Avis du Comité économique et social sur «La contribution du Comité économique et social aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté en 2002»

(2002/C 125/12)

Le 29 novembre 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «La contribution du Comité économique et social aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté en 2002».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 25 février 2002 (rapporteuse: Mme Konitzer).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. But de cet avis du Comité économique et social

Le présent avis a pour objet:

- de contribuer à l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques 2002 par la Commission et le Conseil;
- d'alimenter le débat public sur la coordination et le contenu des politiques économiques au niveau communautaire et
- d'encourager un débat interne objectif au sein des organisations et des catégories socio-économiques représentées au Comité économique et social.

2. Les procédures actuelles de coordination des politiques économiques et la nécessité de les développer et rationaliser

2.1. L'esprit du traité de Maastricht

Le chapitre du traité consacré à la politique économique (articles 98 à 104) laisse l'essentiel des compétences dans ce domaine aux États membres. La politique économique est toutefois considérée comme une question d'intérêt commun. Les politiques nationales doivent être coordonnées de telle sorte qu'elles contribuent à la réalisation des objectifs de la Communauté tels que définis à l'article 2⁽¹⁾. «Les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté» constituent le texte central de la politique économique communautaire. Il s'agit d'une recommandation (non contraignante) du Conseil élaborée sur la base d'une recommandation de la Commission et d'une conclusion du Conseil européen. Le Conseil informe le Parlement européen de sa recommandation. La mise en œuvre des grandes orientations est surveillée dans le cadre d'une procédure intergouvernementale. Si une infraction est constatée, une nouvelle recommandation peut être adressée à l'État membre concerné, et cette recommandation peut être rendue publique

(1) Cet article mentionne notamment aussi les objectifs de croissance et d'emploi.

(à titre de sanction). Les seules prescriptions relatives au contenu de la politique économique figurant dans le chapitre du traité consacré à la politique économique — et allant au-delà du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre et de la promotion d'une utilisation efficace des ressources — se trouvent dans les dispositions relatives à la politique budgétaire. Ces dispositions⁽²⁾ visent à garantir que les politiques budgétaires, qui continuent de relever de la responsabilité des États, ne compromettent pas la politique monétaire axée sur la stabilité des prix et centralisée au sein du SEBC. Le pacte de stabilité et de croissance vient compléter et renforcer ces dispositions dans le cadre de l'UEM.

2.2. Les procédures et les prescriptions de fond prévues par le traité ont été diversement complétées et développées:

- Un titre sur «L'emploi» a été ajouté au traité lors du sommet d'Amsterdam. Il rétablit pour les lignes directrices pour l'emploi la procédure communautaire que le traité de Maastricht a abolie pour les grandes orientations des politiques économiques (proposition de la Commission, qui ne peut être amendée par le Conseil qu'à l'unanimité mais qui doit être adoptée à la majorité qualifiée).
- Ont ensuite été mis en œuvre ce qu'il est convenu d'appeler les «processus»:
 - le processus de Luxembourg pour la politique du marché de l'emploi,
 - le processus de Cardiff pour la politique structurelle (dans le domaine des marchés de biens et de facteurs) et
 - le processus de Cologne pour le dialogue macroéconomique entre les responsables des politiques monétaire, budgétaire et salariale aux fins de l'amélioration du dosage de politiques macroéconomiques dans l'UEM.

(2) Pas de financement monétaire des déficits publics, pas d'accès privilégié de l'État aux marchés des capitaux, pas de prise en charge des dettes d'autres États ou d'organismes publics; pas de déficits publics excessifs (articles 101-104 du traité).

- Ces processus ont été complétés par les objectifs définis lors du Conseil européen de Lisbonne en matière de croissance, de progrès technique et de plein emploi.
- À cela s'est ajouté tout un ensemble difficile à démêler de consultations, de dispositions relatives à des avis non obligatoires du Parlement, du Comité économique et social, des partenaires sociaux, ainsi que de tentatives faites par la Commission et le Parlement pour lancer un débat public sur les questions liées à la politique économique européenne: coopération entre les instituts de recherche économique, Entretiens économiques de Bruxelles.
- S'agissant des représentants gouvernementaux, le rôle important des comités (Comité économique et financier, Comité de politique économique et Comité de l'emploi) s'est encore accru. Cette évolution s'est faite en partie au détriment du rôle de la Commission en tant que représentante de l'intérêt communautaire. En outre, il existe apparemment des rivalités, un manque de transparence et des problèmes dans la composition de ces comités.
- Au niveau du Conseil a été constitué de manière informelle l'Eurogroupe, qui s'occupe de la coordination des politiques économiques et de l'évolution du dosage politique dans l'UEM, mais qui ne dispose d'aucun pouvoir de décision prévu par le traité.

2.3. *Évaluation de l'approche de la politique économique générale dans les traités*

2.3.1. À l'heure où les billets et pièces en euro sont mis en circulation et où est convoquée une Convention sur l'avenir constitutionnel de l'Union européenne, et dans la perspective de l'élargissement imminent de l'Union, la question se pose de savoir si la procédure prévue pour la définition des grandes orientations des politiques économiques et le contrôle de leur application a répondu aux attentes et si grâce à elle les défis futurs pourront être relevés.

2.3.2. Il faut mettre au crédit de cette procédure le fait que les critères de stabilité requis pour le succès de l'Union économique et monétaire ont été remplis et que le respect des dispositions du traité en matière de politique budgétaire ainsi que celles du pacte de stabilité et de croissance ont permis d'éviter des retombées négatives («spillovers») sur la politique financière des pays partenaires et la politique monétaire commune de l'union monétaire. De même, la politique salariale et des revenus des partenaires sociaux, non mentionnée dans le traité, s'est mieux adaptée que généralement prévu aux exigences de stabilité de l'union monétaire. Il en est résulté pour l'union monétaire dans son ensemble un dosage politique («Policy-mix») qui — en dépit de la récession actuelle, principalement due à des facteurs externes — s'est avéré être plus favorable à la croissance et à l'emploi que cela n'aurait été possible en l'absence d'union monétaire.

2.3.3. Mais il faut également souligner un certain nombre d'aspects négatifs. Dans certains États membres importants, la consolidation budgétaire n'a pas été suffisamment encouragée en période de conjoncture favorable pour permettre lors de conjonctures moins favorables l'utilisation des stabilisateurs automatiques et la mise en œuvre d'une politique anticyclique active. À cela s'ajoute que dans de nombreux pays, les investissements publics et les dépenses consacrées à la formation et au maintien du capital humain ont souffert de la consolidation budgétaire, ce qui nuit actuellement à la demande intérieure, mais risque en outre d'être à l'origine de difficultés futures dans le processus de croissance et de retour au plein emploi. D'une manière générale, la Communauté et l'union monétaire ne sont pas encore parvenues à définir une approche reposant sur un large consensus en vue d'une politique macroéconomique tout à fait stable, réalisant dans le cadre de l'union monétaire un dosage entre politiques monétaire, budgétaire et salariale, permettant d'éviter dans la mesure du possible les causes internes et externes de surchauffes inflationnistes et de faire obstacle aux crises conjoncturelles, de manière à atteindre — en conformité avec le développement des capacités de production — un développement aussi continu que possible de la demande globale. C'est à ces seules conditions que les investissements pourront se développer suffisamment — dans un contexte de rentabilité macroéconomique élevée — pour exploiter l'important potentiel de la Communauté en termes de croissance et d'emploi, conformément aux objectifs définis à l'article 2 du traité ainsi que lors du Conseil européen de Lisbonne.

2.4. *Propositions d'amélioration avancées par le Comité économique et social*

2.4.1. Depuis la réalisation de l'union monétaire, les données fondamentales de la politique économique et le dosage des politiques macroéconomiques dépendent plus encore qu'auparavant de l'échelon européen. Au niveau européen également, la politique économique est considérée comme une affaire publique. Si le suivi pragmatique de l'approche de Maastricht paraît compliqué, peu efficace et non transparent, il montre toutefois l'ampleur de la tâche à accomplir. La perspective de l'élargissement de la Communauté accroît ce besoin d'intervention. La Convention sur l'avenir de l'Union dont la mise en place a été décidée à Laeken pourrait représenter une chance de parvenir, au terme d'un débat approfondi, à une amélioration des dispositions du traité.

2.4.2. S'agissant de l'élaboration de la recommandation de la Commission sur les grandes orientations des politiques économiques 2002 et en vue de la préparation de la Convention, le Comité souhaite formuler les suggestions suivantes:

- a. Pour une meilleure transparence, la Commission devrait présenter, en liaison avec les grandes orientations des politiques économiques 2002, un inventaire systématique de toutes les procédures et consultations mises en œuvre pour définir ces orientations et surveiller leur application. Un tel inventaire apparaît également nécessaire dans l'intérêt de l'efficacité et de la simplification des procédures.

- b. Le débat sur la communication de la Commission du 7 février 2001 sur «Le renforcement de la coordination des politiques économiques au sein de la zone Euro»⁽¹⁾ devrait être approfondi (cf. également l'avis du Comité sur la «Coordination des politiques économiques du fait de l'UEM»⁽²⁾ le rapport du Parlement élaboré par Mme Pervenche Bérès⁽³⁾).
- c. Il faudrait notamment examiner les moyens d'améliorer la coordination des politiques économiques par le biais du droit dérivé, en vertu de l'article 99 paragraphe 5.
- d. S'agissant des travaux de la Convention, il convient également de se pencher sur les modifications qu'il semble opportun d'apporter au chapitre «Politique économique» du traité. L'examen des points suivants semble particulièrement intéressant: meilleure prise en compte de l'intérêt communautaire par le rétablissement du droit de proposition de la Commission dans l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques (article 99 paragraphe 2); participation du Parlement, du Comité économique et social et des partenaires sociaux aux procédures; meilleure définition du rôle et de la composition des comités, meilleure coordination entre les comités et les différentes formations du Conseil; référence à l'Eurogroupe dans le traité; quelques indications simples relatives au contenu du dosage des politiques macroéconomiques et à celui des politiques structurelles.

3. La situation économique, les perspectives et les défis de la politique économique

3.1. Le rôle du Comité économique et social

Le Comité devrait présenter des propositions dans les domaines qu'il juge particulièrement importants ou dans lesquels il dispose d'une compétence spécifique. Mais il n'a pas pour mission de se substituer à la Commission et au Conseil en ce qui concerne l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques.

S'agissant des grandes orientations 2002, il souhaite se limiter à quatre ensembles de problèmes:

- l'évaluation de la situation économique et des perspectives en la matière;
- les contributions à l'adaptation et à l'amélioration du dosage des politiques macroéconomiques;
- les propositions relatives à certains grands problèmes structurels:
 - le développement à moyen terme des investissements publics et privés comme condition de la croissance et du rétablissement du plein emploi,

- le vieillissement de la population et les défis qui en résultent à long terme pour la politique économique.

3.2. Évaluation de la situation économique et des perspectives en la matière

Des erreurs de pronostic sont inévitables, mais il faudrait malgré tout réfléchir

- (i) aux moyens d'améliorer la qualité de l'analyse et
- (ii) de tirer plus rapidement des conclusions économiques de l'évolution de la situation et des perspectives en la matière.

3.2.1. À propos du point (i), la Commission devrait garantir que les ressources disponibles pour les travaux d'analyse et de prospective soient véritablement suffisantes et qu'un dialogue intensif et transparent s'instaure avec la Banque centrale, les États membres, les organisations internationales (telles que l'OCDE et le FMI) et surtout les instituts de recherche économique. Il faudrait développer le débat public sur la situation économique, les perspectives en la matière et le dosage adéquat des politiques macroéconomiques au sein de l'UEM. C'est également essentiel pour les réflexions conduites par les partenaires sociaux en matière de politique salariale et de politique des revenus, ces partenaires dont les décisions influent largement sur le dosage des politiques macroéconomiques au sein de l'UEM.

3.2.2. Pour ce qui est du point (ii), il n'apparaît pas nécessaire de modifier la périodicité des prévisions (deux fois par an), mais un rapport trimestriel par exemple sur l'évolution de la situation économique n'en serait pas moins utile. L'amélioration de l'information sur l'évolution économique à court terme ne devrait toutefois pas entraîner un ajustement de la politique budgétaire. Dans des circonstances normales, la politique budgétaire devrait être guidée par des critères à moyen terme, tout en laissant une marge de manœuvre suffisante pour l'action des stabilisateurs automatiques. Le déficit structurel devrait être réduit conformément au pacte de stabilité et de croissance, tandis que la correction du déficit conjoncturel devrait avoir un effet stabilisateur sur la conjoncture économique. La politique monétaire peut réagir de manière plus sensible aux fluctuations économiques globales, mais il faut tenir compte à cet égard de l'effet-retard des instruments de la politique monétaire. Dans le processus d'apprentissage en cours au sein de l'UEM européenne dans le domaine des politiques macroéconomiques, il conviendrait d'étudier plus attentivement et de tenir compte dans la mesure du possible des expériences réussies en la matière, notamment au niveau de la politique monétaire des États-Unis dans les années 90. Outre la question du dosage des politiques macroéconomiques dans l'ensemble de l'union monétaire, il faut bien entendu prendre également en compte la situation économique spécifique des États membres. C'est principalement aux acteurs de la politique économique des pays concernés que revient cette tâche, qui doit mettre à contribution tous les domaines de la politique économique.

(1) COM(2001) 82 final.

(2) JO C 139 du 11.5.2001, p. 60.

(3) A5-0307/2001.

3.2.3. La situation actuelle (janvier 2002) semble se caractériser par une stagnation, dans un contexte marqué par une demande intérieure insuffisante, un chômage légèrement en hausse et un manque de confiance des consommateurs et des entrepreneurs. Le dosage des politiques macroéconomiques s'est-il est vrai considérablement assoupli compte tenu des attentes inflationnistes à la baisse, tandis que des facteurs fondamentaux, tels que la rentabilité macroéconomique sur le plan intérieur et la compétitivité en termes de coûts sur le plan extérieur, restent relativement favorables. Étant donné qu'en dehors de la Communauté aussi, une reprise est attendue d'ici à 2003, le retour à une croissance de 3 % en 2003 apparaît plausible au Comité, mais uniquement à la condition que les responsables politiques se montrent suffisamment ambitieux et déploient les efforts requis. Cette croissance serait soutenue par la reprise de la demande intérieure et extérieure; dans une telle hypothèse, les capacités de production disponibles seraient suffisantes.

3.3. Contributions à l'adaptation et à l'amélioration du dosage des politiques macroéconomiques

Dans la situation actuelle, il est du devoir de la politique macroéconomique de soutenir la reprise attendue et de la faire évoluer vers une croissance auto-entretenu et durable, permettant la réalisation des objectifs définis à Lisbonne en matière d'emploi et de productivité.

Dans son avis de novembre 2001 (1), le Comité s'est déjà penché sur la question de savoir comment combiner au sein de l'union monétaire la politique budgétaire des gouvernements nationaux, la politique salariale des partenaires sociaux et la politique monétaire de la BCE, afin d'atteindre un dosage des politiques macroéconomiques aussi favorable que possible à la croissance et à l'emploi tout en préservant la stabilité. Il s'agit là pour l'union monétaire d'une question d'intérêt communautaire. La Commission, en tant que représentante de l'intérêt communautaire, devrait indiquer concrètement dans les grandes orientations des politiques économiques 2002, dans le respect de l'autonomie des différents acteurs et groupes d'acteurs, les contributions à fournir par ceux-ci à court et à moyen terme. D'une manière générale, plus la politique budgétaire et la politique salariale respectent les conditions de stabilité et de croissance à court et à moyen terme, plus la politique monétaire est en mesure de soutenir la politique économique générale dans l'optique de la croissance et de l'emploi, tout en se conformant à son objectif de stabilité. La marge de manœuvre ainsi libérée devrait être effectivement mise à profit par la politique monétaire, conformément à l'article 105, paragraphe 1, deuxième phrase.

Les relations entre le dosage de politiques macroéconomiques au sein de l'union monétaire d'une part et la reprise conjoncturelle et le processus de croissance à long terme nécessaire pour la réalisation des objectifs de Lisbonne d'autre part sont un thème par excellence du dialogue macroéconomique (processus de Cologne). En sa qualité de représentante de l'intérêt communautaire, la Commission devrait soumettre en vue de ce dialogue un document de discussion à ce sujet. Le Comité économique et social est disposé à fournir une contribution substantielle en la matière.

3.4. Suggestions du Comité économique et social concernant certains problèmes structurels importants

3.4.1. Le développement à moyen terme des investissements publics et privés, condition de la croissance et du retour au plein emploi

Pour atteindre les objectifs de productivité et d'emploi fixés par le Conseil européen de Lisbonne, une croissance soutenue du PIB (plus de 3 % par an), nettement supérieure à l'évolution de la productivité (qui s'élevait dans le passé à près de 2 % en moyenne au niveau communautaire), est nécessaire sur une assez longue période ($\pm$ 10 ans). Une telle croissance n'est possible que si le taux d'investissement global progresse graduellement de quelques points de pourcentage du PIB (par exemple des 21-22 % actuels à 25-26 % — aux États-Unis, le taux d'investissement a augmenté de 4 points de pourcentage du PIB dans les années 90).

Les investissements des entreprises, inclus dans ces chiffres, créent les capacités de production et les emplois effectifs nécessaires à une croissance non inflationniste, ils incorporent le progrès technique dans le processus économique (productivité) et représentent parallèlement un important facteur de demande pour la croissance auto-entretenu. Il serait utile d'estimer dans le cadre d'un «benchmarking macrostructurel» les ordres de grandeur nécessaires pour l'ensemble de l'UE, pour l'union monétaire et pour les États membres. Mais il importe plus encore d'exposer les principaux facteurs déterminant une telle augmentation des investissements en ce qui concerne le développement de la demande et de la rentabilité et la réalisation d'un équilibre sain entre l'épargne et les investissements, de présenter les implications de ce processus pour l'évolution des budgets publics et des salaires et pour la balance courante et d'avoir une discussion à ce sujet avec les acteurs du dosage politique dans le cadre du dialogue macroéconomique.

Les investissements publics inclus dans le taux d'investissement global (2) ont pâti de la consolidation budgétaire (moyenne CE 1970: 4,2 %; 1980: 3,2 %; 2001: 2,3 % du PIB). Afin de garantir à l'avenir une croissance exempte de tensions (notamment dans le secteur des infrastructures), une certaine augmentation du taux des investissements publics est requise (la règle approximative étant que ce taux devrait s'approcher du taux de croissance souhaité, à savoir 3 %). Étant donné que la consolidation budgétaire doit accompagner encore quelque temps le processus de croissance, il serait opportun de fixer des valeurs de référence correspondantes dans les programmes de stabilité pluriannuels des États membres. Une telle procédure pourrait également être envisagée pour les investissements immatériels dans le secteur de la formation.

(1) JO C 48 du 21.2.2002. «Le nouveau contexte de l'économie mondiale: nouveaux défis de la politique économique pour l'Union européenne» (ECO/086), p. 4, 5, 6.

(2) Il faudrait présenter les problèmes statistiques qui se posent en ce qui concerne les investissements publics réalisés dans le cadre d'un partenariat public/privé.

3.4.2. Le vieillissement de la population et les défis à long terme qui en résultent pour la politique économique

Les défis à long terme qu'implique pour la politique économique le vieillissement de la population devraient être dûment pris en compte dans les grandes orientations des politiques économiques 2002. Le Comité s'est prononcé à différentes reprises sur ces questions dernièrement ⁽¹⁾, de sorte qu'il n'y a pas lieu de revenir encore une fois dans le présent avis sur les différents points soulevés. Qui plus est, le Président de la Commission, M. Prodi, a chargé le Comité ⁽²⁾ d'élaborer un avis exploratoire afin d'étudier de manière plus approfondie la question de la réforme des retraites. Mais il faudrait expressément souligner qu'une augmentation du taux d'emploi, telle que prévue par la stratégie de Lisbonne, compenserait largement le vieillissement de la population au cours des 20 prochaines années. L'importance de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne pour l'équilibre des régimes de retraite

⁽¹⁾ Par exemple: JO C 48 du 21.2.2002, JO C 36 du 8.2.2002, JO C 14 du 16.1.2001.

⁽²⁾ Lettre du 10 janvier 2002.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

n'en est que plus évidente, même si cela ne permettra pas de résoudre le problème à long terme du vieillissement de la population dans les 50 prochaines années.

4. Conclusions

L'élaboration des grandes orientations des politiques économiques 2002 intervient alors que la Convention de l'UE prend ses fonctions et que la mise en circulation des billets et des pièces en euros vient de s'effectuer avec succès.

Le succès de l'union monétaire et les échecs essuyés jusqu'ici par la Communauté dans ses efforts pour exploiter son important potentiel en matière de croissance et d'emploi constituent un paradoxe tel qu'il nécessite une nouvelle réflexion de fond sur les procédures et le contenu des politiques économiques. De plus, l'élargissement imminent de la Communauté impose de revoir de toute urgence les procédures de coordination des politiques économiques. C'est pourquoi, le Comité avance dans le présent avis de premières propositions tant en ce qui concerne les procédures de coordination que le contenu des politiques économiques.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS