



CHAMBRE DES SALAIRES  
LUXEMBOURG

**Note de la Chambre des salariés concernant la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au comité économique et social et au comité des régions pour « Renforcer la coordination des politiques économiques ».**

## 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

Dans le cadre de la collaboration entre la Chambre des députés et la Chambre des salariés au sujet des dossiers européens traités au Parlement national dans le contexte des nouveaux pouvoirs accordés aux parlements nationaux par le Traité de Lisbonne, la Chambre tient à exprimer ses réserves par rapport à la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au comité économique et social et au comité des régions pour « Renforcer la coordination des politiques économiques ».

Vu l'urgence dans laquelle la présente note a dû être élaborée pour être prise en considération dans le cadre de la nouvelle procédure de consultation des parlements nationaux, la Chambre des salariés se réserve le droit de revenir ultérieurement plus en détail sur la communication sous rubrique.

La présente note résume les principaux éléments de la communication et comprend les commentaires afférents de la CSL (texte encadré et grisé).

### Renforcer la coordination des politiques économiques

Le point de départ de la communication est constitué par la crise que traverse la Grèce, où, d'après la Commission, la combinaison exceptionnelle de politiques budgétaires accommodantes, de réactions inadaptées face à la croissance des déséquilibres, de faiblesses structurelles et de déclarations statistiques erronées a entraîné une crise sans précédent de la dette souveraine.

La récente crise financière et les pressions sur la stabilité financière en Europe ont fait apparaître mieux que jamais l'interdépendance des économies de l'Union, notamment dans la zone euro.

La communication de la Commission vise à renforcer de manière déterminée le mécanisme de surveillance afin qu'aucun État membre n'en arrive plus jamais à se trouver dans une situation comme la Grèce.

La Commission voit dans la faiblesse du coût du financement la cause d'une mauvaise affectation des ressources, lesquelles ont été dirigées vers des usages peu productifs, ce qui, dans certains États membres, a débouché sur des niveaux de consommation excessifs, des bulles dans le secteur immobilier et l'accumulation de dettes internes et externes.

Afin d'éviter une répétition d'une telle crise, il est indispensable de réorienter en profondeur les politiques afin de réaliser les ajustements nécessaires en ce qui concerne les coûts et les salaires, les réformes structurelles et la réallocation de la main-d'œuvre et des capitaux.



Toutefois, ces expériences récentes ont aussi révélé les failles et les faiblesses du système actuel, qui ont rendu manifeste la nécessité d'une coordination politique plus approfondie et qui soit menée plus en amont, de mécanismes préventifs et correctifs supplémentaires et d'un système de résolution des crises pour les États de la zone euro.

Il faut tirer les leçons de ces événements pour l'avenir et prendre des mesures pour renforcer le système européen de gouvernance économique. Dans la présente communication, la Commission propose une approche basée sur **trois piliers** afin de renforcer la coordination des politiques économiques. La plupart des propositions concernent l'ensemble de l'Union, mais sur la base de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>1</sup>, des exigences plus strictes pourraient s'appliquer à la zone euro.

**Cette lecture des origines de la crise économique et financière n'est pas la seule qui existe.**

**On ne peut pas rappeler suffisamment que le surendettement des ménages et la crise des *subprimes* aux États-Unis ont également été la conséquence d'une politique outrancière de modération salariale au cours des dernières décennies ayant entraîné une stagnation des revenus des ménages dans les tranches inférieures de revenus.**

**L'explosion des inégalités aux États-Unis dans la distribution des revenus est donc en quelque sorte sous-jacente à la crise actuelle.**

**A cela s'ajoute que la dérégulation et les excès de la finance sont des facteurs qui ont significativement contribué à la création de la bulle immobilière, puisque leur fonction était d'entretenir la croissance de la demande en rendant des montants de crédit de plus en plus importants facilement accessibles<sup>2</sup>.**

**Au lieu d'adopter une nouvelle démarche de renforcement du pouvoir d'achat, ou tout au moins une prolongation des programmes de soutien à la conjoncture adoptés pendant la crise, la plupart des gouvernements européens ont adopté ou vont adopter des mesures d'austérité censées sortir l'économie du marasme. Ces mesures conduiront à des coupes drastiques dans les dépenses publiques, ce qui ne sera pas sans conséquence sur la cohésion sociale. L'austérité intervient dans un contexte économique et social déjà lourdement plombé par une croissance faible et un chômage important.**

**Les mesures d'austérité, considérées, à tort, comme le seul remède aux déficits publics, auront un impact très négatif sur les travailleurs et les citoyens européens. Loin de relancer l'économie et d'apaiser les marchés, l'austérité budgétaire risque de nous mener droit vers la récession comme ce fut le cas en 1931 lorsque de telles**

---

<sup>1</sup> Article 136 :

1. Afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire et conformément aux dispositions pertinentes des traités, le Conseil adopte, conformément à la procédure pertinente parmi celles visées aux articles 121 et 126, à l'exception de la procédure prévue à l'article 126, paragraphe 14, des mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro pour:

a) renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire;

b) élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique, en veillant à ce qu'elles soient compatibles avec celles qui sont adoptées pour l'ensemble de l'Union, et en assurer la surveillance.

2. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres dont la monnaie est l'euro prennent part au vote sur les mesures visées au paragraphe 1.

La majorité qualifiée desdits membres se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a).

<sup>2</sup> Voir à ce sujet les travaux des économistes comme Paul Krugman et Thomas Palley.



mesures ont été prises par le président Hoover aux Etats-Unis. De plus, ces mesures seront une fois de plus supportées par ceux qui ont déjà payé la facture de la crise. Un peu partout, les tensions sociales montent. Face à l'injustice d'une telle situation, l'accent doit être mis sur des politiques économiques assurant plus d'emploi et de croissance et non pas plus de restriction budgétaire.

## **1<sup>er</sup> pilier : Assurer un meilleur respect du pacte de stabilité et de croissance et une coordination budgétaire plus approfondie**

En premier lieu, il s'agit pour la Commission d'améliorer le fonctionnement **des mécanismes existants dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance** par des évaluations des programmes de stabilité et de convergence en passant par une meilleure coordination en amont et par l'instauration d'un « **semestre européen** » (volet préventif). Il y aurait également l'ajout d'un élément contraignant, par exemple en prévoyant la possibilité **d'imposer des dépôts** portant intérêt en cas de politiques budgétaires inadéquates, lorsqu'un État membre ne progresserait pas assez vite en direction de ses objectifs budgétaires à moyen terme en période de conjoncture économique favorable.

**Un Etat pourrait-il dans ce cas encore poursuivre une politique sociale plus avantageuse que ses partenaires ?**

Des cadres budgétaires nationaux doivent mieux tenir compte des priorités de la surveillance budgétaire de l'Union. Des instruments contraignants pourraient par exemple exiger que les cadres nationaux prévoient des procédures de budgétisation pluriannuelle afin d'assurer le respect des objectifs budgétaires à moyen terme.

En outre, la communication prévoit d'accélérer les procédures concernant **les déficits excessifs (PDE)**, élément central du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance.

La **dette publique** et la viabilité des finances publiques doivent faire l'objet d'une attention accrue. Le critère de la dette de la procédure concernant les déficits excessifs doit être mis en œuvre de manière effective. La PDE devrait accorder une considération accrue à l'interaction entre dette et déficit afin de mieux inciter à mener des politiques prudentes. Les États membres dont le ratio de la dette dépasse 60 % du PIB devraient faire l'objet d'une procédure au titre de la PDE si leur dette, au cours de la période précédente, n'a pas suffisamment diminué par rapport à une valeur de référence donnée.

**Il ne faut pourtant pas oublier que la crise dans laquelle nous sommes entrés en 2007-2008 était due à un excès de dette privée. Et s'il a fallu mobiliser des dettes publiques, c'est pour sauver le secteur privé.**

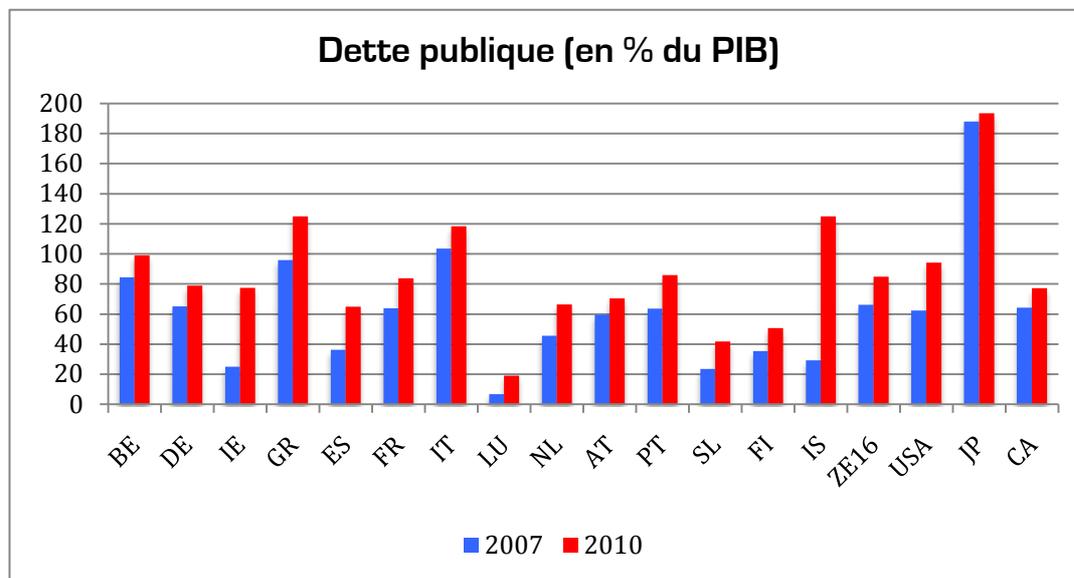
**Le résultat de ce sauvetage se lit dans le niveau des dettes publiques. Et en les réduisant trop brutalement, on risque de rendre insolvable une partie encore plus importante du secteur privé.**

**On ne peut vraiment pas reprocher aux Etats européens d'avoir poursuivi une mauvaise gestion des finances publiques depuis des années et d'avoir vécu au-dessus de leurs moyens.**

**Ainsi, en 2010, en pourcentage de PIB, le Luxembourg, mais aussi, parmi ses principaux partenaires commerciaux, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas ont une**



dette publique inférieure à la moyenne de celles de la zone euro, des États-Unis et du Japon. Avec la crise, les dettes publiques se sont accrues partout, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : Commission européenne, AMECO

Afin d'assurer un meilleur respect des règles du pacte de stabilité et de croissance, une attention accrue doit être accordée à l'utilisation du **budget de l'Union**. À l'heure actuelle, la suspension des engagements du fonds de cohésion, dont ne peuvent bénéficier que certains des États membres, n'est envisagée qu'à un stade tardif de la PDE (article 126, paragraphe 8, du TFUE).

La **politique de cohésion** devrait avoir un rôle mieux défini en ce qui concerne l'appui qu'elle apporte aux États membres en vue de remédier aux faiblesses structurelles et aux défis de compétitivité.

**Une politique coercitive consistant en un retrait des fonds communautaires aurait comme conséquence un accroissement des déficits plutôt qu'une amélioration.**

Plutôt que d'utiliser le budget européen comme un moyen de pression à travers la suspension ou la suppression de fonds, les gouvernements devraient agir en faveur d'une meilleure coordination et d'une plus grande solidarité qui doit s'affirmer bien plus fortement, et pas seulement en temps de crise. Concrètement, les gouvernements pourraient décider de transférer au niveau communautaire le financement de certaines dépenses comme les grandes infrastructures, la recherche, voire une partie des dépenses de défense. La contrainte environnementale justifierait également un développement du budget européen.

## 2<sup>e</sup> pilier : Une surveillance élargie de l'évolution macroéconomique et de la compétitivité au sein de la zone euro

La **stratégie Europe 2020** de l'Union pour la croissance et l'emploi accorde également une importance particulière aux déséquilibres financiers et structurels.

D'après la Commission européenne, les **déséquilibres macroéconomiques** importants et



durables creusés par des États de la zone euro sont susceptibles de nuire à la cohésion de la zone euro et au bon fonctionnement de l'UEM. La mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 approuvée par le Conseil européen en mars doit être basée sur une stratégie de sortie crédible.

Il est proposé de transformer le système d'«examen par les pairs» des déséquilibres macroéconomiques, lequel, à l'heure actuelle, est réalisé par l'Eurogroupe, en un **cadre structuré de surveillance** des États de la zone euro, en mettant en œuvre l'article 136 du TFUE.

Ce cadre se traduirait par une **surveillance rapprochée**, une coordination plus étroite des politiques et un suivi renforcé par rapport à ce que prévoit Europe 2020 pour tous les États membres de l'UE.

Comme pour le cadre budgétaire de l'UE, qui s'applique lui aussi à tous les États membres de l'UE, **des règles plus strictes s'appliqueraient aux États de la zone euro**.

Un **tableau de bord** tenant compte des évolutions tant extérieures qu'intérieures serait défini et ferait l'objet d'un suivi régulier. Il comprendrait une série d'indicateurs qui indiqueraient notamment l'évolution des comptes courants, les positions nettes des actifs étrangers, la productivité, le coût unitaire de la main-d'œuvre, l'emploi et le taux de change effectif réel ainsi que la dette publique et les prix du crédit et des actifs du secteur privé.

Les **recommandations** pourraient porter sur le fonctionnement des marchés du travail, des produits et des services, conformément aux grandes orientations de politique économique et en matière d'emploi.

#### **Le « semestre européen » :**

En vue de parvenir à une surveillance plus intégrée des politiques économiques, il a été proposé, dans le cadre de l'initiative Europe 2020, de **synchroniser l'évaluation des politiques budgétaires et structurelles** des États membres de l'UE.

Un système **d'examen en amont des budgets nationaux** par les pairs permettrait de déceler les incohérences et les déséquilibres naissants.

Les **programmes de stabilité et de convergence** devraient être présentés au cours du **premier semestre** plutôt que vers la fin de l'année comme il est d'usage aujourd'hui.

Respectant pleinement les prérogatives des **parlements nationaux**, l'examen par les pairs en amont fournirait des orientations pour la préparation des budgets nationaux de l'année suivante.

**Comment peut-on respecter pleinement les prérogatives des parlements nationaux si des recommandations tirées des indicateurs d'un tableau de bord devraient être adoptées par les gouvernements des pays européens ou de la zone euro, ceux-ci devant mener en outre une politique budgétaire encore plus stricte ?**

**Plus fondamentalement, l'Europe est à mi-chemin entre un fédéralisme plus poussé et la volonté des grands pays européens de maintenir leurs prérogatives ou du moins d'imposer leurs politiques à l'ensemble des partenaires européens.**



Il y a effectivement ceux qui estiment l'heure du fédéralisme arrivé, alors qu'il y a d'autres qui penchent vers plus de pragmatisme.

Parmi les premiers, Jean-Paul Fitoussi rappelle que l'euro n'est qu'une construction asymétrique : il existe une autorité monétaire unique et une pluralité d'autorités budgétaires, contraintes par le pacte de stabilité. L'absence de solidarité fait que la zone euro risque de conduire des politiques inutilement restrictives, alors qu'elle a une dette publique inférieure à celle des États-Unis et un déficit budgétaire de moitié moindre environ. Pourquoi serait-elle plus sujette à la spéculation ? Parce qu'elle n'a pas de gouvernement. Il n'y a pas d'autres solutions que le fédéralisme.

Les pragmatiques (parmi eux Philippe Frémeaux<sup>3</sup>) estiment, quant à eux, que l'Europe est encore très loin d'un espace doté d'un budget commun assurant une solidarité organique entre territoires, où les facteurs de production (capital et travail) circulent librement, afin de corriger les déséquilibres entre régions.

Pour eux, ce n'est pas demain que l'Union aura un budget équivalent au budget fédéral des États-Unis. Quant à la mobilité des facteurs, elle est acquise pour le capital, mais demeure réduite pour le travail, pour des raisons culturelles évidentes. Ce qui a permis de concilier la libre circulation des personnes et le maintien d'importants écarts de revenus entre régions de l'Union, des écarts qui ne s'atténueront que progressivement.

La fédération d'États-nations qu'est l'Union ne va pas se transformer en État fédéral dans les prochains mois, ni dans les prochaines années.

La même attitude est partagée par Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères de la France dans un point de vue dans *Le Monde* du 29 juin 2010 :

*« Si la Commission entend, sous couvert d'examen précoce des bases économiques de budgets que les gouvernements seraient désormais obligés de lui soumettre avant un premier vote par les parlements, se substituer aux décisions finales de ces derniers en décrétant ce qui est acceptable, et ce qui ne l'est pas, ce serait un saut majeur, et furtif, dans un fédéralisme espéré par les technocrates européistes, mais jamais accepté ni ratifié par les peuples. Ce serait illégitime, et hors traité. Le dernier lien entre l'Europe et la démocratie serait rompu. Les gouvernements de la zone ne doivent pas l'accepter. Or, les décisions prises par les Vingt-Sept, en juin, à ce sujet, restent ambiguës.*

*Si, en revanche, la Commission et les autres États membres font sur ces avant-projets des observations, des recommandations, voire des mises en garde publiques, non seulement c'est acceptable mais cela aurait pu être fait plus tôt car c'était déjà prévu par les articles 103 et 109 du traité de Maastricht. Chaque gouvernement, chaque Parlement, reste en dernier ressort libre de sa décision. Il s'agit alors de coordination, pas de fédéralisation. La souveraineté n'est ni dissoute ni abandonnée ni transférée. Elle est exercée en commun au sein de la fédération d'États-nations.*

*Au nom de l'efficacité, on prétendra que la coordination, par rapport à un fédéralisme idéalisé, serait inefficace. Mais on ne l'a jamais sérieusement mise en œuvre. On est en droit de penser que le caractère public du débat qui naîtrait de ces évaluations*

<sup>3</sup> Alternatives Economiques n° 292 - juin 2010

*publiques aurait en deux ou trois ans de coordination un puissant effet harmonisateur. Deux mesures le renforceraient :*

*- l'harmonisation complète des calendriers budgétaires au sein de la zone euro, pour que tous ses membres, franchissant en même temps les étapes budgétaires, puissent comparer et débattre, de façon synchronisée ;*

*- l'évaluation publique par la Commission, non seulement du respect de critères fétiches, mais, de façon plus dynamique, de ce qui converge ou diverge entre Etats membres.*

*Quand un gouvernement, un parlement décidera de diverger, il devra expliquer pourquoi. En résumé, s'en remettre à la Commission par fatigue et perte de confiance en soi, non. Enclencher à seize un ambitieux cercle vertueux, public et démocratique, oui. Il faut essayer. »*

**L'objectif véritable de la coordination doit donc d'abord être de répartir les rôles entre ceux qui doivent s'ajuster et ceux qui peuvent soutenir la reprise, dans l'intérêt de tous.**

**Actuellement, ce n'est pas le cas. Bien au contraire, sous la pression des marchés, les plus puissants dictent leur loi aux autres et leur imposent une rigueur drastique, sans qu'eux-mêmes assument leurs responsabilités. Si cette logique perdure et si la crise et ses conséquences sociales s'aggravent, la monnaie unique pourrait effectivement souffrir.**

**Les considérations de l'Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) de la Fondation Hans Boeckler du DGB en Allemagne vont dans la même direction.**

**L'IMK plaide en effet pour une politique fiscale asymétrique qui consisterait en une politique plus restrictive dans les pays dont la dette est élevée (comme la Grèce par exemple), mais parallèlement en une politique plus expansive de stimulation de la demande intérieure dans les pays qui ont une balance commerciale excédentaire (Allemagne, Pays-Bas et Autriche)<sup>4</sup>.**

### **3<sup>e</sup> pilier : Un cadre solide de gestion des crises pour les États de la zone euro**

Etant donné que les difficultés financières d'un seul État membre peuvent menacer la stabilité macrofinancière de la zone euro dans son ensemble, la **mise en place d'un cadre pour un soutien financier conditionnel** bien conçu devrait renforcer la stabilité financière de la zone euro tout en évitant de créer un aléa moral.

Ce mécanisme de résolution des crises pour la zone euro doit être fondé sur une

---

<sup>4</sup> Als bessere Alternative empfehlen die Ökonomen eine "asymmetrische fiskalpolitische Reaktion", bei "der zwar Länder wie Griechenland, deren Haushalte übermäßig verschuldet sind, auf Sparkurs gehen, aber jene, die wie Deutschland, die Niederlande und Österreich eher niedrige Defizite und vor allem Exportüberschüsse aufweisen, weiterhin ihre Binnennachfrage stimulieren." Der gegenwärtige Kurs der Bundesregierung, den sie allein wegen der Anforderungen der Schuldenbremse eingeschlagen hat, stehe "in Konflikt mit dem Ziel einer kräftigen Erholung und mit den Erfordernissen für europäische Stabilität". Extrait du communiqué de presse de l'IMK du 29 juin 2010

conditionnalité stricte et des taux d'intérêt qui incitent à revenir à un financement par les marchés tout en garantissant l'efficacité du soutien financier, qui devrait prendre la forme de prêts.

Les **conditions en matière de politiques à mener** impliqueraient en principe une combinaison d'éléments, tels qu'un assainissement budgétaire et un renforcement de la gouvernance budgétaire, y compris en matière fiscale, une stabilisation du secteur financier, dès lors que des tensions dans ce secteur sont la cause du problème en matière de finances publiques, et des **interventions politiques plus larges pour rétablir la stabilité macroéconomique** et la viabilité extérieure.

Le mécanisme européen de stabilisation décidé le 9 mai 2010 par le Conseil Ecofin présente, d'après la Commission, **toutes les caractéristiques d'un mécanisme solide et permanent de résolution des crises**. Par conséquent, sur la base de l'expérience acquise en la matière, la Commission prévoit de proposer à moyen ou à long terme un **mécanisme permanent** de résolution des crises.

