

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Stratégies pour un assainissement intelligent de la politique budgétaire: le défi des moteurs de croissance à trouver pour l'Europe. Comment tirer pleinement parti du potentiel de main-d'œuvre de nos économies dans un contexte d'indispensable ajustement budgétaire» (avis exploratoire)**

(2011/C 248/02)

Rapporteur: **M. DANTIN**

Le 15 novembre 2010, le Représentant permanent de la République de la Hongrie auprès de l'Union européenne, M. Peter GYÖRKÖS, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidente hongroise, un avis exploratoire sur:

*«Stratégies pour un assainissement intelligent de la politique budgétaire: le défi des moteurs de croissance à trouver pour l'Europe. Comment tirer pleinement parti du potentiel de main-d'œuvre de nos économies dans un contexte d'indispensable ajustement budgétaire».*

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 31 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 164 voix pour, 2 voix contre et 9 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 La crise économique et financière, qui s'est déclarée dans le courant de l'année 2007 et s'est renforcée en 2008, a eu de lourdes conséquences sur les finances publiques des pays européens en aggravant notamment leur situation budgétaire.

1.2 La nécessité aujourd'hui de décharger les budgets publics des coûts résultant de l'ensemble des différents plans de relance économique, d'aide aux banques - comme cela a été le cas dans certains États membre - et d'une faiblesse de la croissance, qui n'avait pas été suffisamment prise en compte dans les politiques économiques avant la crise, conduit nombre d'États membres à réduire les dépenses publiques. Ce choix risque de provoquer un désengagement des États et d'amoinrir l'effet redistributif des systèmes de solidarité collective, qu'il s'agisse tant de la protection sociale que des services publics.

1.3 Cette manière de retour rapide à l'équilibre, outre qu'elle génère des coûts sociaux importants, risque de conduire à une croissance atone sur une longue période, en particulier en raison de la stérilisation de la demande qui accentuera les déficits budgétaires. Ceux-ci provoqueront à leur tour une contraction de la demande produisant «un effet boule de neige», sorte de spirale pouvant entraîner l'économie européenne «dans une vis sans fin».

1.3.1 Une politique budgétaire «intelligente» se doit de casser cette spirale.

1.4 «L'intelligence» d'un assainissement budgétaire réside dans un équilibre «intelligent» entre les dépenses et les recettes et entre l'offre et la demande. La croissance durable doit, dès

lors, constituer le principal objectif de la politique économique, comme de toute autre politique.

1.4.1 La croissance durable doit donc être l'un des objectifs prioritaires de l'UE.

1.5 Pour ce faire, il convient notamment:

1.5.1 d'instituer une régulation plus ambitieuse et complète des marchés financiers afin de freiner la spéculation. À défaut, la persistance de cette dernière réduirait à néant tous les efforts fournis en vue d'un «assainissement budgétaire intelligent»;

1.5.2 de conduire une politique budgétaire au service de la croissance:

- en mettant en place un emprunt européen visant à financer des projets d'infrastructures par une mobilisation de l'épargne;

- en créant des euro-obligations permettant de réduire, notamment, le coût du refinancement des États de la zone euro en difficulté;

- en jouant au maximum sur l'élasticité de la période consacrée à l'assainissement car un «big-bang» compromettrait les perspectives de croissance;

1.5.3 de mettre la politique fiscale au service de la croissance:

- en visant une coordination renforcée entre les politiques fiscales des États membres conformément aux traités européens;

- en améliorant la coopération contre la fraude fiscale par une utilisation optimale d'Eurofisc;

— en déplaçant la pression fiscale grâce à de nouvelles sources de recettes, telles que les taxes sur les transactions financières, la taxation de l'énergie, les prélèvements sur les établissements financiers, sur les rejets de CO<sub>2</sub> en imaginant une nouvelle organisation du marché des quotas ...

1.5.4 de concevoir des taxes destinées à internaliser les externalités générées par le comportement du secteur financier, pour autant qu'elles contribuent à créer des conditions plus équitables dans le processus de développement et d'harmonisation du marché intérieur européen;

1.5.4.1 La Commission européenne prévoit, avec l'approbation du Comité, de réaliser une analyse d'impact afin de définir la structure potentielle et les modalités d'application de cette taxation. En tout état de cause, aucune décision ne devrait être prise sur cette taxation sans que soit connus les résultats de cette étude.

1.5.5 d'inventer la croissance de demain:

— en mettant en œuvre la stratégie 2020 qui vise, en particulier, le développement d'une croissance durable et inclusive en s'appuyant sur une coordination renforcée des politiques économiques, en s'attaquant aux principaux freins à la croissance, y compris ceux qui ont trait au fonctionnement du marché intérieur;

— en définissant et en mettant en œuvre une politique industrielle ambitieuse et efficiente, qui ciblerait prioritairement les secteurs à forte valeur ajoutée, de haute technologie et porteurs d'une forte croissance potentielle tant dans le domaine de l'industrie que dans celui des services;

— en créant un véritable «Small Business Act» européen;

— en misant sur le «triangle magique» de la croissance: «Formation, Recherche, Innovation». Pour ce faire, il convient:

— de poursuivre et d'intensifier les investissements dans l'éducation et la R&D, nonobstant les compressions budgétaires, sous peine de conduire inéluctablement à un appauvrissement de l'UE;

— de veiller à l'adéquation des formations et des qualifications dispensées aux besoins du marché de l'emploi;

— d'adapter la législation fiscale afin d'inciter l'industrie à davantage investir dans la recherche, le développement et l'innovation;

— de faciliter le travail et la coopération des chercheurs et des innovateurs sur l'ensemble du territoire de l'UE en assurant l'achèvement réussi de «l'Espace européen de la recherche»;

— de réduire, sinon d'éliminer, nombres d'obstacles: l'accès des PME aux financements, les coûts des droits de propriété intellectuelle, de dégager de façon extrêmement urgente un accord sur la mise en œuvre du brevet européen à partir d'une coopération renforcée;

— de donner plus d'ampleur, plus de moyens, plus de missions aux «pôles de compétitivité». À cette fin, la création d'un réseau européen peut permettre d'améliorer le rapport entre recherche et innovation.

1.6 Lors de la mise en œuvre de ces politiques, quand celles-ci dépendent de la seule décision individuelle de chaque État membre, il convient de tenir compte des énormes différences qu'accusent les performances économiques des 27 États membres. Les taux de croissance du PIB, les niveaux de chômage et leur évolution, les niveaux de la dette publique et des dépenses en recherche et développement varient tous considérablement, même si l'on peut discerner certaines tendances.

## 2. Introduction

2.1 La Présidence hongroise a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur le thème: «Stratégies pour un assainissement intelligent de la politique budgétaire: le défi des moteurs de croissance à trouver pour l'Europe. Comment tirer pleinement parti du potentiel de main-d'œuvre de nos économies dans un contexte d'indispensable ajustement budgétaire?»

2.2 Le Comité se félicite de cette saisine.

2.3 En effet, elle propose à la réflexion du CESE une problématique qui s'inscrit dans les préoccupations du Comité et dans les travaux qu'il a déjà accomplis depuis le début de la crise financière.

2.4 Le présent avis permettra d'actualiser les réflexions antérieures du Comité. Ces dernières étayeront l'élaboration de la présente contribution, dont l'objet sera de prolonger cette réflexion en vue de répondre au thème de la saisine <sup>(1)</sup>.

2.5 Pour ce faire, après une brève analyse des raisons de la crise, nous examinerons les conséquences, les risques économiques et sociaux d'un assainissement budgétaire «non intelligent», puis nous formulerons in fine des propositions en vue de favoriser le développement d'une croissance durable, seule à même de relancer l'économie européenne.

<sup>(1)</sup> Cf. l'avis du CESE «La crise financière internationale et son impact sur l'économie réelle», JO C 255 du 22.09.2010 p.10; et l'avis CESE «Relance économique: états des lieux et initiatives concrètes», JO C 48 du 15.02.2011, p. 57.

### 3. La crise et ses conséquences

3.1 La crise économique et financière, qui s'est déclarée dans le courant de l'année 2007 et s'est renforcée en 2008, a eu de lourdes conséquences sur les finances publiques des pays européens. D'une part, de nombreux gouvernements ont pris des mesures pour sauver le système financier. D'autre part, ils ont pris des mesures budgétaires considérables afin de limiter autant que possible la profondeur de la récession, via leurs plans de relance. Ceux-ci sont venus compléter l'action des stabilisateurs automatiques pour éviter l'effondrement de l'activité économique, mais ils ont également aggravé la situation budgétaire dans de nombreux pays.

3.2 Si durant la crise financière, les dépenses publiques massives ont permis de maintenir la liquidité des marchés, la nécessité aujourd'hui de décharger les budgets des coûts résultant de l'aide aux banques - comme cela a été le cas dans certains États membre - et de mesures discrétionnaires, conduit à ce que la hausse du chômage et les mesures d'austérité supplémentaires adoptées dans plusieurs pays représentent dans leur ensemble une menace pour la croissance économique.

3.3 Cette situation a provoqué un accroissement considérable du déficit public dans l'Union européenne. Il serait passé de 2,3 % du PIB en 2008 à 7,5 % en 2010 dans l'ensemble de l'UE, et de 2 % à 6,3 % au sein de la zone euro selon les prévisions d'Eurostat. Dans le même temps, le ratio de la dette publique serait passé de 61,6 % du PIB en 2008 à 80 % dans l'Union européenne et de 69,4 % à 78,7 % dans la zone euro. La croissance devrait être de 0,7 % en 2010, le chômage devrait croître, passant de 7,1 % dans l'UE en 2007 à 9,1 % en 2009, avec une prévision à 10,3 % à la fin de 2010, soit près de 25 millions de personnes, dont quelque 8 millions aura perdu leur emploi en raison de la crise.

3.4 De plus, on observe que les actions menées dans un certain nombre d'États membres, qui consistent pour l'essentiel à réduire les dépenses publiques, afin de retourner rapidement à l'équilibre budgétaire et à réduire la dette, risquent de provoquer un désengagement des États dans l'effet redistributif des systèmes de solidarité collective. Les plus grandes craintes sont donc à émettre concernant le démantèlement des systèmes de protection sociale et des services publics, alors même que leur rôle de stabilisateurs automatiques et d'amortisseurs efficaces de la crise a été unanimement salué.

**3.4.1 Pour le Comité, il est essentiel de sauvegarder le capital social européen et le capital naturel** qui sont des facteurs incontournables du renforcement de la croissance.

3.4.2 Il serait dévastateur pour la crédibilité de l'UE (et de ses États membres) que celle-ci offre à ses citoyens le spectacle d'une Europe qui ferait preuve de détermination pour prendre des mesures considérables en faveur du secteur financier et bancaire - comme cela a été le cas dans certains États membres - dont la responsabilité est engagée dans la crise

actuelle et qui, par ailleurs, lorsqu'il s'agit de combattre le ralentissement de la croissance, la forte hausse du chômage, les processus de précarisation et d'assurer des solidarités par les systèmes de protection sociale et les services publics, aurait une action inopérante qui pénalise les citoyens européens, qui sont eux totalement étrangers «à la fabrication» de la crise économique et financière. Une telle situation ne ferait qu'accroître la distance déjà existante entre les citoyens et l'UE.

3.5 Cette manière de retourner rapidement à l'équilibre budgétaire consiste avant tout à réduire les dépenses publiques; outre le coût social qu'elle génère, elle risque de conduire à une croissance atone - notamment en raison de la stérilisation de la demande - sur une longue période, accompagnée d'un chômage persistant voire en progression et, dès lors, d'une érosion de la compétitivité mondiale de l'Europe.

3.5.1 La rigueur budgétaire risque de provoquer une contraction de la demande amenant à une récession entraînant de nouveaux déficits pouvant conduire l'économie européenne «vers une vis sans fin»...

3.5.2 Cette contraction de la demande sera d'autant plus forte que les inégalités continueront à s'aggraver (par exemple, en France, entre 1998 et 2005, le salaire moyen des 0,01 % des personnes les mieux payées a augmenté de 51 %) et que le pouvoir d'achat des ménages diminuera mécaniquement en raison de la situation économique mais aussi de la baisse importante de la part des salaires dans le partage de la valeur ajoutée. En effet, le FMI estimait en 2007 que la part des salaires dans le PIB est passée en Europe de 73 % en 1980 à 64 % en 2005.

### 4. Vers une consolidation budgétaire intelligente

4.1 La question n'est pas tant de savoir s'il convient de retourner à l'équilibre budgétaire, mais bien plutôt de savoir «comment»? et «qui paye»? et «à quel rythme»? afin de permettre à la croissance de monter en puissance.

4.1.1 «L'intelligence» d'un assainissement budgétaire réside dans un équilibre «intelligent» entre les dépenses et les recettes et entre l'offre et la demande. Pour ce faire, retrouver le chemin de la croissance, dans le cadre d'une politique expansionniste qui suscite un contexte favorable à la consommation et aux investissements, est l'une des clés incontournables d'une sortie de crise par le haut.

4.1.2 L'assainissement budgétaire découle en partie aussi des exigences de la politique monétaire, qui doit être conduite de manière à atteindre ses propres objectifs de stabilité des prix et de confiance des marchés, tout en continuant à créer les conditions de la croissance économique.

## 4.2 Une politique budgétaire au service de la croissance

4.2.1 Bien avant la crise actuelle, l'Europe a connu une croissance insuffisante. L'objectif visé d'une croissance annuelle de 3 %, qui se trouve par essence même à la base de la stratégie de Lisbonne, n'a été atteint qu'à deux reprises. Ce manque de croissance, d'une façon générale, n'a pas été suffisamment pris en compte dans les politiques économiques et budgétaires définies par les gouvernements. Il y a été suppléé par l'emprunt, aussi bien public que privé, engageant sur ce dernier point une forte responsabilité du système financier, par exemple dans les prêts immobiliers. **La croissance durable doit dès lors constituer le principal objectif de la politique économique comme de toute autre politique. Dans ce contexte, un assainissement budgétaire, comportant notamment une allocation efficace des ressources financières, pourra trouver les moyens d'établir un chemin vers un rééquilibrage des budgets publics à moyen terme sans entraver l'objectif d'une croissance élevée.**

4.2.2 La crise financière et la faiblesse de la résistance de l'économie de l'UE aux chocs démontrent qu'il est nécessaire de réorienter la politique économique. Selon le Comité, une combinaison plus équilibrée de mesures macroéconomiques, qui allie harmonieusement les aspects axés sur l'offre et une politique économique orientée vers la demande, doit être partie intégrante de la stratégie européenne. Ce faisant, dans un monde financiarisé qui favorise les investissements à court terme et qui est donc soumis au risque d'un ralentissement du progrès technique, il convient de se détourner d'une croissance qui se fonde pour une bonne part sur «les bulles spéculatives» et renouer avec celle qui se fonde sur la consommation et sur l'investissement, en particulier dans les secteurs novateurs de l'économie réelle<sup>(2)</sup> en privilégiant des modes de production sobres en carbone et moins prédateurs de ressources naturelles.

4.2.3 Un emprunt européen visant à financer des projets européens d'infrastructures pourrait être institué. Il constituerait un outil essentiel permettant d'attirer une épargne actuellement disponible et inutilisée pour soutenir l'économie européenne. Cet effort doit aller de pair avec une approche coordonnée de la politique industrielle<sup>(3)</sup> en faveur de la compétitivité, selon les orientations fixées par la stratégie Europe 2020<sup>(4)</sup>. De ce point de vue, le Comité se félicite de la déclaration du Président de la Commission devant le Parlement européen, qui a indiqué le 14 décembre 2010 qu'il «insisterait» sur la présentation de plans visant à introduire des emprunts obligataires. Cependant, la mise en place d'emprunts obligataires ne saurait être une alternative ou se substituer à la création d'euro-obligations.

4.2.4 Le Comité se prononce en faveur de la création d'euro-obligations, car au-delà de permettre le seul financement de grands projets d'infrastructures afin de moderniser l'Europe en créant de l'emploi et en relançant la croissance comme pourraient le faire des emprunts obligataires, elles réduiraient les coûts du refinancement des Pays de la zone euro en difficulté, en donnant une dimension européenne au marché des emprunts d'État. Cette création affirmerait face au marché,

après la création du Fonds européen de stabilité financière, la solidarité interne de l'Union européenne en même temps qu'elle apporterait la preuve de l'engagement politique de cette dernière en faveur de l'Union monétaire et économique et de l'irréversibilité de l'Euro.

4.2.4.1 Notons que cette pratique, qui a cours aux USA via le Trésor et qui avait été approuvée en 2009 par le Parlement européen et par le FMI, permettrait aux pays de la zone euro en difficulté d'alléger le service de leur dette et de retrouver des marges de manœuvre afin de stimuler la croissance.

4.2.5 Les États membres dont la balance courante est excédentaire et/ou dont la dette publique est peu élevée devraient mener une politique expansionniste pour stimuler la demande. De manière générale, ils ne le font pas par crainte, notamment, d'être pénalisés par les agences de notation. Le rôle de ces dernières est d'une «importance cruciale [...] et à ce titre il n'est pas possible de le laisser s'exercer sans surveillance»<sup>(5)</sup>. De ce point de vue, le Comité est préoccupé par l'échec de la mise en place d'un «organe européen d'évaluation de la dette souveraine»<sup>(6)</sup>.

## 4.3 Croissance et fiscalité

4.3.1 La fiscalité, dès lors qu'elle contribue au bon fonctionnement du marché intérieur, à la compétitivité, à alléger le fardeau supporté par les finances publiques ... est un facteur favorisant la croissance. Le Comité regrette qu'en matière d'assainissement budgétaire, la Commission ne s'attache presque exclusivement qu'aux dépenses et néglige les recettes. En effet, une telle approche se fait le plus souvent au détriment de ceux qui sont socialement les plus vulnérables, et freine la croissance en stérilisant la demande.

4.3.2 «Conformément aux traités européens, il convient de viser une coordination renforcée, à l'échelon communautaire, entre les politiques fiscales des États membres, avec notamment une harmonisation des assiettes de l'impôt et l'établissement de taux minima, surtout dans les secteurs dont la base imposable est la plus mobile au plan international et qui représente le plus gros risque d'évasion et de concurrence fiscale entre États membres.» Cette coordination au niveau européen doit avoir pour objectif, notamment, de protéger et d'accroître les rentrées fiscales<sup>(7)</sup>.

4.3.3 Une meilleure coopération administrative constitue également l'une des bases d'une lutte efficace contre la fraude fiscale. La création d'Eurofisc, un réseau décentralisé ouvert à tous les États membres qui vise à permettre une action rapide et ciblée pour lutter contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, est une première avancée<sup>(8)</sup>. Dans son avis

<sup>(2)</sup> Cf. l'avis du CESE «La stratégie de Lisbonne après 2010» JO C 128 du 18.05.2010 p. 3.

<sup>(3)</sup> Cf. paragraphe 5.5.1.

<sup>(4)</sup> Cf. Lettre du Président du CESE au Président de la Commission en date du 31 mars 2010.

<sup>(5)</sup> Cf. l'avis du CESE «Agences de notation» JO C 277 du 17.11.2009, p. 117, art. 1.1.

<sup>(6)</sup> Cf. l'avis du CESE sur «Agences de notation de crédit»; JO C 54 du 19.02.2011, p. 37, art. 1.4.

<sup>(7)</sup> Ibidem note à pied de page n° 2.

<sup>(8)</sup> Règlement 904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (refonte) JO L 268 du 12.10.2010, p. 1.



sur ce thème, le CESE a souligné la nécessité d'établir des liens et une coopération avec les autres organismes œuvrant dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée et le blanchiment d'argent <sup>(9)</sup>.

4.3.4 Il convient de déplacer la pression fiscale vers de nouvelles sources de recettes telles que les taxes sur les transactions financières, la taxation de l'énergie, les prélèvements sur les établissements financiers, sur les rejets de CO<sub>2</sub> <sup>(10)</sup> en imaginant une nouvelle organisation du marché des quotas. Ce type de taxation pourrait produire «un double dividende»: à court et moyen terme, soulager les budgets publics, et à plus long terme, contribuer à réorienter les ressources vers les investissements durables dans l'économie réelle en général et dans les technologies et secteurs verts en particulier <sup>(11)</sup>. Il pourrait également être utile pour doter en ressources propres le budget de l'Union européenne <sup>(12)</sup>.

#### 4.4 Taxation du secteur financier

4.4.1 Concrètement, la taxation du secteur financier peut accroître la stabilité et l'efficacité des marchés financiers en réduisant leur volatilité et les effets néfastes d'une prise de risque excessive <sup>(13)</sup>. Il semble donc raisonnable de concevoir des taxes destinées à internaliser les externalités générées par le comportement de ce secteur, pour autant qu'elles contribuent à créer des conditions plus équitables dans le processus de développement et d'harmonisation du marché intérieur européen.

#### 4.4.2 Taxes sur les transactions financières

4.4.2.1 Le CESE a approuvé le principe d'une taxe sur les transactions financière dans son avis sur le rapport de Larosière <sup>(14)</sup>: «Le CESE juge qu'il est nécessaire de passer de la vision à court terme à la vision à long terme, dans laquelle les primes ne reposent pas sur la spéculation. Dans cet esprit le CESE soutient l'idée d'une taxation des transactions financière». L'objectif de cette taxe est de dégager des recettes pour les caisses publiques. Cette nouvelle source de rentrées pourrait servir à soutenir le développement économique dans les pays en voie de développement, financer des politiques climatiques dans ces pays ou **alléger le fardeau supporté par les finances publiques**. Il découle de cette dernière utilisation que le secteur financier remboursera les subventions publiques. À long terme, ces recettes devraient constituer une nouvelle source générale de recettes publiques <sup>(15)</sup>. En outre, une taxe sur les transactions financières a également des effets de levier

bienvenus, puisqu'elle entraîne des changements de comportement des acteurs du marché.

4.4.2.2 Notons à ce sujet que le Président de la Commission européenne, dans une déclaration en date du 8 septembre 2010, a défendu le principe d'une taxe sur les activités financières.

4.4.2.3 Le Comité estime, dans la continuité de ses prises de positions antérieures, que l'UE et les États membres ont besoin aujourd'hui d'une TTF afin de collecter des recettes destinées à réduire les déséquilibres budgétaires, afin de financer des mesures de relance pour stimuler la croissance et afin de lutter contre les activités purement spéculatives.

#### 4.4.3 Taxes sur les activités financières

4.4.3.1 La taxe sur les activités financières <sup>(16)</sup>, dans sa forme la plus large (méthode par addition), est conçue pour grever la totalité des bénéfices et des rémunérations de l'activité entrepreneuriale des établissements financiers, indépendamment des produits qu'ils commercialisent.

4.4.3.2 Elle pourrait être considérée comme une taxe sur la valeur ajoutée générée par les sociétés du secteur financier qui permettrait de remédier à la contribution fiscale actuellement plus faible de ce secteur, résultant de l'exonération de TVA dont bénéficient bon nombre de ses opérations.

4.4.3.3 Les recettes générées à l'échelle européenne pourraient être consacrées à l'assainissement budgétaire des États membres.

4.4.4 La Commission européenne prévoit, avec l'approbation du Comité, de réaliser une analyse d'impact afin de définir la structure potentielle et les modalités d'application de cette taxation et d'évaluer l'éventail des nouvelles réformes du secteur financier ayant trait au système de garantie des dépôts, aux nouvelles exigences en matière de fonds propres et de liquidités etc. Sur cette base, il convient de trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'objectif de lutter contre les déséquilibres budgétaires et, d'autre part, celui de préserver la capacité du secteur bancaire à octroyer des prêts et à contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois. En tout état de cause, aucune décision ne devrait être prise sur cette taxation sans que soit connus les résultats de cette étude.

## 5. Inventer la croissance de demain

5.1 L'Europe est confrontée à des menaces majeures, telles que:

— un monde financiarisé qui échappe à la démocratie politique, qui est partiellement déconnecté de l'économie réelle et qui privilégie les investissements à court terme qui risquent de ralentir le progrès technique. L'abandon des investissements réels au profit des placements financiers freine également le développement de l'emploi, des revenus, de la demande et des budgets publics;

<sup>(9)</sup> Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (Refonte)» JO C 347 du 18.12.2010 p. 74, pt. 1.10.

<sup>(10)</sup> Ibidem note à pied de page n° 2.

<sup>(11)</sup> Ibidem note à pied de page n° 4.

<sup>(12)</sup> «Le réexamen du budget européen» COM(2010) 700 final du 19.10.2010.

<sup>(13)</sup> Voir COM(2010) 549 final, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au Comité des régions - La taxation du secteur financier*.

<sup>(14)</sup> Cf. l'avis du CESE sur le «Rapport de Larosière» JO C 318 du 23.12.2009, p.57.

<sup>(15)</sup> Cf. l'avis du CESE sur «Taxe sur les transactions financières» JO C 44 du 11.02.2011, p. 81, Résumé et conclusions, pt. 1.10.

<sup>(16)</sup> Cette proposition émane du Fonds monétaire international.

— la dislocation des modèles sociaux existants, combinée aux risques liés à un tête à tête États-Unis/grands pays émergents d'où l'Europe serait exclue, et qui remettra en question le marché du travail. Pour faire face aux défis d'aujourd'hui, il convient de dégager les axes politiques qui inventent la croissance de demain.

5.2 Pour revenir à une croissance intelligente, durable et inclusive, l'Union s'est dotée de la stratégie Europe 2020. S'appuyant sur une coordination renforcée des politiques économiques, cette nouvelle stratégie vise à s'attaquer aux principaux freins à la croissance au niveau de l'UE, y compris ceux qui ont trait au fonctionnement du marché intérieur et aux infrastructures, ainsi qu'à la nécessité d'une politique énergétique commune et d'une nouvelle politique industrielle ambitieuse. Le Conseil européen a insisté sur le fait que toutes les politiques communes, y compris la politique agricole commune et la politique de cohésion, devront appuyer cette stratégie et que celle-ci comportera une dimension extérieure marquée<sup>(17)</sup>.

5.3 Le CESE a créé un Comité de pilotage qui travaille en étroite collaboration avec ses sections spécialisées, la CCMI, les CES nationaux et les observatoires sur la mise œuvre de la stratégie, et plus particulièrement sur les sept initiatives phares qui visent à stimuler les progrès en termes de croissance et d'emploi. Dans ce contexte, le Comité va rendre des avis sur les «initiatives phares» pour atteindre les «cinq objectives» de cette stratégie. Il convient de mener une réflexion approfondie concernant **les secteurs, les acteurs et les actions** prioritaires afin de déterminer la manière de mettre en œuvre cette nouvelle stratégie.

5.4 **Les secteurs prioritaires.** D'un point de vue sectoriel, sans que cela soit exhaustif, énumérons certains moteurs de cette croissance, parfois présents aujourd'hui mais le plus souvent en devenir, parce qu'à haute valeur ajoutée, de haute technologie et porteurs d'une forte croissance potentielle. Il va de soi que leur contenu relève ici tout autant de l'industrie que des services:

- énergie dé-carbonée, transports et bâtiments verts qui induisent - «Les emplois verts»<sup>(18)</sup>;
- «L'Économie des séniors»: bio-ingénierie au service de la santé, sciences du vivant<sup>(19)</sup>;
- biotechnologie<sup>(20)</sup>;

<sup>(17)</sup> Voir Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 et Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010.

<sup>(18)</sup> Cf. l'avis du CESE «Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique» JO C 44 du 11.02.2011, p. 110.

<sup>(19)</sup> Cf. l'avis du CESE «Sciences du vivant et biotechnologie: une stratégie pour l'Europe. Rapport d'avancement et orientations pour l'avenir» JO C 234 du 30.09.2003, p. 13.

<sup>(20)</sup> Cf. l'avis du CESE sur la «Communication de la Commission vers une vision stratégique des sciences du vivant et de la biotechnologie: document de consultation» JO C 94 du 18.04.2002, p. 23.

- société numérique, les nanotechnologies<sup>(21)</sup>, la robotique;
- agronomie et hydraulique pour répondre à la limitation des terres arables, repenser aussi les processus de fabrication pour les rendre plus économes en matières premières, le traitement des terres rares;
- recherches dans chacun des secteurs industriels de processus et modes de développement moins carbonés façonnant une nouvelle conception de la politique industrielle;
- etc.

5.4.1 L'éducation doit également être un secteur prioritaire en appui de tous les autres. Elle est l'un des éléments indispensables de la croissance, car elle favorise la formation d'un capital humain qui est indispensable à son développement. De ce point de vue, il convient de veiller à ce qu'il y ait adéquation des qualifications aux besoins du marché de l'emploi.

#### 5.5 Les actions prioritaires au service de la croissance

5.5.1 L'approfondissement du marché unique européen doit constituer, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, une priorité de l'Union européenne. Le CESE estime que ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de parvenir à des progrès significatifs en matière de croissance économique forte, soutenue et plus équitable dans le développement des États membres.

#### 5.5.2 Pour la mise en œuvre d'une politique industrielle efficiente

5.5.2.1 Les sens de l'expression «politique industrielle» a beaucoup changé au cours des années. Il est donc important d'isoler les principes qui permettent de le définir rigoureusement et dans une perspective adaptée à la période.

- Il convient tout d'abord de préciser les secteurs à privilégier<sup>(22)</sup>. Ensuite, les modalités d'action devront être évidemment très diversifiées. Dans certains cas, comme par exemple l'énergie, il s'agira de grands projets européens. Dans d'autres cas, de financements en capital. Ou encore, dans le cas de jeunes pousses et des entreprises en développement, de soutenir l'émergence de nouvelles technologies. En tout état de cause, cette politique industrielle devra être conçue en ayant pour objectif tant le marché intérieur que les exportations.
- Enfin, la contrainte est de trouver les moyens de financer cette politique industrielle et la croissance à long terme qu'elle peut induire dans une période de réajustement budgétaire. Un des leviers consisterait à orienter massivement l'épargne européenne vers des investissements productifs de long terme<sup>(23)</sup>, économiquement et socialement rentables, c'est-à-dire riches en création d'emplois. La difficulté peut résider dans l'existence d'une forte aversion au risque. Celle-ci pourrait être surmontée par des montages

<sup>(21)</sup> Cf. l'avis du CESE «Nanosciences et nanotechnologies: un plan d'action pour l'Europe 2005-2009» JO C 185 du 8.08.2006, p. 1.

<sup>(22)</sup> Cf. pt. 5.4.

<sup>(23)</sup> Cf. pt. 4.2.3.

spécifiques de répartition des risques entre la puissance publique et les investisseurs privés, où la puissance publique supporte le risque majeur du long terme, à la manière d'un réassureur. Une autre voie est envisageable: celle de créer un grand emprunt européen <sup>(24)</sup>.

5.5.2.2 Mais pour développer un système productif équilibré et solide, il faut évidemment solliciter deux politiques majeures: la politique fiscale et la politique de l'emploi. Sur la première, on se reportera au point 4.3.1, sur la seconde, la contrainte majeure consistera à activer le potentiel de participation au marché de l'emploi, et donc également à intégrer de manière massive des jeunes et des seniors. Il faudra aussi dans le même temps, proposer une offre large de services de haute qualité pour la garde des enfants afin d'aider les parents dans leur activité professionnelle <sup>(25)</sup>.

### 5.5.3 Pour un «Small Business Act» européen

5.5.3.1 C'est une proposition mainte fois avancée, jamais parfaitement réalisée et pourtant nécessaire. Le SBA américain, par exemple, est un outil d'une grande efficacité, puisqu'il permet de financer tant l'innovation que l'investissement traditionnel et de garantir une partie des marchés publics au PME. Le sujet porte à la fois sur les jeunes pousses et sur les entreprises à croissance rapide. Le SBA européen, comme son homologue, doit mettre en œuvre une palette d'instruments, concernant aussi bien les marchés publics que le financement. Le CESE propose donc un SBAE ambitieux <sup>(26)</sup>.

### 5.5.4 Pour une politique d'éducation, de recherche-développement et d'innovation

5.5.4.1 On pourra sur ce point se reporter aux nombreux avis élaborés par le Comité <sup>(27)</sup>. Celui-ci a toujours indiqué, en substance, que la R&D et l'innovation étaient des activités centrales qui détermineraient, pour demain, la place de l'Europe dans le monde au regard de la priorité et des moyens que celle-ci accorderait à ces disciplines.

5.5.4.2 Dans cette époque marquée par les contraintes budgétaires, l'UE et les États membres doivent continuer d'investir dans l'éducation, la recherche - développement et l'innovation. Ces investissements doivent non seulement échapper aux compressions budgétaires, mais être

intensifiés <sup>(28)</sup>. Ne pas faire cela conduirait inéluctablement à un appauvrissement de l'UE, synonyme de pertes d'emplois et à une dégradation des conditions de vie de ses citoyens.

5.5.4.3 L'Union devrait veiller à une meilleure adaptation de la législation fiscale à l'objectif de créer des mesures incitant l'industrie à investir davantage dans la recherche et le développement <sup>(29)</sup>. Cette adaptation devrait notamment permettre de soutenir le développement des PME principalement orientées vers la R&D au cours des premières années de leur activité. Compte tenu du rôle stratégique que jouent les PME dans l'économie européenne, le CESE préconise que chaque État membre utilise un dosage optimal d'incitations fiscales possibles afin de faciliter la survie et la croissance des PME au sein de son économie <sup>(30)</sup>. Dans le même temps, il conviendrait également de promouvoir ou d'intensifier des projets communs entre organismes de recherche et PME sous l'égide, par exemple, d'agences publiques de recherche (nationale ou européenne), afin de soutenir la coopération entre ces acteurs.

5.5.4.4 Afin que la R&D soit efficace, les chercheurs et les innovateurs doivent être en mesure de travailler et de coopérer sur l'ensemble du territoire de l'UE aussi aisément qu'à l'intérieur des frontières nationales. Pour ce faire, «l'Espace européen de la recherche» <sup>(31)</sup>, qui doit être achevé d'ici quatre ans, devra mettre en place les structures nécessaires pour une véritable libre circulation de la connaissance, qui est la véritable plus-value que l'Union apporte aux secteurs nationaux de la recherche.

5.5.4.5 Par ailleurs, nombre d'obstacles doivent être réduits, sinon éliminés: il y a lieu d'améliorer l'accès au financement, notamment pour les PME, de rendre abordables les coûts des droits de propriété intellectuelle, de fixer des objectifs plus ambitieux et d'adopter une approche stratégique de l'utilisation des budgets importants alloués aux marchés publics. Dans l'immédiat, il conviendrait de parvenir, de façon extrêmement urgente, à un accord sur le brevet européen. La mise en place d'une coopération renforcée sur ce sujet pourrait être une solution transitoire à envisager.

5.5.4.6 La stratégie de Lisbonne prévoyait que l'UE devait consacrer 3 % de son PIB à la R&D, dont les deux tiers devraient provenir du secteur privé. Nous en sommes loin. Pourtant, il importe au plus haut point de réaliser cet objectif qui permettrait à l'horizon 2020 de créer 3,7 millions d'emplois et d'augmenter le PIB annuel de près de 800 milliards d'Euros d'ici à 2027 <sup>(32)</sup>. Plus que jamais, cette réalisation doit demeurer la priorité de l'Union.

<sup>(24)</sup> Ibidem note à pied de page n° 19.

<sup>(25)</sup> Cf. l'avis du CESE «Examen annuel de la croissance - Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise», JO C 132 du 3.05.2011, p. 26, pt. 4.2.

<sup>(26)</sup> Cf. l'avis du CESE «Think Small First»: Priorité aux PME - Un «Small Business Act» pour l'Europe», JO C 182 du 4.08.2009, p. 30.

<sup>(27)</sup> En particulier ceux concernant le 7<sup>e</sup> Programme cadre de R&D et notamment l'avis «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (2007-2013)», JO C 65 du 17.03.2006, p. 22.

<sup>(28)</sup> «Initiative phare Europe 2020: une Union de l'innovation» COM(2010) 546 final du 6.10.2010.

<sup>(29)</sup> Cf. l'avis du CESE «Vers une utilisation plus efficace des incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement», JO C 10 du 15.01.2008, p. 83.

<sup>(30)</sup> Cf. avis du CESE sur le thème «Libérer et renforcer le potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation»: JO C 325 du 30.12.06 p.16, pt. 3.5.

<sup>(31)</sup> Cf. l'avis du CESE «Les chercheurs dans l'espace européen de la recherche: une profession, des carrières multiples» JO C 110 du 30.04.2004, p. 3; et l'avis CESE «Livre vert - L'Espace européen de la recherche: nouvelles perspectives» JO C 44 du 16.02.2008, p. 1.

<sup>(32)</sup> Cf. P. Zagamé, Les coûts d'une Europe non innovante (2010).

5.5.4.7 Enfin, la mise en place de pôles de compétitivité a été une initiative très positive dans un certain nombre de pays européens. Afin de leur donner plus d'ampleur, plus de moyens, plus de missions, la création d'un réseau européen est vraisemblablement la meilleure voie pour améliorer le rapport entre recherche et innovation, dès lors que leur gouvernance associe bien l'ensemble des acteurs.

## 6. La société civile

6.1 Il convient de souligner qu'en raison, notamment, des nombreuses conséquences des ajustements budgétaires et de la

recherche des chemins de la croissance sur la vie quotidienne des citoyens, le dialogue social et le dialogue civil doivent être exemplaires aussi bien au niveau des États membres que de l'Union européenne.

6.2 La société civile, notamment les CES nationaux ou les organismes en faisant fonction, doit être consultée et intervenir en amont des choix. Un degré élevé de partenariat social doit exister car il ne saurait y avoir de choix viables et réussis à moyen et long terme sur un sujet aussi sensible sans une acceptabilité des réformes par les citoyens.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---