence entre les dynamiques de l'UE dans son ensemble et celles des EM.

2. Mesures de correction des déséquilibres macroéconomiques internes proposées par la Commission européenne dans les communications COM(2010) 525 et 527 final

2.1 Le 30 juin 2010, la Commission européenne a présenté une communication intitulée «Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi - Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE (6)». Par ce document, elle entend poursuivre sur la lancée des considérations déjà développées dans une autre communication, «Renforcer la coordination des politiques économiques (7)».

2.2 Tirant les enseignements de la crise financière internationale, la Commission et la cellule ad hoc mise sur pied par le président Van Rompuy reconnaissent que le respect des indicateurs qui ont été fixés dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC) et renforcés ultérieurement lors de la réforme de la gouvernance ne suffisent pas à garantir la stabilité de l'UEM. En effet, l'existence de déséquilibres macroéconomiques risque de porter préjudice au système économique européen dans son ensemble et, partant, de contribuer tant à détériorer les finances publiques qu'à développer des tensions sur les marchés financiers.

2.3 C'est sur ces bases que la Commission a présenté, le 29 septembre, un ensemble législatif composé de six propositions (8) visant à établir un cadre réglementaire pour prévenir et corriger les déséquilibres qui affectent le budget des États membres (en rapport avec le pacte de stabilité et de croissance) (9) ou y revêtent un caractère macroéconomique. Le présent avis a pour objet la proposition de la Commission pour la surveillance des déséquilibres macroéconomiques, qui repose sur les documents COM(2010) 525 et 527 final traitant, d'une part, de la procédure pour déséquilibre excessif dans les EM avec des sanctions limitées aux seuls pays de l'UEM et, d'autre part, du mécanisme d'alerte auquel sont assujettis tous les États membres.

2.3.1 Le mécanisme d'alerte pour tous les EM se compose des éléments suivants:

- *l'évaluation régulière des risques* résultant des déséquilibres macroéconomiques dans chaque État membre, qui se fonde sur un cadre de référence (tableau de bord) composé d'indicateurs économiques et de seuils de déclenchement d'alerte,
- *la détermination par la Commission*, sur la base d'une lecture économique et non mécanique du tableau de bord, des États membres dont on estime qu'ils présentent des risques de déséquilibres, afin d'évaluer le degré effectif de gravité de leur situation,
- *une analyse approfondie* de la situation économique générale des États membres dont le tableau de bord fait apparaître une image particulièrement négative,
- en cas de risque avéré, l'émission éventuelle d'une *recommandation de la Commission à l'État membre* concerné qui entend corriger le déséquilibre et s'inscrit dans le cadre des autres recommandations politiques prévues par le semestre européen (art. 121, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne),
- en cas de risque de déséquilibre grave ou – dans la zone euro – susceptible de se transmettre à d'autres États membres, mettant ainsi en péril le bon fonctionnement de l'UEM, l'*ouverture éventuelle d'une procédure en déséquilibres excessifs* (article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

2.3.2 La procédure en déséquilibres excessifs requiert que les États membres concernés présentent au Conseil de l'UE un plan d'action destiné à les corriger. Si leurs mesures correctives sont jugées adéquates, la procédure à leur encontre est suspendue jusqu'à ce que le plan de mesures correctives arrêté soit appliqué, mais ils devront faire régulièrement rapport au Conseil sur les progrès réalisés. La procédure est clôturée quand le Conseil, sur la base d'une recommandation de la Commission, estime que le déséquilibre a été suffisamment réduit pour ne plus être considéré comme excessif.

(6) COM(2010) 367 final, qui fait l'objet de l'avis du CESE «Améliorer la coordination des politiques économiques», JO C 107 du 6.4.2011, p. 7.

(7) COM(2010) 250 final.

(8) Pour plus de détails, on se reportera à la page Internet http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

(9) Avis du CESE sur le thème «La surveillance budgétaire dans la zone euro» (voir page 46 du présent Journal officiel).

2.3.3 Pour les seuls pays de l'UEM, des sanctions, atteignant au maximum 0,1 % du PIB, sont décrétées en cas d'inaction face à des déséquilibres excessifs, lorsqu'un État membre a omis, lors de deux échéances successives, de présenter un plan d'action corrective adéquat ou n'a pas exécuté les mesures prévues.

2.4 L'outil essentiel pour enclencher le mécanisme d'alerte sur les déséquilibres macroéconomiques est le tableau de bord proposé par la Commission, qui est complété par une analyse spécifique de la situation économique des États membres et présente les caractéristiques suivantes:

- i) il ne comporte qu'un nombre limité d'indicateurs pour cerner les principaux déséquilibres et problèmes de compétitivité,
- ii) il prévoit des seuils d'alerte, dont le dépassement entraînera la mise sous surveillance,
- iii) il permet une différenciation des seuils selon l'appartenance ou non à la zone euro,
- iv) il revêt un caractère «évolutif», le jeu d'indicateurs devant s'adapter, au fil du temps, aux changements qui se produiront dans les différentes sources de déséquilibre.

2.4.1 D'après les premiers travaux de la Commission sur le choix des indicateurs pour le tableau de bord, ceux indiqués ci-après devraient y figurer – les trois premiers se rapportant à la position de l'État membre vis-à-vis de l'extérieur et les quatre derniers à sa situation intérieure ⁽¹⁰⁾:

- le *solde des comptes courants*, rapporté au PIB, qui reflète la position nette, créditrice ou débitrice, du pays par rapport au reste du monde,
- la *position nette des actifs étrangers*, rapportée au PIB, qui représente la contrepartie, sous forme de stock, de la balance courante,
- la *variation du taux de change effectif réel*, fondé sur le coût unitaire de la main-d'œuvre, qui donne un indice synthétique de la compétitivité du pays (avec une différenciation des valeurs seuils pour la zone euro),
- la *variation des prix réels de l'immobilier*, qui permet de contrôler la formation de bulles spéculatives, ou alternativement
- la *variation de la part du secteur immobilier dans la valeur ajoutée*

⁽¹⁰⁾ Commission européenne, direction générale Affaires économiques et financières, «A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism» («Un cadre structuré pour prévenir et corriger les déséquilibres macroéconomiques: mettre en œuvre le mécanisme d'alerte») et «A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010» («Procédure structurée de surveillance pour prévenir et corriger les déséquilibres macroéconomiques dommageables: explication de la proposition de la Commission du 29 septembre 2010», note à l'attention du comité de politique économique et des suppléants du comité économique et financier, 11 novembre 2010 (cfr. *Centro Europa Ricerche - CER*, 2011, *Vincoli Esteri*).

- la *dette du secteur privé, exprimée en pourcentage du PIB*, pour jauger la vulnérabilité qu'il présente face aux variations du cycle économique, de l'inflation et du taux d'intérêt,
- la *variation des crédits octroyés au secteur privé*, qui représente la contrepartie, sous forme de flux, du stock des dettes privées,
- la *dette publique en pourcentage du PIB*, en tant qu'indicateur traditionnel de l'état des finances des EM.

3. La persistance des écarts de compétitivité dans la zone euro

3.1 La présence de déséquilibres macroéconomiques internes aux EM est liée aux divergences persistantes entre la demande et l'offre agrégées dans les EM, de taille à conduire à des surplus ou des déficits systématiques dans l'épargne globale d'une économie. Cela découle de multiples facteurs (qui influencent la demande et l'offre agrégées) et tend à avoir une influence négative sur le fonctionnement de l'économie des EM, de l'UEM et de l'UE dans son ensemble.

3.2 Il convient d'accueillir favorablement l'attention avec laquelle la Commission entend désormais aborder les déséquilibres de nature macroéconomique dans les EM, sur le même pied que les déficits budgétaires publics, en tant qu'ils constituent des facteurs d'instabilité économique et financière pour l'UE dans son ensemble.

3.3 Après plus de dix années où l'équilibre des finances publiques avait été l'unique élément qu'elle ait surveillé dans le cadre de l'union économique et monétaire, elle lance ici une démarche qui permet une évaluation indubitablement plus complète des performances nationales. Il apparaît de plus en plus clairement qu'il ne suffit pas de s'en tenir à la seule dimension quantitative que présente la croissance économique d'un pays mais qu'il faut également évaluer la qualité et la durabilité de la croissance même, c'est-à-dire identifier les facteurs macroéconomiques qui étaient ou non à la base de la durabilité de cette dynamique.

3.4 On avait cru, bien à tort, qu'avec l'établissement de l'UEM, les écarts de compétitivité entre les États membres ne présenteraient qu'un caractère transitoire. Or, en plus de révéler qu'ils sont de nature persistante, l'expérience de l'euro a indiqué qu'ils menaçaient les fondements mêmes de cette union, en créant des situations difficilement soutenables, ainsi que les crises financières de ces derniers mois sont en train de le démontrer.

3.4.1 Au cours de la décennie qui a précédé la crise économique, on a notamment pu constater l'apparition, entre les pays appartenant à la zone euro, d'un écart durable de productivité, exprimé sous la forme du taux de change effectif réel, et de compétitivité (évolution des exportations) (voir les figures 1 et 2 de l'annexe) ⁽¹¹⁾. Le caractère exceptionnel de cette situation ne tient pas tant à son occurrence qu'à sa persistance dans le temps, car dans les cas précédents (décennies 1970 et 1980), les divergences s'étaient résorbées rapidement grâce au réajustement des taux de change nominaux des pays concernés.

⁽¹¹⁾ Commission européenne, direction générale Affaires économiques et financières, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances* («Surveillance de la compétitivité et des déséquilibres intraeuropéens»), *European Economy*, 1/2010.

3.4.2 Ces disparités ont eu des répercussions sur les balances commerciales des États membres. La balance commerciale de l'Allemagne et celle du groupe des pays «périphériques», où l'on trouve le Portugal, l'Irlande, l'Italie, la Grèce et l'Espagne, témoignent d'évolutions croisées, le niveau des déficits semblant correspondre à celui des excédents (tableaux 3 et 4 de l'annexe)⁽¹²⁾. La dynamique n'apparaît pas de nature temporaire: au contraire, l'écart tend à se creuser depuis la création de l'union économique et monétaire, même si la crise de 2008 semble les atténuer.

3.4.3 La perpétuation de ces contrastes entre pays au regard de la compétitivité et de l'activité exportatrice tend à se traduire dans leur balance des paiements courants comme dans leur position nette vis-à-vis des actifs étrangers (fig. 5 et 6 de l'annexe) et génère dès lors des situations qui, à moyen terme, sont difficilement soutenables pour certains États membres de la zone euro.

4. Points critiques de l'intervention proposée

4.1 Face, toutefois, à un contexte aussi problématique, qui nécessite des solutions tout aussi vigoureuses, les réformes proposées par la Commission et les risques qui pourraient en résulter laissent subsister un certain nombre d'interrogations.

4.2 Si, comme l'a souligné la Commission⁽¹³⁾, l'apparition et la persistance de déséquilibres internes de nature macroéconomique est imputable à des facteurs de compétitivité et si par compétitivité l'on entend, suivant la définition qu'en donne la Commission, «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»⁽¹⁴⁾, le CESE juge opportun de prendre en compte un large éventail de causes économiques, financières et sociales à l'origine de ces déséquilibres macroéconomiques et par conséquent d'indicateurs à intégrer dans le tableau de bord afin de détecter les déséquilibres macroéconomiques potentiels.

4.2.1 Parmi les facteurs de compétitivité figurent ceux qui sont liés aux prix (et dont le taux de change réel effectif fournit une image synthétique) et d'autres, tout aussi importants, qui n'ont pas de liens avec ces mêmes prix. Dans cette dernière catégorie, il faut ranger l'étendue de la gamme des productions, la teneur technologique des biens produits, la qualité de l'offre de produits, celle des services en rapport avec ceux-ci (services d'assistance), etc. Ces éléments constituent toute une série de critères déterminants pour définir la compétitivité d'un système productif; ils sont certes difficiles à quantifier sous la forme d'un indicateur unique mais demanderaient néanmoins que l'on définisse des paramètres propres à en retracer le niveau et l'évolution au sein des États membres de l'union économique et monétaire.

4.2.2 Les premières analyses de la Commission quant au choix des indicateurs semblent montrer une sous-évaluation de l'effet que la gravité des inégalités et leur accentuation produisent pour la naissance entre les EM de déséquilibres sur un laps de temps long, couvrant au moins les vingt dernières années, qui s'est caractérisé par le creusement de fortes disparités dans la répartition des ressources et des rémunérations. On se référera en particulier au rôle de détonateur qu'elles ont joué pour le déclenchement de la crise économique et financière, en rompant les équilibres entre l'expansion globale de l'offre de biens et de services et la détérioration du pouvoir d'achat des consommateurs⁽¹⁵⁾.

4.2.3 L'ensemble des indicateurs devant figurer dans le tableau de bord devrait permettre d'identifier les facteurs susceptibles d'entraîner des déséquilibres de la demande et de l'offre agrégée en raison de phénomènes de nature macroéconomique, financière et sociale. Il pourrait être utile, par exemple, d'intégrer dans le tableau de bord tant le coefficient de Gini sur la concentration de la richesse, dont les valeurs sont particulièrement élevées dans le cas des pays méditerranéens et anglo-saxons⁽¹⁶⁾, que l'écart entre le PIB réel et potentiel d'un pays. Cela permettrait de prendre en compte le cycle conjoncturel du pays en question.

4.2.4 Il apparaît dès lors souhaitable que la réflexion sur les indicateurs à intégrer dans le tableau de bord soit élargie de façon à inclure, au niveau tant national qu'euroéen, le nombre le plus élevé possible d'acteurs institutionnels et d'organes représentatifs de la société civile organisée, parmi lesquels le CESE et le Comité des régions.

4.3 De surcroît, le parallélisme établi par la Commission entre la gouvernance fiscale et la gouvernance macroéconomique paraît tout à la fois faible et fondé sur des bases scientifiques peu solides. Alors qu'il existe en effet des arguments forts qui plaident pour une mise sous contrôle de la politique fiscale des États membres de l'union économique et monétaire⁽¹⁷⁾, s'agissant des déséquilibres macroéconomiques internes, les raisons et les modalités de la coordination semblent nettement plus prêter à controverse, même si la procédure de surveillance procède assurément d'exigences concrètes⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Compte tenu des multiples causes des déséquilibres, les paramètres à suivre simultanément sont nombreux (échanges extérieurs, coûts de production, disparités dans la répartition des ressources, facteurs de productivité liés ou non aux prix, bulles immobilières et spéculatives, etc.) et interagissent par ailleurs avec des éléments culturels et sociaux extérieurs au système de production, comme les préférences et les comportements des consommateurs et épargnants. Outre le problème de la définition et du choix de ces paramètres, se pose

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework* («Le suivi des déséquilibres macroéconomiques en Europe: proposition pour un cadre analytique affiné»), note à l'attention de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, septembre 2010.

⁽¹³⁾ Commission européenne, direction générale Affaires économiques et financières, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area* («L'incidence de la crise mondiale sur les écarts de compétitivité et de comptes courants dans la zone euro»), Quarterly Report on the Euro Area, 1/2010.

⁽¹⁴⁾ COM(2002) 714 final, Communication sur la politique industrielle dans une Europe élargie (p. 2).

⁽¹⁵⁾ OIT-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* («Les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale»), document de discussion pour la conférence commune OIT-FMI, Oslo, 13 septembre 2010 (pp. 67-73).

⁽¹⁶⁾ OCDE, *Croissance et inégalités: Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, octobre 2008.

⁽¹⁷⁾ Ils ont trait aux retombées négatives qui, via le taux d'intérêt commun, se propagent des pays fortement endettés à ceux qui ont un comportement vertueux au sein d'une union monétaire. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union* («Économie de l'union monétaire»), Oxford University Press, 2009, chapitre 10.

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision* («Réformer le pacte de stabilité: l'accent mis sur la supervision financière»), VoxEU.org, octobre 2010, disponible en ligne à l'adresse www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

également le problème de la détermination des seuils d'alerte et celui de l'évaluation comparative des différentes sources de déséquilibres⁽¹⁹⁾.

4.3.2 À cela s'ajoute le fait que la relation entre l'identification des déséquilibres (au moyen des seuils d'alerte), les mesures de correction et le retour à une situation d'équilibre dans des délais raisonnables ne va pas du tout de soi. Il n'est pas sûr que l'intervention destinée à assurer le rétablissement de l'équilibre macroéconomique permette de trouver les réponses les plus adéquates sur le terrain de la politique économique. Des décisions erronées pourraient au contraire favoriser une action procyclique, qui amplifierait et prolongerait la phase actuelle de contraction de l'économie par des interventions restrictives, alors qu'il faudrait au contraire lancer des initiatives d'expansion, afin de stimuler la demande. Il est même possible que la combinaison de politiques économiques prescrites aux différents États membres afin de restaurer leur équilibre interne soit en fait inappropriée pour l'UE dans son ensemble.

4.3.3 Les indicateurs que semble privilégier la Commission aux fins de la surveillance – essentiellement, les prix et les salaires et, donc, la compétitivité – dépendent au premier chef d'intervenants extérieurs à la sphère publique, en l'occurrence les entreprises et les syndicats, de sorte que la politique économique ne peut exercer sur eux qu'un contrôle indirect et différé, qui passe par des incitants, la réglementation de la concurrence et le dialogue social. Il en résulte que ces variables ne se prêtent guère à des interventions qui recourent à des automatismes et soient effectuées en temps voulu; ce n'est donc nullement un hasard si la Commission soutient qu'il y a lieu de faire preuve de souplesse dans l'application des nouvelles règles et de les faire évoluer en permanence.

4.4 Il manque par ailleurs dans l'ensemble législatif proposé une opportune réflexion sur la politique en matière de monnaie et de crédit, laquelle offrirait un terrain plus fécond pour la recherche d'une coordination renforcée, dans le cadre de la surveillance financière et du contrôle à exercer sur l'accumulation excessive des dettes contractées par le secteur privé (et, symétriquement, des crédits qui lui sont octroyés)⁽²⁰⁾, thème sur lequel le CESE a déjà formulé plusieurs propositions⁽²¹⁾. La proposition n'évoque aucunement le rôle que, sans préjudice de l'autonomie statutaire dont elle jouit à juste titre, la Banque centrale européenne (BCE) pourrait jouer en matière de stabilité économique, aux côtés du réseau des banques centrales nationales et des instances nouvelles que sont le Conseil européen du risque systémique et l'Autorité bancaire européenne.

4.4.1 Ces dernières apparaissent en mesure d'instaurer, du moins potentiellement, une politique européenne de surveillance du crédit qui soit plus prudente et plus attentive qu'il n'en a été par le passé,

quand des règles et des pratiques inadéquates ont laissé s'accomplir des excès et plongé certains États membres dans une crise qui a mis en péril l'union économique et monétaire tout entière. Rappelons en effet que des pays aujourd'hui en difficulté comme l'Irlande et l'Espagne respectaient jusqu'en 2007 les contraintes de la politique de stabilité et de croissance et affichaient des budgets équilibrés et une dette publique faible, tandis que sur le front du crédit, ils gonflaient l'offre qui à son tour alimentait la flambée immobilière, sans que cette expansion excessive du crédit n'attire l'attention des autorités monétaires de l'UE. Ces problèmes sont également liés au rôle des agences de notation, et en particulier à l'impact de leurs décisions sur les finances publiques des EM, sujet sur lequel le CESE a déjà exprimé sa préoccupation⁽²²⁾.

4.4.2 C'est la raison pour laquelle il apparaît opportun d'attribuer à l'UE des pouvoirs spécifiques de supervision et de réglementation afin d'empêcher une expansion excessive du crédit dans les États membres, notamment ce qui concerne l'octroi de crédits hypothécaires⁽²³⁾. Dans une zone financière intégrée comme celle de l'UEM, il serait souhaitable de confier les pouvoirs de supervision et de réglementation à un organisme tiers plutôt qu'aux autorités nationales. Des compétences et des pouvoirs pourraient être conférés aux nouvelles autorités financières européennes afin qu'elles puissent exercer efficacement une surveillance directe ou indirecte sur le système bancaire et procéder à des interventions de régulation du crédit, dont les critères (de régulation) devront être définis de manière adéquate.

4.5 Il faut enfin déplorer l'absence, dans l'ensemble législatif proposé, d'une réflexion sur le budget de l'UE. Compte tenu de l'apparition possible de chocs asymétriques dans les États membres de la zone euro, c'est-à-dire de variations de la demande et de l'offre positives ou négatives selon les pays, et de l'impossibilité d'utiliser le levier du taux de change ou du taux d'intérêt⁽²⁴⁾, il apparaît nécessaire de recourir à d'autres instruments d'ajustement du système économique. En dehors des prix et des salaires, généralement peu flexibles, la théorie économique estime que le seul instrument efficace en l'occurrence est l'existence d'un système budgétaire plus flexible et plus généreusement doté que le système actuel. Cela permettrait d'effectuer des transferts des zones favorisées par les chocs vers celles qui en sont affectées, soit au moyen des stabilisateurs automatiques, soit par le biais du financement de projets d'investissement paneuropéens (par exemple via l'émission d'euro-obligations)⁽²⁵⁾.

(22) Avis du CESE «Agences de notation», JO 2009/C 277/25, p. 117 et «Agences de notation de crédit», JO 2011/C 54/12, p. 37.

(23) Spaventa L., How to prevent «excessive» current account imbalances («Comment prévenir des déséquilibres excessifs de la balance courante»), EuroIntelligence, septembre 2010, disponible en ligne à l'adresse [www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews\[tt_news\]=2909&tx_ttnews\[backPid\]=901&cHash=b44c8f9ae0](http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews[tt_news]=2909&tx_ttnews[backPid]=901&cHash=b44c8f9ae0).

(24) Si ces variations positives et négatives s'équilibrent au niveau de l'union monétaire, la Banque centrale de l'Union n'a aucune raison d'intervenir sur la politique monétaire (cf. De Grauwe P., Economics of Monetary Union («Économie de l'union monétaire»), op. cit., chapitre 1).

(25) Monti M., A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society («Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes»), Rapport au Président de la Commission européenne, mai 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs, n° 22, février 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council («Une nouvelle donne politique en faveur d'une croissance durable au sein de la zone euro: lettre ouverte au Président du Conseil européen»), VoxEU.org, décembre 2010, disponible en ligne à l'adresse www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

(19) Belke A., Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond («Renforcer la gouvernance de l'UE en temps de crise: la proposition de la Commission et au-delà»), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – Documents de discussion du DIW, Berlin, novembre 2010.

(20) De Grauwe P., Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea («Un pacte de stabilité et de croissance plus stricte: pourquoi s'agit-il d'une mauvaise idée»), VoxEU.org, octobre 2010, disponible en ligne à l'adresse <http://www.voxeu.com/index.php?q=node/5615>. Giavazzi F., Spaventa L., The European Commission's proposals: Empty and useless («Les propositions de la Commission européenne: creuses et inutiles»), VoxEU.org, octobre 2010, disponible en ligne à l'adresse www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision («Réformer le pacte de stabilité: l'accent mis sur la surveillance financière»), VoxEU.org, octobre 2010, disponible en ligne à l'adresse www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

(21) Avis du CESE «Les implications de la crise de la dette publique pour la gouvernance de l'UE», JO 2011/C 51/03, p. 15.

4.6 Afin de contribuer à l'équilibre entre les mesures incitatives et les sanctions adoptées pour remédier au déséquilibre macroéconomique excessif de la zone euro, le CESE suggère que les amendes infligées ne soient pas redistribuées entre les États membres en fonction de l'importance de leur revenu national brut comme le propose la Commission, mais qu'elles viennent alimenter le mécanisme européen de stabilité.

4.7 Le Comité tient à rappeler à nouveau ⁽²⁶⁾, dans le présent avis, que règles et automatismes risquent non seulement de s'avérer d'une piètre efficacité pour prévenir les crises graves, car ils découlent presque toujours d'événements extraordinaires et imprévisibles, mais que le danger existe même qu'ils aggravent la situation. D'une part, ils peuvent faire baisser la confiance accordée aux institutions de l'UE, qui, aux yeux des citoyens européens, abdiquent tout choix politique pour s'en remettre aux «technocrates bruxellois», comme il ressort des sondages de l'Eurobaromètre ⁽²⁷⁾. D'autre part, ils sanctuarisent une approche traditionnelle de la résolution des problèmes qui laisse au second plan les problématiques de la croissance, de la justice sociale et de la dégradation de l'environnement, risquant ainsi de tuer dans l'œuf les ambitions de la stratégie Europe 2020.

4.8 Il semble que l'optique même de «court-termisme» qui gouverne les activités financières et qui semblait avoir été pointée comme la cause cachée de la crise soit désormais en train de devenir la clé de voûte de la politique européenne ⁽²⁸⁾. Ce sont les interventions ponctuelles qui prévalent, tant dans les institutions de l'UE qu'à l'échelon intergouvernemental ⁽²⁹⁾, qu'il s'agisse de faire front à des situations critiques, demandant une aptitude à décider promptement, ou pour épouser les évolutions de l'opinion publique dans les États membres les plus stratégiques, que les hommes politiques scrutent avec anxiété, surtout dans un contexte d'échéances électorales en cascade.

5. Potentialités de l'intervention visant à résorber les déséquilibres macroéconomiques

5.1 Une coordination efficace des politiques économiques européennes, qui n'entend pas se laisser influencer par les dynamiques électorales et les brusques revirements de l'opinion publique, suppose obligatoirement que le Parlement européen (PE), le Comité des régions et le CESE jouent un rôle plus incisif, en tant qu'ils sont les institutions représentatives des citoyens et de la société civile. C'est en leur sein que le processus de coordination prévu par la Commission peut se doter d'une légitimité démocratique forte pour les procédures préventives et correctives et dégager ainsi le vaste consensus qui apparaît nécessaire pour qu'elles soient appliquées efficacement.

5.2 On soulignera en particulier que le semestre européen, tel qu'il est conçu au stade actuel, ne réserve au Parlement européen qu'une mission de second ordre, limitée à la phase initiale du débat et à la première orientation du processus de

coordination, alors qu'il pourrait au contraire assumer une fonction plus utile et efficace s'il se coordonnait avec l'activité des Parlements nationaux dans la phase de débat et d'approbation des budgets de chaque État membre. Le Parlement européen peut même intervenir de manière décisive pour susciter l'adhésion en faveur du cadre macroéconomique de référence, des priorités à fixer parmi les problèmes à affronter et de la détermination des politiques économiques à mettre en œuvre. Il peut être le lieu où se conclura une stratégie commune qui ne se borne pas à énoncer des règles et des procédures formelles mais détaille les politiques concrètes nécessaires pour renforcer la confiance et répondre aux attentes des citoyens européens.

5.3 L'accent mis sur les déséquilibres de compétitivité requiert d'accorder davantage d'attention à la négociation entre les gouvernements, les partenaires sociaux et la société civile, surtout dans la zone euro, où les États membres ne disposent plus du levier qu'est l'ajustement du taux de change. Les relations entre les gouvernements, les parties prenantes au dialogue social (syndicats et fédérations d'entreprises) et la société civile devraient donc faire partie intégrante de la stratégie définie par la Commission.

5.4 C'est dans ce cadre, en sa qualité de forum pouvant favoriser le dialogue entre les organisations représentatives de la société civile, que le CESE, dans le respect de son rôle d'organe consultatif des institutions européennes, peut apporter sa contribution au renforcement de la gouvernance économique de l'UE. Sa valeur ajoutée réside précisément dans la représentation en son sein des organisations qui peuvent favoriser, à l'issue d'une analyse attentive, le consensus social sur les politiques économiques dans les EM. Il peut ainsi apporter une contribution notable pour l'engagement et la responsabilisation non seulement des dirigeants politiques mais aussi et surtout des citoyens des États membres et du tissu productif, social et civil sur lequel repose l'UE.

5.4.1 Le Comité pourrait convoquer une session annuelle spécifiquement consacrée au débat touchant aux recommandations visant à dégager un consensus sur les réformes au niveau national et aux moyens d'y parvenir, en tenant compte des retombées sociales des mesures adoptées ⁽³⁰⁾. Cette discussion pourrait se dérouler à l'automne, après l'adoption formelle des recommandations par les États membres, et ses conclusions serviraient de base pour un échange de points de vue avec les différents Conseils économiques et sociaux nationaux, les Parlements nationaux et le Parlement européen, permettant ainsi, tout à la fois, d'évaluer les stratégies adoptées et de les diffuser, pour susciter l'adhésion, au niveau national.

5.5 Il conviendrait en outre d'encourager un usage plus intense et plus fonctionnel du dialogue macroéconomique (DME). Moyennant un saut qualitatif, ce dialogue pourrait devenir un instrument grâce auquel les gouvernements et les partenaires sociaux évalueraient de concert la situation économique au niveau de l'UE et les interventions à mettre en œuvre, en lien étroit avec les processus de dialogue social et de concertation au niveau national, afin d'assurer une cohérence entre les dynamiques de l'UE et les dynamiques nationales, dans le respect des compatibilités sociales.

⁽²⁶⁾ Cette observation a déjà été formulée dans l'avis CESE «Améliorer la coordination des politiques économiques», JO 2011/C 107/02, p. 7.

⁽²⁷⁾ Cette évaporation de la confiance concerne moins les institutions européennes en tant que telles que la conviction qu'il est utile de faire partie de l'Union. Données de l'Eurobaromètre 73 – Premiers résultats, question QA9a et QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., Europe must buck short-term tendencies («L'Europe doit jeter les tendances "court-termistes" par-dessus bord»), Financial Times, 13 décembre 2010.

⁽²⁹⁾ Il suffit d'évoquer le «pacte de compétitivité» présenté par les gouvernements français et allemand le 4 février 2011.

⁽³⁰⁾ Comme cela a été proposé dans l'avis du CESE «Améliorer la coordination des politiques économiques».

5.5.1 La prévention et la correction des déséquilibres ne peuvent être confiées uniquement à la Commission et aux gouvernements des États membres ⁽³¹⁾. Le processus de formation des salaires et des prix représente un élément fondamental de l'ensemble du mécanisme de contrôle des déséquilibres macroéconomiques et toute action politique en la matière doit par conséquent tenir compte de l'article 153, paragraphe 5 du Traité européen et impliquer les partenaires sociaux, et ce au niveau tant national qu'europeen. Dans ce contexte, le DME peut être renforcé au niveau européen grâce à une structure et une organisation stables, tandis qu'au niveau national, il

peut mieux s'articuler avec le dialogue social et les institutions compétentes. Les gouvernements nationaux devraient soutenir et encourager la présence d'entreprises et de syndicats dans ces organismes et les formes de négociation collective qui y sont pratiquées. Face à la difficulté qu'il y a à corriger les déséquilibres au moyen de réformes nationales et aux retards pris à cet égard, le renforcement du DME pourrait représenter un instrument plus efficace, rapide et coordonné, capable de préserver la cohérence entre les problématiques macroéconomiques et les dynamiques du marché du travail.

Bruxelles, le 5 mai 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice («Gouvernance économique en Europe: un changement de direction ne sera possible qu'après le passage du brise-glace»), Social Europe Journal, 30 juillet 2010, consultable en ligne à l'adresse www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed?, article pour European Alternatives, 2010 («Gouvernance économique européenne: les réformes auxquelles il faut s'attendre et celles qui sont nécessaires»), consultable en ligne à l'adresse www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.