



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

Semestre européen 2016 : le long et difficile chemin vers le « triple A social »

Note de la Chambre des salariés

Luxembourg, le 8 janvier 2016

Semestre européen 2016 : le long et difficile chemin vers le « triple A social »

0 Introduction : le semestre européen en bref

Le « semestre européen » est le cycle annuel d'orientation et de surveillance des politiques européennes (économiques, budgétaires et structurelles) au bout duquel l'Union européenne (UE) formule des recommandations aux États membres et contrôle la mise en œuvre au plan national de celles-ci ainsi que l'application des politiques et règles européennes communément admises.

Ces orientations européennes se donnent pour objectif de soutenir la croissance et l'emploi ainsi que de renforcer la convergence économique et l'équité sociale.

La première grande étape de ce cycle de pilotage des politiques économiques et budgétaires se conclut par la publication au mois de novembre précédant l'année visée de l'*Examen annuel de la croissance (économique en Europe) – EAC*, le *Rapport sur le mécanisme d'alerte – RMA (dans le cadre de la procédure sur les déséquilibres macroéconomiques – PDM)* et le *Rapport conjoint sur l'emploi (et la société en Europe) – RCE*.

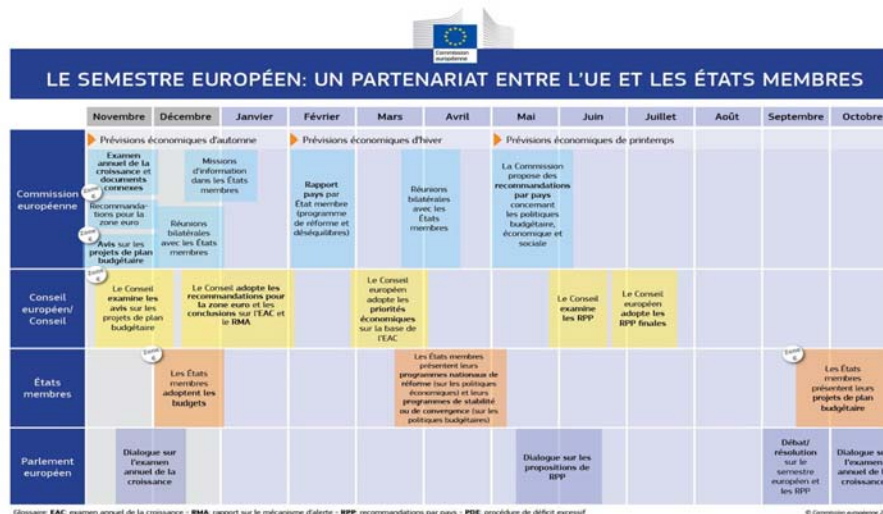
Le semestre européen est dorénavant séquencé en deux phases, l'une européenne (novembre-février), l'autre nationale (février-juin), l'expérience passée ayant fait ressentir le besoin d'un monitoring de la situation budgétaire, économique et sociale agrégée sur la zone euro (première phase). C'est pourquoi l'EAC est accompagné pour la première fois d'un projet de *recommandation du Conseil* qui concerne la politique économique de la zone euro dans son ensemble. Celle-ci, en tant que telle, avait d'ailleurs également reçu des recommandations spécifiques au même titre que ses États membres en 2015.

Les prochaines étapes seront marquées par la publication en février d'un rapport global par pays, incluant le cas échéant les enseignements du « bilan approfondi » de la situation macroéconomique des États membres, ainsi que de recommandations spécifiques par pays en juin.

La présente note offre à la fois

- **un résumé** des constats et orientations dégagés par la Commission européenne en matière de politique économique et budgétaire (**titre I A, pp 3-8**)
- **et un commentaire** de la CSL y relatif (**titre I B, pp 9-31**).

Le cas échéant, les **annexes (titre II, pp 32-36)** permettent d'approfondir certaines questions et offrent une liste des abréviations ainsi que les liens directs vers les principaux documents.



Source : Commission européenne

Examen annuel de la croissance et Rapport sur le mécanisme d'alerte 2016 : une timide première prise de conscience (de la nécessaire réorientation économique) ?

A) Les constats et conclusions de la Commission européenne

a) L'**Examen annuel de la croissance** s'intitule cette année : « *consolider la reprise et favoriser la convergence* ». En résumé, la Commission européenne (COM) dresse le bilan suivant de la situation économique et sociale en Europe.

- L'économie de l'Union européenne connaît une légère reprise. Le rythme de l'activité devrait s'accélérer progressivement. Cette reprise profite de facteurs positifs temporaires comme les prix bas du pétrole, un euro relativement faible et des politiques monétaires accommodantes. Elle traduirait aussi les premiers effets des réformes mises en œuvre ces dernières années.
- Dans le même temps, les préoccupations en matière de sécurité et les tensions géopolitiques connexes se sont intensifiées et les perspectives économiques mondiales deviennent plus problématiques, notamment dans les économies émergentes.
- La croissance du produit intérieur brut (PIB) et l'emploi sont également entravés par la persistance d'un certain nombre de déséquilibres macroéconomiques.
- Le chômage recule mais reste toutefois à un niveau historiquement haut. Les performances économiques et les conditions sociales, ainsi que la mise en œuvre des réformes, restent inégales dans l'UE. De nombreuses économies sont toujours confrontées aux défis de grande ampleur posés par les chiffres élevés du chômage de longue durée et du chômage des jeunes.
- Le récent afflux de réfugiés est considéré comme un risque potentiel.
- La croissance de la productivité reste lente, ce qui nuit à la compétitivité et au niveau de vie.
- Les niveaux élevés d'endettement privé et public contribuent à freiner l'investissement.

Prévisions macroéconomiques 2015-2017

Union européenne, en %	2015	2016	2017
PIB réel	+ 1,9	+ 2,0	+ 2,1
Emploi	+ 1,0	+ 0,9	+ 0,9
Chômage	9,5	9,2	8,9
Inflation	+ 0,0	+ 1,1	+ 1,6
Déficit public	2,5	2,0	1,6
Dette publique	87,8	87,1	85,8
Écart de production¹	- 1,4	- 0,8	- 0,2

Source : EAC 2016, Prévisions d'automne 2015 de la COM pour déficit et dette publics en 2016 ainsi que pour l'écart de production

Pour poursuivre l'approche européenne intégrée de la politique économique, trois piliers sont proposés cette année autour desquels les États membres (ÉM) devront articuler leur action nationale :

- 1) relance de l'investissement
- 2) accélération de la modernisation des économies par les réformes structurelles
- 3) mener des politiques budgétaires responsables.



Source : EAC 2015

¹ Nous rajoutons cette variable qui cherche très approximativement à quantifier l'écart existant entre les niveaux du PIB à prix constant et du PIB potentiel à prix constant (c'est-à-dire le potentiel structurel maximal de production économique d'une année T, dans une situation où le plein potentiel des facteurs de production aurait été exploité sans tensions inflationnistes). Ce genre d'indicateurs est en vérité très peu fiable. Néanmoins, selon la théorie et la pratique économique défendue par la COM qui le promeut, en cas d'écart négatif de production, autrement dit en cas de déficit de demande comme ce serait le cas pour l'Union européenne dans son ensemble au cours de la période d'observation, il conviendrait, par une politique budgétaire expansive et anticyclique, de stimuler davantage le tissu économique pour qu'il atteigne son plein potentiel et ainsi refermer l'écart dit de production.

Les priorités économiques et sociales pour l'année 2016 restent dès lors identiques à celles formulées pour l'année 2015, avec une attention particulière placée sur la durabilisation de la reprise économique, la dynamisation de l'investissement, le renforcement des capacités des États membres à s'ajuster, l'amélioration de la productivité et l'accélération du processus de convergence économique et social.

La COM indique mettre l'accent cette année sur la dimension sociale de l'action européenne, affirmation illustrée tout particulièrement par l'intégration de trois indicateurs liés à l'emploi (taux d'activité, chômage de longue durée et chômage des jeunes) au tableau de bord principal du RMA, sans toutefois que ces indicateurs ne soient pris en compte pour déclencher de quelconques mesures dans le cadre de la PDM. En outre, à côté de l'habituelle analyse approfondie de la situation sociale et de l'emploi dans le RCE, l'EAC insiste sur l'importance d'un investissement intelligent dans le capital humain de l'Europe ainsi que sur celle de l'investissement social², au-delà des dépenses d'infrastructure traditionnelles.

➤ Pour dynamiser l'investissement, il est proposé d'améliorer l'environnement (réglementaire et non réglementaire) dans lequel s'inscrivent les investissements locaux et directs étrangers (IDE) en Europe et dans les ÉM. Pour lever les barrières à l'investissement, un premier jeu de profils spécifiques par pays a été esquissé autour de cinq grandes catégories sur lesquelles les ÉM sont invités à agir (*Public administration/Business environment ; Labour market/Education ; Financial Sector/Taxation ; Research, development and innovation ; Sector specific regulation in business services/regulated professions, retail, construction, digital economy/telecommunications, energy and transport*).

Le parachèvement de l'Union bancaire et la mise en place d'un marché des capitaux contribueront aussi pour leur part à faciliter la reprise de l'investissement, de même que les nécessaires gains de compétitivité-coût et de productivité par la réforme des mécanismes de fixation des salaires.

➤ En matière de réformes structurelles, la COM proposera progressivement de développer des benchmarks et d'échanger les meilleures pratiques dans tous les domaines politiques, avec un accent particulier sur le marché du travail, la compétitivité, l'environnement des affaires, l'administration et certaines questions fiscales.

Pour soutenir les réformes au plan national et face aux lacunes constatées dans la réalisation des recommandations spécifiques par pays, la COM va intensifier le recours aux fonds structurels européens et d'investissements pour soutenir la réalisation des recommandations spécifiques par pays. En outre, par règlement, la COM propose de mettre en place un programme d'appui généralisé aux réformes structurelles (PARS), sur la période 2017-2020 ; celui-ci vise le financement de l'assistance technique, disponible sur demande, aux États membres souhaitant un appui technique dans la mise en œuvre de leurs réformes nationales.

Le programme proposé se concentrera sur les volets de l'assistance liés en particulier à l'offre de conseils et de savoir-faire sur le terrain en accompagnant les autorités nationales des ÉM demandeurs tout au long du processus de réforme ou au cours de certaines phases de ce processus³.

² L'UE entend par investissement (dans le domaine) social le renforcement des capacités actuelles et futures des personnes pour préparer les personnes à faire face aux risques de la vie, et non plus simplement réparer les dégâts occasionnés par ceux-ci aux personnes.

³ La fourniture d'une assistance technique s'est révélée essentielle dans le cadre de l'appui à l'ajustement économique de Chypre et de la Grèce (par l'intermédiaire du groupe d'appui pour Chypre et de la task force pour la Grèce). L'expérience acquise lors de la fourniture d'une assistance technique à Chypre et à la Grèce, dans des domaines couvrant la quasi-totalité du champ d'action des pouvoirs publics, procure des enseignements utiles pour l'avenir en ce qui concerne l'introduction d'un soutien technique en faveur, potentiellement, de tous les États membres. De fait, les États membres peuvent bénéficier d'un appui pour remédier aux difficultés qu'ils rencontrent en matière de conception et de mise en œuvre des réformes institutionnelles, structurelles et administratives. Peuvent être en cause des capacités administratives et institutionnelles limitées ou une application et une mise en œuvre insuffisantes de la législation de l'Union. L'appui portera sur des domaines d'action spécifiques, plus particulièrement sur la gestion des finances publiques, le processus budgétaire, la gestion de la dette et l'administration fiscale, la réforme institutionnelle et un fonctionnement de l'administration publique efficient et axé sur la notion de service, le respect de l'état de droit, la réforme du système judiciaire et le renforcement de la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment d'argent, l'environnement des entreprises, le développement du secteur privé, l'accès au financement, l'investissement, les politiques relatives au secteur financier, les processus de privatisation, le commerce et les investissements directs étrangers, la concurrence, la passation des marchés publics, le développement sectoriel durable et le soutien à l'innovation, l'éducation et la formation, les politiques du marché du travail, l'inclusion sociale, les systèmes de sécurité sociale et de protection sociale, les

Le chômage de longue durée ayant des effets négatifs pour les personnes concernées et pour la croissance ainsi qu'en termes de pauvreté, une recommandation spécifique sur l'intégration des chômeurs de longue durée (50 % du chômage en Europe) dans l'emploi a été proposée par la COM et vient d'être adoptée par le Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (EPSCO) en date du 7 décembre 2015.

Les ÉM sont également invités à réaliser des efforts en matière d'imposition du travail et d'allocations sociales qui découragent l'entrepreneuriat et freinent la création d'emploi, afin de stimuler l'emploi et l'investissement et de combler le fossé hommes-femmes. La combinaison de la flexibilité et de la sécurité dans le monde du travail appelle des réformes globales qui couvrent des questions comme la segmentation du marché, la simplification de la protection de l'emploi ou une évolution salariale adéquate. En effet, pour assurer de hauts niveaux d'emploi en Europe et favoriser la convergence, les salaires réels doivent continuer d'évoluer en fonction de la productivité.

Si l'augmentation de l'emploi a été soutenue par le recours aux contrats temporaires, il importe toutefois que la flexibilisation des marchés du travail facilite la création d'emploi mais aussi la transition vers des contrats plus permanents et moins précaires.

➡ Il apparaît que les déficits et les dettes publics sont en recul. Le nombre de pays sous le coup de la procédure en déficit excessif recule également, ce qui reflèterait les efforts consentis par le passé. Le Pacte de stabilité resterait le cadre approprié pour maintenir les finances publiques sur la voie de la soutenabilité ; l'impact budgétaire des flux exceptionnels de réfugiés sera pris en considération dans le processus d'évaluation continue des finances publiques.

Les stratégies budgétaires doivent cibler les dépenses qui stimulent la croissance et préserver les investissements publics productifs. Les réductions de dépenses prévues dans la zone euro pour l'année prochaine affecteront les salaires dans la fonction publique et les consommations intermédiaires du secteur public ; ceci n'affectera probablement pas les perspectives à moyen terme de croissance, mais il reste de la marge pour une composition des dépenses qui soit davantage propice à la croissance.

Au sujet de la fiscalité, il convient de veiller à ce que les systèmes soient également favorables à la croissance et efficaces. Ceci suppose par exemple un virage fiscal au profit du travail. La question des faveurs fiscales offertes aux entreprises endettées qui préfèrent y recourir plutôt que d'augmenter leur capital sera également traitée : une nouvelle proposition sera avancée au sujet de l'ACCIS (assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés) en 2016. Il importe aussi que les ÉM luttent contre toute planification fiscale agressive, la fraude et l'évasion fiscale.

En outre, on ne perdra pas de vue les questions de long terme en matière de financement des pensions ou des soins auxquelles on apportera une réponse par des mesures complémentaires de type prolongement de la vie professionnelle et l'épargne-pension privée.

b) Concernant le Rapport sur le mécanisme d'alerte⁴, pour le cycle du semestre 2016, 18 pays feront l'objet d'un bilan approfondi dans le cadre de la PDM. Pour les autres ÉM, dont le Luxembourg, la Commission n'entend pas à ce stade approfondir l'analyse ; elle établira des bilans approfondis par pays dans les prochains mois, et elle les présentera en février 2016.

Le RMA montre que les ÉM continuent de progresser dans la correction de leurs déséquilibres. L'évolution de la compétitivité-coût a été globalement conforme aux besoins d'ajustement externe et, dans la plupart des pays, le redressement des bilans progresse dans les différents secteurs de l'économie.

Les vulnérabilités liées à des niveaux élevés d'endettement demeurent toutefois une source de préoccupation, à des niveaux historiquement élevés. Non seulement ils constituent des points de grande fragilité pour la croissance, l'emploi et la stabilité financière dans l'UE, mais les pressions en faveur du désendettement liées à leur nécessaire réduction pèsent également sur la reprise.

systèmes de santé publique et de soins de santé, les politiques en matière d'asile, de migration et de gestion des frontières, ainsi que les politiques en faveur du secteur agricole et du développement durable des zones rurales.

⁴ Voir en annexe pour le détail sur le Luxembourg.

Les excédents enregistrés dans certains États membres resteront importants au cours de la période de prévision (2015-2017). Au niveau agrégé, la zone euro affiche un excédent de la balance courante qui compte parmi les plus élevés au monde et qui devrait encore augmenter cette année (3,7 % du PIB en 2015, contre 3 % en 2014 et, pour l'UE dans son ensemble, 2,2 % en 2015 contre 1,6 % en 2014). Cet excédent s'explique en grande partie par un excès d'épargne intérieure par rapport à l'investissement au niveau de la zone euro, alors que la diminution des prix des matières premières et la dépréciation du taux de change de l'euro ont contribué à renforcer la balance commerciale. La majeure partie de cet excédent est dû à l'Allemagne et aux Pays-Bas (le Danemark et la Suède étant également en ligne de mire).

Les déficits importants de la balance courante enregistrés avant le début de la crise ont été ajustés pour évoluer vers des positions plus équilibrées ou des excédents dans la plupart des États membres. Alors que l'ajustement initial résultait principalement d'une demande intérieure privée réduite, les excédents plus récents s'expliquent aussi par une croissance des exportations. Les chiffres corrigés des variations conjoncturelles sont généralement plus bas que les soldes nominaux, ce qui semble indiquer qu'il ne devrait pas y avoir de nouvelles hausses de la balance courante étant donné que la reprise rétablit la production à un niveau proche de son potentiel. Dans le même temps, le risque d'un retour à des niveaux de déficit d'avant-crise semble limité.

D'une manière générale, les pays créditeurs continuent d'enregistrer des excédents très élevés. Ces excédents importants et persistants ne montrent aucune tendance à la correction.

Comme indiqué dans l'EAC, une approche coordonnée des politiques macroéconomiques est justifiée afin de lutter contre les déséquilibres tout en soutenant la reprise. Il convient de renforcer l'action et la mise en œuvre effective des réformes, notamment en matière de compétitivité, mais également d'insolvabilité, en particulier dans les pays dont le potentiel de croissance est limité par de fortes pressions en faveur du désendettement ou par des freins structurels à la croissance.

La demande intérieure et l'investissement doivent, dans le même temps, être renforcés, en particulier dans les pays disposant d'une marge de manœuvre budgétaire, ayant un excédent élevé du compte courant ou subissant peu de pressions en faveur du désendettement (et ce comme d'ailleurs le stipule le règlement européen ad hoc). Eu égard aux liens existant entre les États membres, cette combinaison de politiques devrait contribuer à conférer une plus grande stabilité au processus de rééquilibrage en rendant celui-ci plus symétrique, tout en permettant une reprise plus autonome.

Après des années de fortes disparités, les évolutions des marchés du travail tendent à converger, mais la détresse sociale continue d'atteindre des niveaux inacceptables dans un certain nombre de pays, notamment ceux concernés par la correction des déséquilibres macroéconomiques et la crise de la dette.

Dans l'Union en 2014, les taux de chômage sont restés très élevés dans plusieurs pays, la moyenne sur 3 ans dépassant l'indicateur seuil de 10 % dans 12 États membres. Globalement, en 2014, le taux de chômage (15-74 ans) s'est établi à respectivement 11,6 % et 10,2 % dans la zone euro et dans l'UE. Une baisse du taux de chômage, reposant sur une assise relativement large, s'est toutefois amorcée en 2014 tandis que la reprise économique s'installait: entre 2013 et 2014, le chômage a ainsi reculé, sur une base annuelle, de 0,4 pp dans la zone euro et de 0,7 pp dans l'UE.

D'une manière générale, l'amélioration a été plus marquée que ce qu'impliquerait la croissance du PIB, grâce à un regain de confiance, aux effets visibles des réformes structurelles et à la réduction des coûts salariaux unitaires, tandis que le nombre d'heures travaillées est resté modéré. Au cours du premier semestre de 2015, le taux de chômage a continué à baisser dans la grande majorité des pays de l'Union. La baisse est soutenue particulièrement dans les pays où le taux de chômage a augmenté rapidement pendant la crise.

Sur un plan global, le recul des taux de chômage est essentiellement lié à une diminution des taux de licenciement, tandis que les taux de recrutement, bien qu'en progression, restent inférieurs aux niveaux d'avant la crise. Sur un plan particulier, le redressement des taux de recrutement n'a pas été suffisant pour éviter une hausse des taux de chômage de longue durée, qui a été particulièrement forte au cours des trois dernières années dans 11 États membres.

La persistance du chômage de longue durée influe sur l'efficacité de l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail et sur le risque que le chômage s'enracine. Son niveau élevé est également une source de préoccupation, car il a de graves répercussions sociales, comme la diminution du capital humain et la recrudescence de la pauvreté dans l'UE depuis la crise.

Bien que le taux de chômage des jeunes ait baissé à un rythme plus soutenu que celui du chômage en général, il reste élevé, s'établissant à 23,7 % dans la zone euro et à 22,2 % dans l'Union en 2014. Parallèlement au chômage global, le chômage des jeunes a commencé à diminuer durant le second semestre de 2013, baisse qui s'est poursuivie en 2014 et au début de 2015. La baisse du chômage des jeunes s'accompagne, dans la plupart des pays, d'une diminution de la proportion de jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation.

L'amélioration globale récente de l'emploi des jeunes n'est toutefois pas suffisante. En conséquence, l'indicateur de l'évolution sur 3 ans reste alarmant pour 13 États membres dont le Luxembourg. Le taux de chômage des jeunes est un indicateur précoce de l'aggravation de la situation du marché du travail. Il annonce aussi une réduction du PIB potentiel (consistant en une perte d'acquisition de compétences, des effets « cicatrice » et un manque à gagner à l'avenir), et il est associé à un niveau plus élevé d'exclusion sociale. Une dégradation durable de l'emploi et de la situation sociale peut avoir divers effets négatifs sur la croissance potentielle du PIB et risque d'aggraver les déséquilibres macroéconomiques.

c) Le projet de **Rapport conjoint sur l'emploi**⁵ fournit une vue d'ensemble annuelle des principales évolutions en matière sociale et d'emploi dans l'ensemble de l'UE, ainsi que des actions de réforme menées par les États membres conformément aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres et aux priorités de l'examen annuel de la croissance.

L'emploi et la situation sociale s'améliorent lentement, mais des signes de divergence persistent entre les États membres et à l'intérieur de ceux-ci. Dans le droit fil d'une reprise économique progressive, les taux d'emploi augmentent et les taux de chômage baissent dans presque tous les États membres. Mais l'évolution de la situation sociale fait encore apparaître des disparités accrues dans l'ensemble de l'Union. Les réformes soutenant le bon fonctionnement de marchés du travail dynamiques et inclusifs doivent se poursuivre. Davantage d'efforts sont nécessaires pour stimuler la croissance et instaurer un environnement propice à la création d'emplois de qualité.

Des réformes des systèmes fiscaux ont été engagées pour réduire les facteurs dissuadant d'accepter un emploi et abaisser la fiscalité du travail (en hausse au Luxembourg). L'objectif est d'aider les entreprises à embaucher (ou réembaucher), ces mesures étant souvent axées sur des groupes tels que les jeunes chômeurs (où le Luxembourg figure parmi les moins bons éléments) et les chômeurs de longue durée. Néanmoins, ces dernières années, la pression fiscale globale sur le travail a augmenté dans un grand nombre d'États membres, notamment pour les bas salaires et les salaires moyens. Cette tendance est préoccupante compte tenu des taux de chômage encore élevés observés dans de nombreux États membres (même si le Luxembourg fait tout de même mieux que la moyenne en la matière), sachant qu'une charge fiscale importante peut restreindre l'offre et la demande de main-d'œuvre.

Globalement, les mécanismes de fixation des salaires ont continué d'afficher une tendance à la modération salariale. Des réformes ont renforcé les mécanismes de fixation des salaires favorisant l'alignement de l'évolution des salaires sur la productivité et soutenant le revenu disponible des ménages, en mettant particulièrement l'accent sur les salaires minimaux. Dans l'ensemble, l'évolution récente des salaires semble équilibrée dans la plupart des États membres et a contribué à un rééquilibrage au sein de la zone euro. Les salaires réels évoluent plus ou moins en ligne avec la productivité dans la plupart des États membres, à quelques exceptions près. Il s'agit là d'une évolution positive pour l'équilibre interne et externe des États, même si de nouvelles adaptations restent nécessaires.

L'investissement dans le capital humain par l'éducation et la formation a été principalement axé sur les jeunes, mais certains États membres ont également déployé des efforts importants pour réformer leur système éducatif ou étendre les possibilités d'éducation des adultes et de formation professionnelle.

⁵ Voir en annexe pour le détail sur le Luxembourg.

Toutefois, les dépenses publiques consacrées à l'éducation ont diminué dans près de la moitié des États membres et ont chuté de 3,2 % dans l'ensemble de l'UE par rapport à 2010. Des mesures de modernisation, une meilleure adéquation des compétences avec les besoins du marché du travail et des investissements durables dans l'éducation et la formation, y compris dans les compétences numériques, sont essentiels pour les emplois, la croissance économique et la compétitivité de demain dans l'UE.

Les États membres ont maintenu leurs efforts pour soutenir l'emploi des jeunes et lutter contre le nombre élevé de personnes qui ne travaillent pas ni ne suivent d'études ou de formation (les NEET), et en hausse au Luxembourg. La garantie pour la jeunesse est devenue un moteur pour améliorer la transition entre l'école et monde du travail et réduire le chômage des jeunes. Les premiers résultats sont désormais visibles avec une diminution de la part des jeunes sans emploi, éducation ni formation. Pour obtenir des résultats durables, il sera toutefois essentiel d'en poursuivre la mise en œuvre, également à l'aide de sources de financement nationales, et de mettre l'accent sur les réformes structurelles.

La réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché du travail doit rester une priorité. Le chômage de longue durée représente à présent 50 % du chômage. La probabilité de passer du statut de chômeur à celui d'inactif augmente avec la durée du chômage, ce qui peut avoir des effets négatifs importants sur la croissance économique, compte tenu de l'accroissement requis de la productivité et de l'évolution démographique. Une action est nécessaire tant du côté de la demande que du côté de l'offre, avant que les chômeurs de longue durée ne se découragent et ne deviennent inactifs.

La réforme en cours du dialogue social est essentiellement liée à la réforme des modalités de négociation collective et à la représentation des travailleurs. Dans des contextes de négociation collective décentralisée, des structures de représentation des travailleurs et une coordination des modalités de négociation avec les niveaux les plus élevés et au niveau horizontal sont cruciales pour garantir une productivité accrue et une hausse de l'emploi, ainsi qu'une part salariale équitable pour les travailleurs.

Les États membres ont continué à moderniser leurs systèmes de protection sociale (au Luxembourg, suppression progressive des prestations ou des régimes de retraite anticipée spécifiques) afin de faciliter la participation au marché du travail, ainsi que de prévenir les risques tout au long de la vie et de protéger contre ceux-ci. Les systèmes de protection sociale doivent mieux protéger contre l'exclusion sociale et la pauvreté (où le Luxembourg figure parmi les moins bons éléments) et devenir des instruments globaux au service du développement personnel, des transitions sur le marché du travail et tout au long de la vie et de la cohésion sociale.

B) Commentaire de la Chambre des salariés

- | |
|---|
| 1 Un changement de stratégie macroéconomique essentiel |
| 1.1. Stimuler la demande intérieure sur tous ses fronts |
| Relancer l'investissement : une nécessité ! |
| Des salaires réels dynamiques : ressort central à la croissance et à l'emploi ! |
| 1.2. Des politiques budgétaires accommodantes sont justement responsables ! |
| 2 Des réformes structurelles de détérioration plutôt que de modernisation |
| 3 Mettre la dimension sociale au cœur et réenchanter l'Europe |
| 4 Conclusion |

Deux éléments de vocabulaire notables font leur apparition dans l'analyse économique et sociale menée par la COM, qui pourraient laisser penser, peut-être par accès d'optimisme, à une timide première prise de conscience par les institutions européennes de la nécessaire réorientation économique dont, à l'évidence, l'Europe a besoin face aux errements des dernières années.

Premièrement, la Commission semble redécouvrir dans le RMA les vertus de la demande et insiste tout particulièrement cette année sur le fait que « *La croissance est devenue plus dépendante des sources de demande intérieure, notamment d'une reprise de l'investissement plus prononcée* » ; « *Dans un contexte mondial incertain, la relance économique est de plus en plus tributaire de la demande intérieure*. ». C'est pourquoi, « *la demande intérieure et l'investissement doivent être stimulés surtout dans les pays qui disposent d'une marge de manœuvre budgétaire ou d'un excédent important des comptes courants, ou dans lesquels les pressions en faveur du désendettement sont moindres* »⁶.

Deuxièmement, la COM qui ne cesse de prôner une modération salariale généralisée (à savoir des salaires qui doivent évoluer conformément à la productivité) souligne, à l'instar déjà du RMA 2015, que ce sont bien les salaires réels qu'il convient de garder à l'œil dans le monitoring de la politique salariale (cf. le CSU réel – coût salarial unitaire réel).

Cette clarification, si elle semble anodine à première vue, est en réalité fondamentale et traduit sans doute les préoccupations européennes de voir caler le moteur principal de la stratégie de « consolidation de la reprise ». Est-elle aussi provoquée par le spectre de la déflation que nombre d'observateurs continuent d'agiter ? Cette apparente évolution resterait néanmoins timide, puisqu'elle n'existe que sur papier et non dans la pratique, où la batterie d'indicateurs de surveillance et de guidance utilisée dans le semestre européen continue d'ausculter les salaires nominaux (cf. le CSU nominal)⁷.

En tout état de cause, la CSL salue ce sursaut, fût-il passager ou partiel, qui permet à la Commission d'arrondir les angles bien obtus de sa politique économique. Cette réorientation s'inscrit dans une sorte de renouveau de sa rhétorique qui attribue également davantage de poids à la dimension sociale du projet européen et aux effets délétères en termes d'exclusion et d'incohésion sociales qu'aura engendrés le choc économique de 2008-2009.

L'intégration de trois indicateurs supplémentaires (toutefois non contraignants) relatifs à l'emploi dans le tableau de bord principal du RMA - taux d'activité, taux de chômage de longue durée et des jeunes - ou l'incitation à investir davantage dans le capital humain et dans l'investissement social illustrent cette, là-aussi, timide avancée.

⁶ Au florilège de citations, on peut inclure par exemple : « *Bien que la consommation se soit récemment renforcée, la demande intérieure reste modérée, en partie en raison de pressions considérables en faveur du désendettement dans plusieurs États membres. Cette situation se reflète dans la faiblesse de l'inflation et l'augmentation de l'excédent des comptes courants de la zone euro, qui devrait croître à nouveau en 2015.* » « *Depuis l'été, la demande extérieure a nettement marqué le pas [...] ce qui impose de consolider les progrès accomplis en matière de compétitivité et confère en outre un rôle indispensable à la demande intérieure dans la reprise.* » « *L'impact sur la demande des processus de désendettement des ménages et des entreprises a donc été aggravé par la nécessité de maîtriser l'augmentation de la dette dans le secteur des administrations publiques.* » « *Le risque de faiblesse prolongée de la croissance et de faible inflation au niveau de la zone euro devrait être compensé avant tout par les pays qui sont mieux placés pour encourager sur la durée les investissements en raison de la marge de manœuvre budgétaire qu'ils possèdent et de leur solde épargne-investissement positif. C'est le cas de l'Allemagne et des Pays-Bas, dont les excédents de comptes courants devraient rester élevés dans les années à venir. Une réduction de ces excédents dans les pays ayant des besoins de désendettement relativement faibles entraînerait une amélioration indispensable de la demande dans la zone euro et contribuerait à résoudre en partie les dilemmes auxquels sont confrontés les pays fortement endettés, tenus simultanément de se désendetter et de stimuler la croissance.* »

⁷ Le CSU réel, méthodologiquement mieux adapté, a pourtant exactement la même vocation que le CSU nominal, celle de jauger l'évolution des salaires en lien avec la productivité, qui, dans l'intérêt de la sauvegarde et du renforcement de la compétitivité est à analyser dans une optique de moyen à long terme. Pour un complément sur la question des CSU réel et nominal, voir, par exemple, l'Econews de la CSL n° 3/2010 ou ses commentaires de février 2014 sur les éventuels déséquilibres macroéconomiques du Luxembourg.

Si, en toute apparence, l'UE affiche une volonté de se mettre en route vers le triple A social (mais comment faire autrement face au marasme et au chaos de ces sept dernières années ?), objectif fixé dans le Rapport des cinq présidents et soutenu par la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au dernier semestre de 2015, les premiers pas vers cette nouvelle destination restent néanmoins relativement modestes et en-deçà des enjeux.

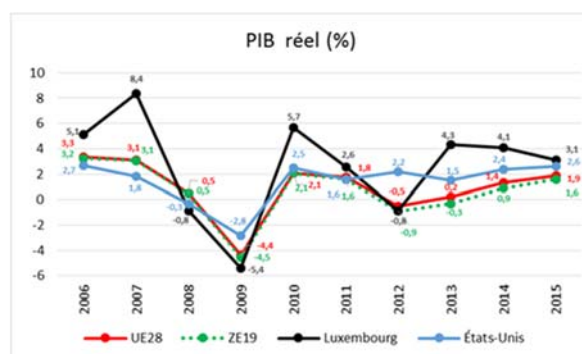
Le chemin pour y parvenir sera long et difficile, et ce à plus d'un titre.

1 Un changement de stratégie macroéconomique essentiel

La COM et le Conseil européen (CE), soutenus en cela par les ÉM, ont en effet longtemps poussé, et continuent clairement à le faire, une stratégie de désinflation compétitive par les salaires, l'impôt et la flexibilisation de l'emploi avec pour objectif de renforcer la compétitivité des exportations européennes (la stratégie de Lisbonne pour faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde ou encore l'UE 2020) ; ils se sont même équipés pour ce faire de ce type d'outils de diagnostic qui contribuent en réalité à accélérer la mort du patient pour le guérir de ses problèmes de compétitivité (alias le CSU nominal).

En vertu de la gouvernance économique de la Commission et du Conseil européen, les salaires devraient reprendre le rôle de la dévaluation de la monnaie. Un des grands dangers actuel inhérent à une telle politique est le risque déflationniste⁸, si l'on rajoute à cela les efforts potentiellement vains de la politique monétaire pour éviter un surenchérissement de l'euro.

Mais, en dehors de ce scénario catastrophique lié au contexte actuel du management de la crise et de ses séquelles (faiblesse relative de l'activité et de l'inflation, autrement dit risque de stagnation séculaire, voire prédéflationniste), de manière générale aussi, la gouvernance économique européenne a largement montré ses limites.



Source : Projections d'automne 2015 de la COM, Eurostat et OCDE ; graphique : CSL

L'état actuel de l'Union européenne ne fait que confirmer l'échec de la politique européenne de désinflation compétitive. La situation sociale et de l'emploi antérieure à la crise, en pleine stratégie de Lisbonne axée sur les réformes structurelles et un modèle de croissance reposant sur les profits plutôt que les salaires, était elle-même loin d'être idyllique.

Le graphique précédent montre clairement la récession à double creux (*double dip recession*). En Europe, le retour prématuré à une politique de redressement des finances publiques (dite stratégie de sortie) sous forme d'économies en matière de dépenses surtout sociales a en réalité été à l'origine du deuxième creux de 2012 en Europe.

La CSL est d'avis que c'est précisément la poursuite incessante de réponses politiques inadaptées sur le plan européen qui a entravé à la fois son dynamisme économique relatif, dont se plaignaient les autorités européennes avant la crise, et la reprise économique après la crise. Elles maintiennent le chômage à un taux élevé et ont provoqué une augmentation de la pauvreté, contribuant ainsi à la désagrégation et à la fracture sociales en Europe.

Face à un taux de chômage à deux chiffres et à la menace de déflation, un tel déni de la réalité n'est plus une option sauf à admettre pour l'avenir de faire le choix du chômage de masse plutôt que du plein emploi et de la déflation plutôt que de la croissance économique.

⁸ En cas de baisse des salaires, le risque est sérieux de voir se déclencher en spirale une baisse de l'activité et une baisse générale des prix. Dans un tel cas, la politique de désendettement serait complètement retournée, la spirale déflationniste rendant le poids des dettes privée et publique relativement encore plus lourd à supporter, ce qui installerait un véritable cercle vicieux avec des contractions supplémentaires des dépenses individuelles et collectives concourant à davantage pousser l'économie dans une récession.

Les autorités européennes, en ce compris les ÉM, sont invitées à prendre conscience des effets et dangers de leur politique procyclique (visant à réduire les déficits alors que l'économie peine toujours – cf. supra l'écart de production toujours négatif dans les prévisions macroéconomiques de la COM pour 2015-2017, page 2) et contreproductive (en termes économiques et sociaux) et à cesser de soutenir que les réformes structurelles (contraction de la dépense, désinflation salariale, flexibilisation du marché de l'emploi) seraient par définition propices à la croissance mais qu'elles demanderaient de la patience.

C'est pourquoi la CSL salue l'arrivée sur le devant de la scène européenne de l'idée et du constat, défendus par elle de longue date, que l'Europe a un besoin d'investissements et souffre de la faiblesse de sa demande intérieure.

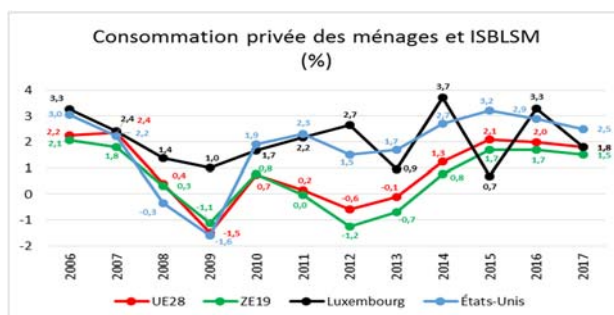
Le colloque qu'a organisé la CSL au cours de la présidence luxembourgeoise de l'UE a clairement cerné certains des développements contreproductifs qui ont affecté la construction européenne au cours des 20 à 30 dernières années⁹. Ce colloque a également montré que des politiques alternatives étaient bien évidemment possibles, mais qu'elles étaient en réalité plus que souhaitables pour rendre la croissance économique durable, vertueuse et auto-entretenue.

1.1. Stimuler la demande intérieure sur tous ses fronts

Lors de son examen annuel de la croissance pour 2015, la Commission constatait que, depuis la crise financière et économique mondiale, l'UE pâtit de faibles niveaux d'investissement. Des efforts collectifs et coordonnés à l'échelon européen sont nécessaires pour inverser cette tendance à la baisse et mettre l'Europe sur la voie d'une relance économique solide.

Si la relance de l'investissement privé comme public est la bienvenue, elle ne sera pas suffisante ; la demande intérieure comprend en effet un autre volet bien plus significatif, celui de la dépense de consommation et tout particulièrement celle des ménages, qui sont dans leur écrasante majorité salariés¹⁰.

La croissance de la consommation privée ainsi que de l'investissement a d'ailleurs connu la même trajectoire en double creux modelée par cette « stratégie de sortie » européenne bien trop précoce.



Sources : Projections d'automne 2015 de la COM, Eurostat et Bureau of Economic Analysis ; graphique : CSL

À ce titre, le dynamisme des salaires réels placés à un niveau équitable et décent a donc un rôle moteur à jouer à travers la dépense de consommation finale des ménages.

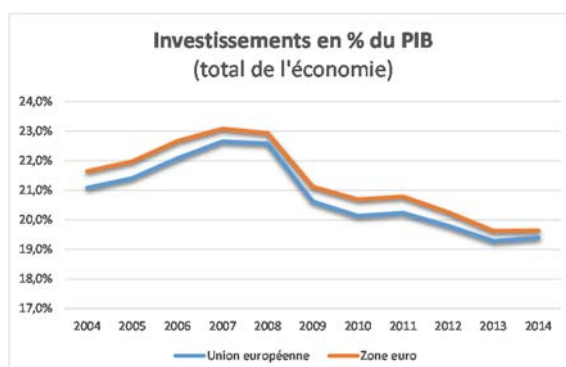
Relancer l'investissement : une nécessité !

Là où l'Europe avait investi en moyenne 22% de son PIB de 2004 à 2008, le niveau de 2014 n'est plus que de 19,5% (selon les prévisions, ce niveau pourrait atteindre 20,5% en 2017). Exprimé en volume,

⁹ Cf. la publication par la CSL des résumés des interventions lors du colloque du 14 octobre 2015 portant sur les alternatives pour l'Europe.

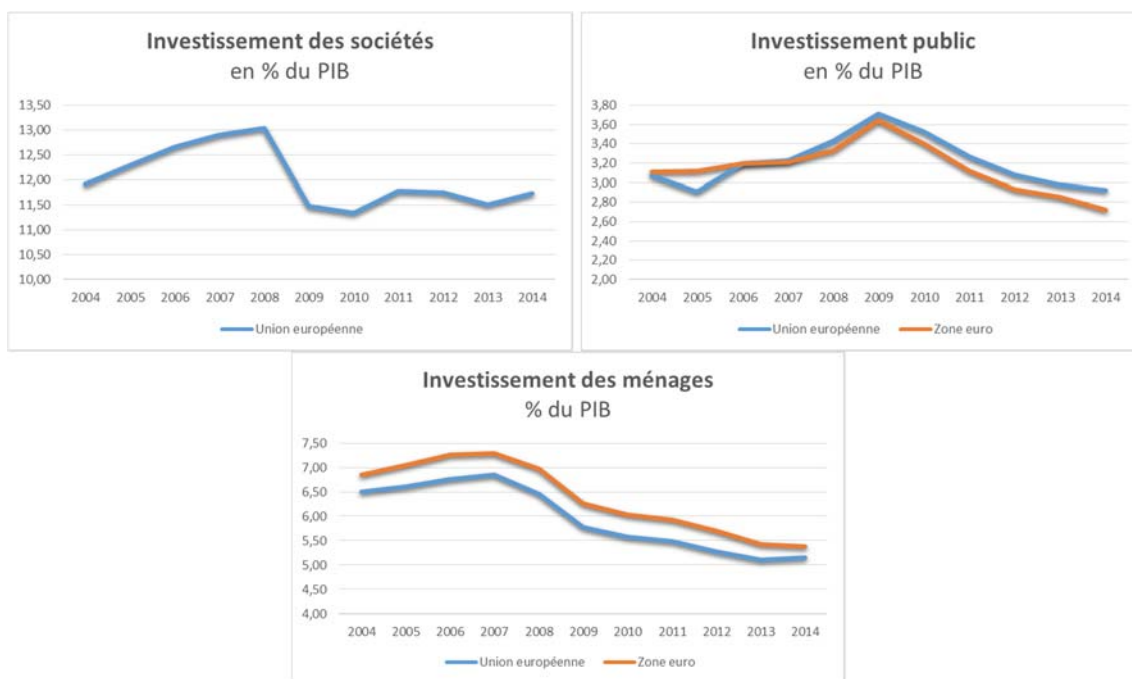
¹⁰ Dans une grande économie relativement fermée comme la zone euro ou l'UE, la demande intérieure et la croissance sont induites par les salaires plutôt que par les profits comme le rappelle l'IAGS 2016 (Examen annuel de la croissance indépendant 2016).

le niveau de 2014 fut jusqu'à 15% inférieur au sommet atteint en 2007, avant l'effondrement économique (EAC 2015).



Source : Eurostat ; graphique : CSL

Dans le cas présent, le gros du déclin a partie liée au recul des investissements privés, au nombre desquels on trouve la construction ou l'industrie, mais aussi de l'investissement public dans des pays comme l'Irlande, l'Espagne ou la Grèce.



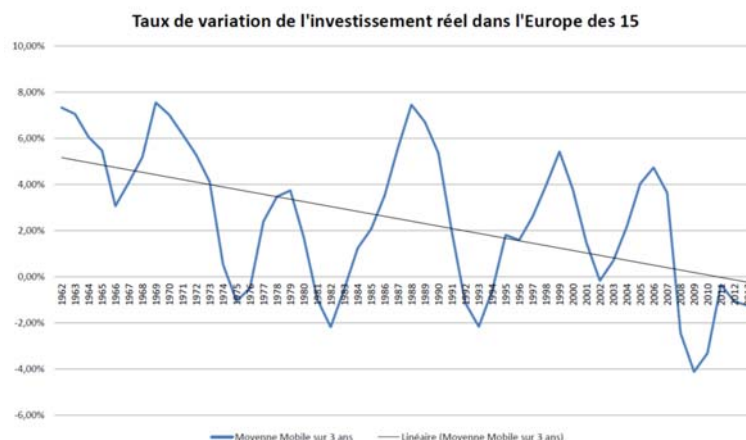
Source : Eurostat ; graphiques : CSL

Cet état de fait est d'autant plus surprenant que l'ensemble des ÉM, sans exceptions, rencontre un besoin avéré de formation de capital fixe, tant infrastructurel qu'humain, pour relever les défis présents et à venir, par exemple, en matière de transport, de logement, de changement climatique, de préservation de l'environnement, d'énergie, d'éducation ou encore de vieillissement démographique.

De manière générale, l'investissement, composante hautement cyclique de la demande, trouve depuis de nombreuses années peu de débouchés suffisamment rentables à l'aune de critères actionnariaux exigeants¹¹. Il ne s'agit en effet pas d'un épiphénomène dans le sillage de la dernière crise, mais bien

¹¹ Nous renvoyons à ce sujet à l'exposé de Monsieur Dallery dans les actes du colloque de la CSL d'octobre 2015 (cf. note de page n° 9) qui a parfaitement décrit les mécanismes en œuvre depuis 30 ans et le bouclage macroéconomique entre le financement de l'économie, les niveaux d'investissement en Europe et la croissance. Pour le résumer rapidement, la financiarisation de l'économie et les exigences actionnariales compriment les salaires, l'investissement, la croissance et l'emploi. Faute d'investissement et de consommation par les salaires, la croissance ralentit et le chômage de masse s'installe. Seuls des moteurs auxiliaires ont pu soutenir provisoirement la demande (consommation des profits, endettement des ménages et public, ...) et on peut douter que ces moteurs puissent dorénavant être rallumés.

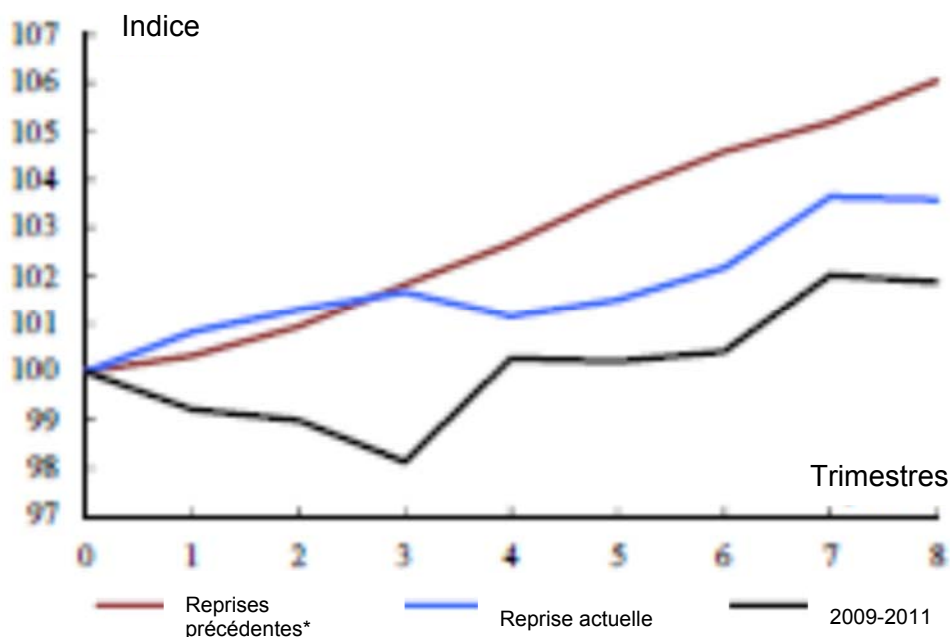
d'une stratégie délibérée de longue date en vue de réduire, à côté des coûts salariaux, l'investissement en sélectionnant drastiquement les projets afin de dégager davantage de cash-flow à redistribuer, selon la norme du « *downsize and distribute* ».



Source : Thomas Dallery, Alternatives pour l'Europe, Luxembourg, 14 octobre 2015

Le graphique suivant de la COM illustre la moindre dynamique actuelle des investissements et leur poids dans la reprise économique.

Investissement au sein de la zone euro : comparaisons entre les différentes reprises



Source : COM, Projections économiques d'automne 2015; Institutional Paper 011 ; Novembre 2015.

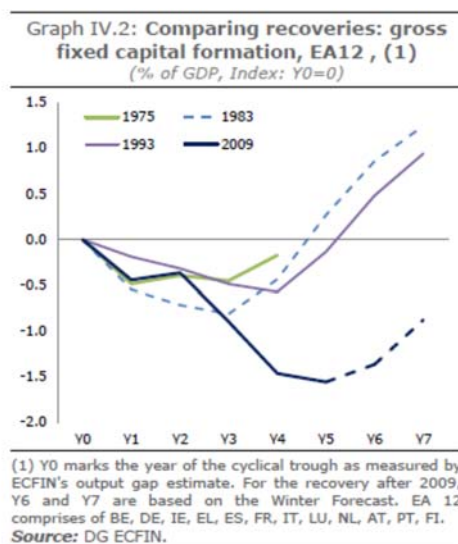
*Note : les reprises précédentes correspondent aux reprises de la seconde moitié des années 1970, du début des années 1980 et de celle du début des années 1990.

Selon les commentaires fournis par la COM, le trimestre 8 correspond au second trimestre de 2015, le trimestre de départ correspondant par conséquent au deuxième trimestre de 2013. Ainsi, on compare ici l'évolution de l'investissement entre le deuxième trimestre de 2013 et le deuxième trimestre de 2015 à celle des reprises précédentes ainsi qu'à la reprise qui avait été observée entre 2009 et 2011.

Dans cette perspective historique, au regard de ces évolutions comparées, la reprise actuelle de l'investissement au sein de la zone euro présente un moindre dynamisme par rapport à l'ensemble des

trois reprises observées par le passé. Les principaux facteurs explicatifs avancés par la Commission¹² pour rendre compte de cette évolution morose sont la faiblesse de la demande, les faibles niveaux des capacités d'utilisation mais aussi le fort degré d'incertitude qui impacte le moral des agents économiques ainsi que le ralentissement de la croissance dans certains pays en dehors de la zone euro.

Un second graphique plus détaillé de la COM permet de se rendre compte de la faiblesse de la reprise de l'investissement au sein de la zone euro à 12 en comparaison avec chacune des trajectoires qui avaient été empruntées au cours des reprises précédentes mais sur sept années cette fois (l'année de départ étant indiquée dans la légende).



Ce phénomène est néfaste non seulement pour la croissance à court terme mais également pour le potentiel de croissance à long terme du fait de l'érosion du stock de capital productif et humain.

Comme l'a indiqué Xavier Timbeau lors du colloque de la CSL (cf. note de page n° 9), ces investissements qui n'ont pas été réalisés au cours des dernières années ou qui ne sont actuellement pas réalisés mènent à une moindre activité et donc nourrissent la montée du chômage. La dégradation des estimations de croissance potentielle qui en découle risque de conduire l'Europe et sa technocratie budgétaire¹³ à demander aux États de réduire encore davantage leurs ambitions en particulier pour la protection sociale et leurs dépenses publiques. Cette évolution de l'investissement est donc susceptible de nous pousser plus loin encore dans la dangereuse spirale du moins disant social.

La Commission européenne a donc lancé un plan d'investissement de 315 milliards d'euros pour les années 2015, 2016 et 2017 pour dynamiser l'investissement européen et tenter d'infléchir cette tendance.

Alors que les deux premiers volets du Plan d'investissement pour l'Europe sont opérationnels (création d'un Fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS) en partenariat avec la Banque européenne d'investissement et répertoire de projets ainsi que plateforme de conseil)¹⁴, le troisième volet reste à développer. Celui-ci consiste à rendre plus attrayant l'environnement (réglementaire et non réglementaire) dans lequel s'inscrivent les investissements au niveau national et européen et ainsi, in fine, améliorer la tendance en la matière.

¹² La Commission demande de se référer à ses explications fournies dans ses projections d'automne 2014 et qui sont résumées ici.

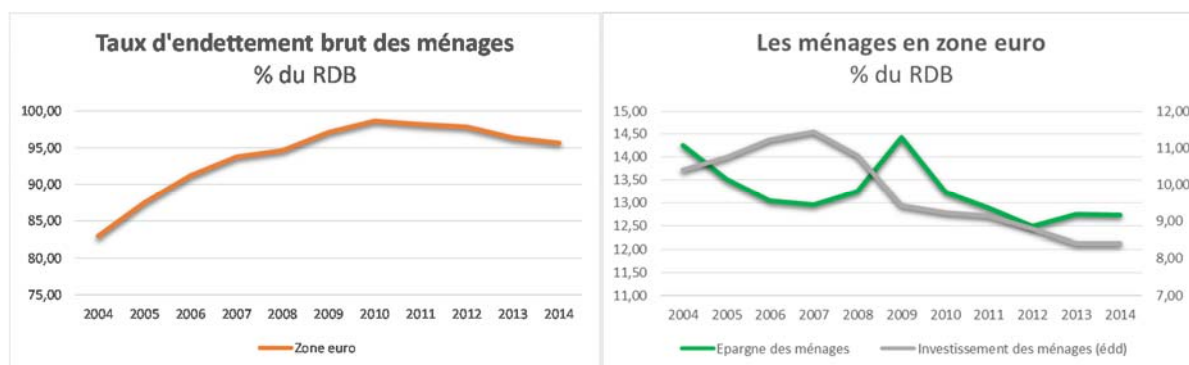
¹³ Il s'agit de l'ensemble des règles budgétaires et la façon dont ces règles budgétaires sont construites avec des places prépondérantes accordées aux indicateurs de la croissance potentielle et au solde structurel notamment.

¹⁴ Selon l'EAC, neuf pays ont déjà fait des promesses au FEIS qui injecte ainsi plus de 44 milliards d'euros de financement additionnel dans l'UE ; 50 milliards sont attendus pour la fin 2015 en faveur de 71 mille PME ou entreprises de capitalisation moyenne. Un centaine de projets sont déjà approuvés, et 56 opérations ont été signées par le FEIS pour un financement total d'1,4 milliard qui devrait engendrer plus de 22 milliards d'investissement.

À cet égard, la CSL est d'avis que ce ne sont pas tant les obstacles détectés par la COM qui constituent le nœud du problème. Davantage que les conditions cadres de l'investissement en Europe, ce sont bien la gouvernance économique de l'Europe et dans la zone euro, le carnet de commande incertain, et donc la demande intérieure agrégée affaiblie, qui jouent sur le manque de confiance des investisseurs et qui créent ce climat des affaires maussade.

À cela s'additionne, la gouvernance d'entreprise actuelle qui, promouvant la croissance de la valeur de l'actionnaire, limite et contraint de fait les velléités d'investissements productifs aux projets qui seront suffisamment rentables en termes de bénéfices par action : si l'exigence de rentabilité financière est de 15 ou 20%, rares sont les investissements suffisamment rentables pour être mis en œuvre (cf. notes de page n° 9 et 11).

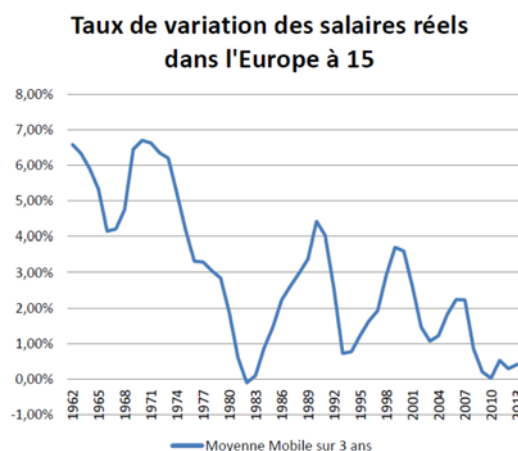
Il est notoire que les États cherchent actuellement à réduire leur endettement ; c'est également le cas des ménages, ce qui freine nécessairement la demande intérieure.



Source : Eurostat ; graphiques : CSL

En outre, alors que 50% des ménages ne disposent pas d'épargne, les 50% restants sont inscrits dans un processus de réduction proportionnelle de leur épargne. Cette décélération de l'épargne en proportion du revenu disponible brut (RDB) ne sert pas à des fins d'investissements, qui sont également en baisse relative comme le graphique de droite le laisse entendre. Ceci signifie que le revenu des ménages est davantage consommé actuellement qu'avant la crise, les salaires réels européens ayant stagné entre 2008 et 2014.

Comme l'a illustré Monsieur Dallery lors du colloque de la CSL le 14 octobre 2015 (cf. note de page n° 9), cette pression sur les salaires réels est loin d'être récente et traduit bien l'objectif invariable des politiques européennes de lutter davantage contre l'inflation que contre le chômage et en faveur du plein emploi.

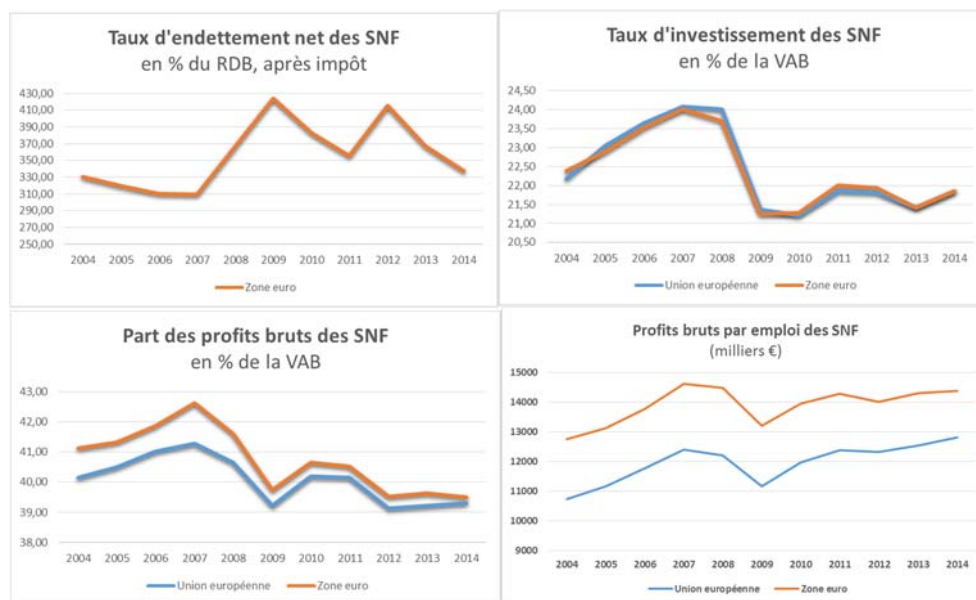


Source : Thomas Dallery, Alternatives pour l'Europe Luxembourg, 14 octobre 2015

De leur côté, les entreprises sont incitées fiscalement à s'endetter et paient de plus en plus chèrement en intérêts et en dividendes pour obtenir les liquidités nécessaires à l'investissement ; elles ne

souhaitent d'ailleurs pas nécessairement ou ne peuvent de toute façon pas y consentir, en panne de confiance ou par défaut de rentabilité des investissements rapide et suffisante au regard de l'intérêt actionnarial.

La rentabilité des sociétés non financières (SNF) européennes en % de leur valeur ajoutée brute (VAB) s'est stabilisée depuis 2009 et se normalise même exprimée par emploi¹⁵. Avec les frémissements en matière d'investissements en fin de période ainsi qu'un désendettement relatif, les SNF européennes sont peut-être en passe de retrouver des capacités financières qui seraient de bon augure pour l'avenir.



Source : Eurostat ; graphiques et calculs : CSL

Face à la perte de confiance des uns et l'incapacité des autres à investir (et consommer), on pourrait penser que les pouvoirs publics pourraient jouer leur rôle de régulateur de la conjoncture économique européenne (tant incitateur que stabilisateur). Toutefois, la contrainte de mener une politique budgétaire responsable, entendez restrictive (Pactes de stabilité et budgétaire), les met dans l'impossibilité d'agir (cf. infra au 1.2.). Comment concilier une relance de l'investissement public avec les politiques d'ajustement budgétaire ?

Si les prévisions semblent indiquer une remontée du taux d'investissement en Europe jusque 20,5% du PIB en 2017, le plan d'investissement sur les rails demeure pourtant bien trop timide au regard des enjeux et des difficultés rencontrées par les agents privés ; il n'est guère suffisant pour faire une véritable différence.

Pour sortir l'économie européenne de la stagnation et éloigner la zone euro de la déflation, un effort d'investissement considérable est nécessaire¹⁶.

Le plan d'investissement de la Confédération européenne des syndicats (CES) évoque un montant de 250 milliards d'euros soit 2% du PIB européen par an sur dix ans. Le plan Juncker, si l'effet de levier espéré joue pleinement, ce qui est loin d'être certain, prévoit 315 milliards (0,6% du PIB) sur trois ans, soit uniquement 42% du plan annuel envisagé par la CES.

Au cours des dernières années, le déficit d'investissement dans l'UE a varié entre 280 milliards d'euros et 515 milliards d'euros au pire moment de la crise, comme le laissait entendre l'EAC 2015. Il est par

¹⁵ Dans le premier profil, différents facteurs comme un jeu de transfert de profits des SNF vers les entreprises financières par le truchement des intérêts sur liquidités dont elles leur sont redevables ou le poids des consommations intermédiaires peuvent influencer sur l'évolution des profits relatifs, d'où l'utilité de procéder à une double vérification de la tenue des bénéfices, ici par l'emploi des SNF approximé par la différence entre l'emploi total et l'emploi dans les activités financières.

¹⁶ Le Fonds monétaire international (FMI) est d'avis que la perte de production depuis la crise serait en réalité permanente et que les diverses politiques sont peu susceptibles de porter l'investissement à sa tendance antérieure à la crise (FMI, World Economic Outlook, avril 2015).

conséquent difficile d'imaginer qu'un investissement de 315 milliards puisse être suffisant pour entraîner un virage à 180 degrés de l'économie européenne.

Cela étant, les investissements seuls ne suffiront pas à relancer la croissance. Il est indispensable qu'une politique stimulant la consommation des ménages, et donc les salaires, soit menée en parallèle avec une politique dynamique d'investissement, étant donné que le déficit d'investissement auquel l'Europe est confrontée est en grande partie lié au manque de demande.

Des salaires réels dynamiques : ressort central à la croissance et à l'emploi !

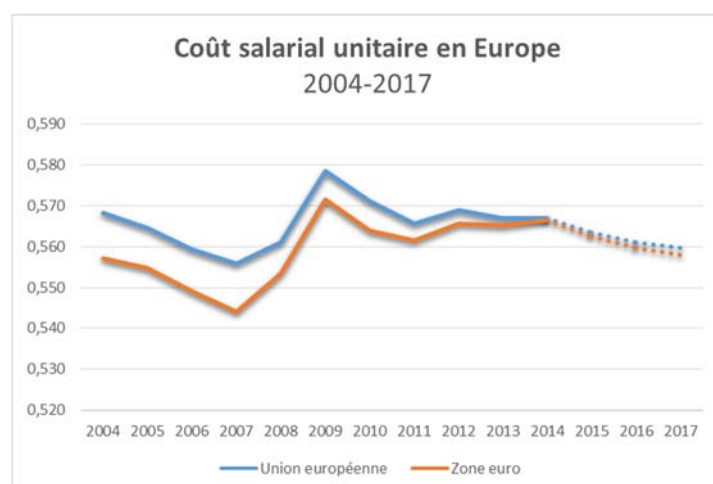
La demande intérieure ne résulte pas seulement des investissements, mais aussi de la consommation et donc des salaires.

Une des leçons de la crise que nous continuons de subir est bien qu'un modèle de croissance orienté sur les profits, la « compétitivité » des salaires et, par conséquent, l'endettement des ménages n'est pas durable. Il convient au contraire de développer un modèle de croissance vertueux reposant sur une politique salariale dynamique et sur un partage des gains de productivité axé sur la valeur de toutes les parties prenantes, plutôt que des seuls actionnaires.

Il semble d'ailleurs que la Chine qui a sans doute achevé sa phase de décollage ait d'ailleurs bien compris l'importance de la demande intérieure.

La COM semble encline à reconnaître le rôle important des salaires et de la demande agrégée pour la croissance et l'emploi. Elle s'inquiète de ce que la faible inflation pourrait déprimer davantage les salaires nominaux et nous pousser vers la stagnation séculaire ou la déflation.

C'est aussi ce que le coût salarial unitaire, indicateur central de compétitivité dans les tableaux de bord européens, exprimé ici nécessairement en termes réels¹⁷, donne à penser.



Source : Eurostat et AMECO (pour les prévisions) ; graphique et calculs : CSL

Depuis l'émergence de la crise, loin d'évoluer conformément à la productivité (au même rythme), les salaires réels ont perdu du terrain par rapport à la première dans la majorité des ÉM. Considérant l'importance de la demande intérieure pour la croissance, et surtout du volet consommation, il est facile de comprendre pourquoi la COM s'inquiète d'une reprise insuffisamment dynamique.

Si l'on compare plus en détail le coût salarial moyen à la productivité à la fois en termes nominaux et réels, on constate de fait que, très généralement depuis 2004, les salaires moyens progressent moins vite que la productivité, à quelques exceptions près en zone euro qui expliquent le resserrement des courbes précédentes en fin de période.

¹⁷ Déflaté par le prix de la valeur ajoutée, puisque du point de vue de la « compétitivité », le taux de marge dépend du rapport entre salaire réel et productivité réelle.

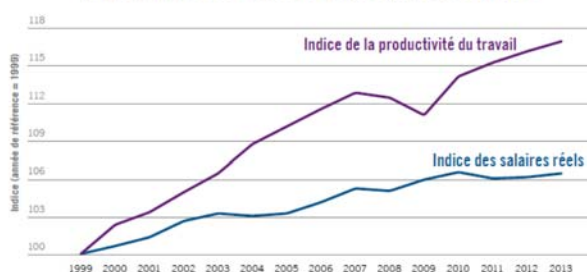
		2004-2008	2010-2014	2014-2017
Coût salarial moyen nominal	UE	10,0%	7,8%	7,6%
	Z€	9,9%	6,1%	4,4%
Coût salarial moyen réel	UE	2,7%	1,4%	2,2%
	Z€	2,7%	2,4%	1,2%
		2004-2008	2010-2014	2014-2017
Productivité nominale	UE	11,4%	8,6%	9,0%
	Z€	10,6%	5,6%	6,0%
Productivité réelle	UE	3,3%	2,4%	3,3%
	Z€	2,3%	1,0%	2,1%

Source : Eurostat et AMECO ; graphiques et calculs : CSL

Avec la normalisation des profits qui se dessine et l'évolution du coût du capital généralement plus rapide que celui du travail, il paraît important d'introduire dans la PDM ou ailleurs dans le cadre de la gouvernance économique des indicateurs qui traduisent le niveau, l'évolution et la part des bénéfices (et de la rentabilité) tout en surveillant l'usage qui est fait des bénéfices (supplémentaires).

Sans doute l'économie étant mondialisée et financiarisée, ce phénomène de retard des salaires par rapport à la productivité est d'ailleurs recensé à travers les économies développées, comme l'a signalé le Bureau international du travail (BIT) : « *dans la plupart des cas, une baisse de la part du travail [dans la valeur ajoutée] correspond à une situation dans laquelle la productivité du travail augmente plus rapidement que les salaires moyens. Les conséquences macroéconomiques potentielles d'une baisse ininterrompue de la part du travail peuvent être importantes, notamment l'effet restrictif sur le revenu et la consommation des ménages, qui peut contribuer à la stagnation de la demande globale et compromettre les incitations à l'investissement offertes aux entreprises en raison de l'incertitude des sources futures de la demande* ».

Figure 7 Tendances de la croissance des salaires moyens et de la productivité du travail dans les économies développées (indice), 1999-2013



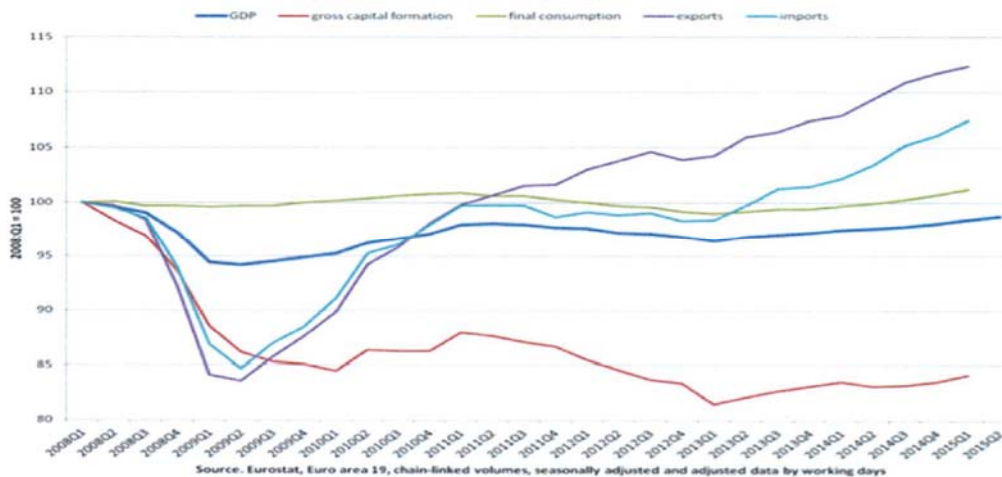
Note: La croissance des salaires est calculée en faisant la moyenne pondérée de la croissance des salaires mensuels moyens réels d'une année sur l'autre dans 36 pays (pour une description de la méthodologie, voir l'appendice I). L'année de référence pour l'indice est 1999 en raison de la disponibilité des données.

Sources: BIT, Base de données mondiale sur les salaires; BIT, Modèles économétriques des tendances, avril 2014. Les données peuvent être consultées à l'adresse www.ilo.org/gwm-figures.

Source : BIT, Rapport mondial sur les salaires 2014/2015

Comme l'indique la Confédération européenne des syndicats dans son avis sur l'EAC 2016, depuis 2008, la demande de consommation est restée plane, pendant que les exportations prenaient le relais, ce qui a permis à la zone euro, hautement compétitive, d'engranger des excédents très importants.

Éléments de la reprise



Source : Confédération européenne des syndicats

La COM aborde d'ailleurs cette problématique des excédents commerciaux dans son analyse, mais ne semble pas vouloir résolument s'attaquer au problème : les excédents enregistrés dans certains États membres resteront importants au cours de la période de prévision (2015-2017). Au niveau agrégé, la zone euro affiche un excédent de la balance courante qui compte parmi les plus élevés au monde et qui devrait encore augmenter cette année (3,7 % du PIB en 2015, contre 3 % en 2014).

Cet excédent s'explique en grande partie par un excès d'épargne intérieure par rapport à l'investissement au niveau de la zone euro. La majeure partie de cet excédent est dû à l'Allemagne et aux Pays-Bas (le Danemark et la Suède étant également en ligne de mire)¹⁸.

Les déficits importants de la balance courante enregistrés avant le début de la crise ont été ajustés pour évoluer vers des positions plus équilibrées ou des excédents dans la plupart des États membres. Alors que l'ajustement initial résultait principalement d'une demande intérieure privée réduite, les excédents plus récents s'expliquent aussi par une croissance des exportations.

Notons à ce propos que le niveau de tolérance pour les déficits de la balance courante est de 4% du PIB, contre 6% pour ce qui concerne les excédents. Or, si l'objectif de la PDM est de maintenir un équilibre de la balance courante avec le reste du monde, alors les excédents européens des uns doivent permettre de rééquilibrer les déficits européens des autres, ergo le plafond asymétrique actuel pour les excédents ne fait pas sens.

Comme le formulait Xavier Timbeau lors du colloque de la CSL (cf. note de page n° 9), penser que l'on lègue des excédents de la balance courante aux générations futures n'est qu'une pure illusion, car, en réalité, on lègue aux générations actuelles les conséquences d'un chômage élevé et aux générations futures les conséquences d'un manque d'investissements. La véritable question qui se pose n'est donc pas celle de savoir si on va léguer quelque chose aux générations futures mais bien ce que l'on va léguer à ces générations.

Or, à cette heure, selon X. Timbeau, on est en train de leur léguer un monde empreint de crise sociale, de chômage élevé avec une Europe en décomposition, une banque centrale décrédibilisée et une Europe incapable de s'engager dans la voie de la transition énergétique.

¹⁸ On observe certes que l'Allemagne affiche des excédents courants très élevés ; elle contribue aux trois-quarts de l'excédent de la zone euro. Cependant cela est vrai en niveau du solde de la balance courante, mais beaucoup moins en évolution. En point de PIB de la zone euro, on observe ainsi que la balance courante de l'Allemagne s'est un peu tassée. En réalité, ce sont par conséquent tous les autres pays qui ont amélioré le solde de la balance courante. Cette situation constitue le biais de l'Europe d'aujourd'hui, à savoir que ce n'est pas seulement l'Allemagne qui réalise des excédents de sa balance courante mais bien tous les autres pays qui font pareil. Or, l'Allemagne est en situation de plein emploi et son attitude peut donc se justifier. En revanche, dire qu'en Espagne, qui affiche 25% de chômage, il convient d'accumuler des excédents, pour les générations futures cela n'a fait pas sens, car elles subiront in fine le défaut d'investissements actuel.

La gestion coordonnée de ces excédents manque toujours à l'appel, de même qu'un cadre budgétaire souple tenant compte de chaque situation nationale pour coordonner le recours aux marges de manœuvre budgétaires existantes dans les pays où elles existent pour stimuler la demande et les investissements intérieurs.

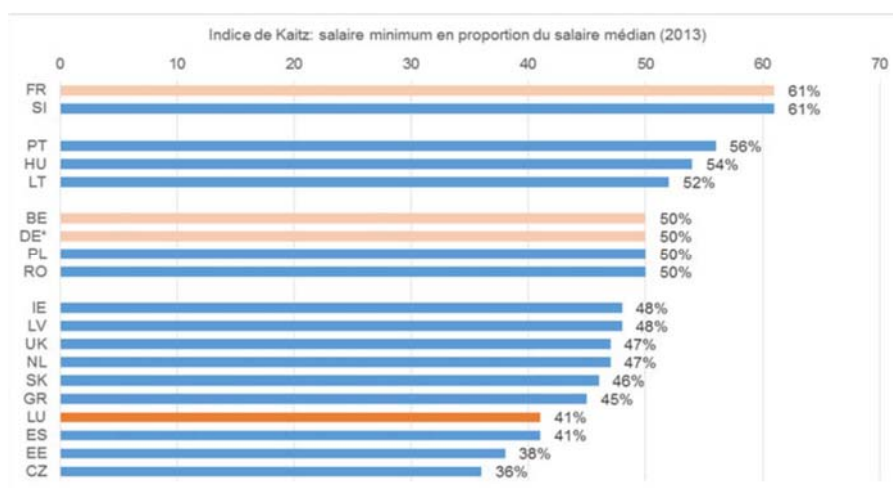
La coordination à l'échelon européen serait pareillement centrale en matière de politique salariale. Tant à l'échelon européen qu'à celui de la plupart des États membres, la croissance dépend de fait des salaires. Le marché ne peut à lui seul prévenir ou corriger les déséquilibres économiques, individuellement les États membres à qui sont adressées les recommandations spécifiques non plus.

Un processus de coordination macroéconomique global dans la zone euro devrait inclure une politique salariale globale¹⁹.

L'évolution des salaires en retrait de la productivité, comme l'illustrent les deux graphiques supra a pour effet de contracter la demande agrégée dans le PIB et à réduire significativement l'activité économique tandis qu'une augmentation de la part du travail pousse l'économie vers le haut.

Une étude récente²⁰ indique que la hausse coordonnée du CSU réel dans les pays de l'UE-15 au cours des cinq prochaines années pourrait faire progresser le PIB réel de 1,5 à 3,15%. À l'inverse, un déclin simultané du CSU mène à un recul généralisé du PIB de l'UE-15.

Ce recul des salaires réels a également comme toile de fond une hétérogénéité grandissante entre les salaires minimaux en Europe, dont la plupart se trouve sous le seuil de pauvreté. La pression à la baisse sur les salaires en particulier des pays du Sud de l'Europe ainsi que l'intensification de la décentralisation de négociations salariales comptent également parmi les grands facteurs explicatifs de cette tendance en recul du CSU.



Source : Avis de la CSL sur le projet de budget 2016

Pour retrouver un équilibre interne, des ajustements nominaux doivent enfin être réalisés dans les pays excédentaires, tant par la voie budgétaire que salariale pour créer un supplément de demande qui se répercuterait sur la croissance et l'emploi dans les pays déficitaires.

Au-delà des Fonds structurels actuels, une approche communautaire de stimulation de la demande dans ces pays pourrait aussi être une façon de transposer cette idée de transferts des excédents d'épargne.

¹⁹ La somme des politiques poursuivies individuellement par les États membres n'est pas nécessairement égale aux résultats de l'ensemble de la zone euro. Si un État membre applique l'austérité par la compression des salaires, il peut espérer pouvoir compter sur les exportations pour maintenir sa croissance et la dynamique d'emplois. Toutefois, si tous les États membres agissent ainsi au même moment, ils empireront la situation en sapant les exportations de chacun, ce qui constitue un danger systémique pour l'ensemble ; les économistes parlent pour définir ce phénomène d'erreur de composition.

²⁰ Onararn Ozlem, Thomas Obst, *Wage-led growth in the EU15 Member States, The effects of income distribution on growth, investment, trade balance, and inflation*, University of Greenwich, FEPS-Europe.

Si les salaires et le CSU continuent à subir des pressions à la baisse dans ces pays, il importe alors que les salaires et le CSU dans les pays excédentaires évoluent à la hausse. Or, tandis que les pays excédentaires poursuivent leur mouvement d'expansion, comme la COM le constate sans annoncer pour le moment une quelconque mesure correctrice, cette dernière doit donner des gages de sérieux sur sa volonté de stimuler la demande intérieure. Elle doit pour ce faire coordonner une politique salariale qui serait non seulement accommodante au sens où les salaires suivent à la fois les prix et la productivité, mais aussi expansive au sens où, par effet redistributif, elle accroîtrait la part salariale.

Ceci nécessiterait de la part de la COM, du CE et des ÉM de promouvoir et défendre des structures solides de négociations collectives mais aussi d'exiger la mise en place de salaires minimums au standard correct dans toute l'Europe. Depuis l'introduction du salaire minimum en Allemagne, l'UE n'a jamais été aussi proche du but.

À côté de la relance des investissements, de l'abandon de politiques budgétaires récessives, une politique salariale expansive reposant sur une norme européenne pour un salaire minimal (par exemple aux deux tiers du salaire médian, soit le seuil de bas revenu défini par l'OCDE), le cas échéant dans le respect des minimums statutaires ou négociés collectivement, constituerait assurément l'axe central de cette essentielle réorientation macroéconomique dont l'Europe a besoin.

Selon des estimations de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), ce serait au bas mot près de 30 millions qui seraient concernés par l'ajustement à une telle norme minimale.

Le revenu du capital, favorisé par l'actuel modèle de croissance induite par les profits, dispose d'une propension moindre à être consommé que le revenu du travail et, a fortiori, que les revenus inférieurs de l'échelle de rémunération. En plus de combattre la pauvreté et les inégalités, un tel dispositif pourrait par conséquent dynamiser la consommation finale et la demande et, par ailleurs, fournir une norme de « compétitivité » salariale par rapport à laquelle se positionner.

Au-delà de la rationalité économique, par une telle action résolue, les autorités européennes contribueraient à réenchanter le projet européen d'intégration de ses ÉM.

Comme l'a formulé James K. Galbraith au colloque de la CSL (cf. note de page n° 9), ce genre d'actions donnerait une raison tangible aux citoyens européens de penser que l'Union européenne et la zone euro améliorent leur situation par le biais de mesures concrètes plutôt qu'en se référant seulement à une symbolique ancienne et à la pacification du continent dans l'après-guerre.

1.2. Des politiques budgétaires accommodantes sont justement responsables !

La gouvernance économique et budgétaire actuelle reste rigide et compliquée, n'en déplaie au Commissaire européen Moscovici ; elle n'offre pas la souplesse suffisante pour traiter instantanément les situations de crise et mettre au point un dosage des politiques de la zone euro. La communication de la Commission européenne sur l'interprétation de la flexibilité existante dans le Pacte de stabilité n'apporte à ce sujet qu'un changement apparent de forme et non de fond.

Responsables et réellement propices à la croissance seraient des politiques budgétaires en zone euro qui, dans un cadre souple d'une union économique et budgétaire renforcée, tiennent compte de chaque situation nationale : les pays qui disposent d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire ont davantage de possibilités, si pas l'obligation, de stimuler la demande et les investissements intérieurs.

En effet, à côté de réformes qui pourront s'avérer bénéfiques à long terme sur certains aspects de l'offre, comme en matière d'innovation technologique, économique ou sociale, l'état actuel de l'UE exige aussi et principalement de réactiver la demande par une politique salariale d'ensemble vertueuse ainsi que par la relance des investissements productifs tant privés que publics. Ce cercle vertueux capable de favoriser le développement social et économique ne manquera pas, par ricochet, d'offrir des retombées positives aux finances publiques.

Responsables et réellement propices à la croissance seraient des politiques budgétaires en zone euro qui passeraient à une approche anticyclique et adopteraient le principe de la politique séquentielle : l'économie est en crise (reprise faible, inflation inexistante, chômage de masse) et la priorité serait d'investir des moyens publics pour sortir de cette crise. Une fois la reprise vigoureusement bien ancrée, il serait alors temps de s'attacher aux objectifs de réduction des déficits et de la dette publics. C'est pourquoi il convient d'augmenter réellement le degré de flexibilité du pacte de stabilité.

Responsables et réellement propices à la croissance seraient des politiques budgétaires en zone euro qui suivent le principe de la véritable règle d'or des finances publiques qui exclut l'investissement public du calcul des déficits.

La lecture de l'EAC révèle que la responsabilité budgétaire recommandée par la COM est perçue de manière limitative, celui de l'assainissement budgétaire en vue de la viabilité à long terme des finances publiques, à l'exclusion de tout autre aspect de la responsabilité budgétaire qui incombe aux finances et aux pouvoirs publics.

Par la compression des dépenses, elle souhaite ainsi libérer la croissance, sous-entendant à tort que la protection sociale, la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale seraient contreproductives et même improductives.

Or même Mario Draghi, l'actuel président de la BCE, a affirmé à l'occasion de son discours de Jackson Hole que, pour rendre la politique monétaire de la BCE efficace, celle-ci doit être accompagnée de politiques budgétaires plus dynamiques²¹.

Si la CSL salue par ailleurs l'importance que la COM accorde à l'investissement social et dans le capital humain, elle souligne cependant que le rôle de la protection sociale ne doit pas se limiter au soutien des plus démunis mais qu'elle doit également constituer un instrument à la fois de péréquation et de protection en cas d'accident de vie.

²¹ Non seulement ce discours ouvre une véritable brèche dans l'édifice des monétaristes, mais il réhabilite également le rôle plus que jamais indispensable de la politique budgétaire au sein des économies de la zone euro pour favoriser leur relance et la préservation de leurs modèles sociaux (<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.fr.html>).

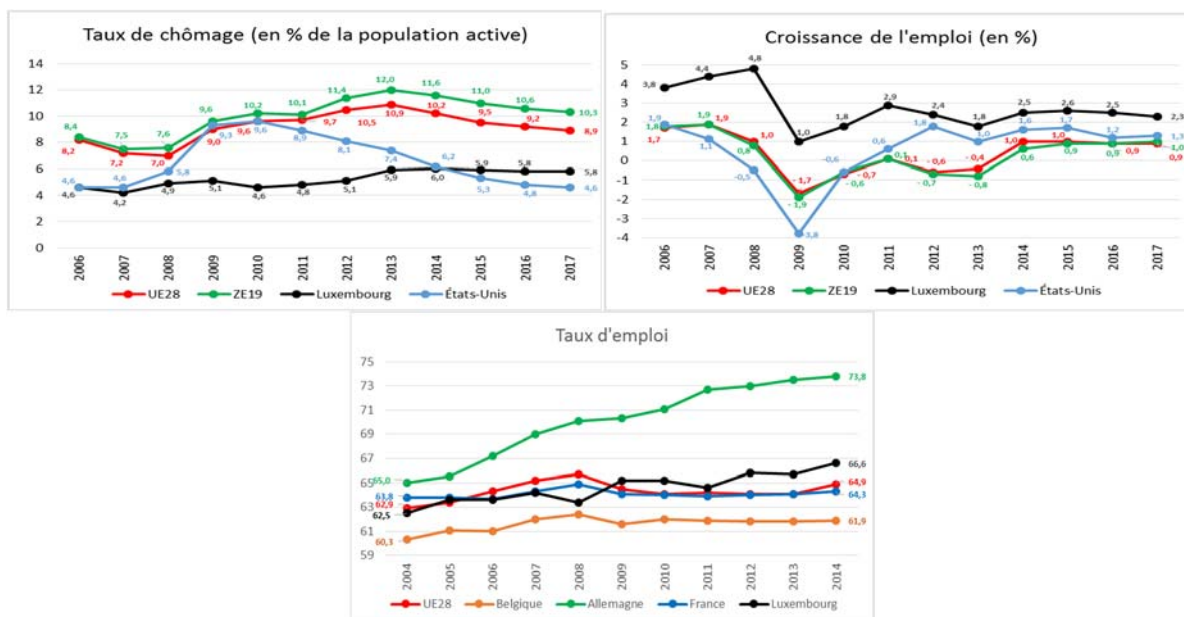
2 Des réformes structurelles de détérioration plutôt que de modernisation

S'il est correct de penser que le chômage élevé entrave les perspectives de croissance, rien n'est moins sûr pour ce qui concerne le manque de réformes structurelles.

Aux yeux de la CSL, ces réformes de détérioration plutôt que de modernisation, qui sont essentiellement axées sur une réduction de la protection sociale, des salaires et de la protection des emplois de qualité, sont in fine responsables de la conjoncture maussade : ces réformes structurelles mises en œuvre ces dernières années font partie du problème, pas de la solution.

L'examen annuel de la croissance juge à juste titre la lutte contre le chômage et les conséquences sociales de la crise comme une priorité-clé pour la coordination de la politique économique. Toutefois, au cours des dernières années, plusieurs millions de personnes sont venues gonfler les rangs des chômeurs européens, tandis que la pauvreté et l'exclusion sociale continuaient à augmenter, donnant récemment lieu à de sévères mises en garde selon lesquelles de 15 à 25 millions de personnes supplémentaires pourraient vivre dans la pauvreté d'ici à 2025. La dégradation constante de l'emploi et de la situation sociale illustre que, bien que les objectifs soient corrects, l'approche politique actuelle n'est pas à la hauteur.

Les dernières informations disponibles à propos du marché de l'emploi témoignent d'une amélioration graduelle en zone euro. Alors que la progression de l'emploi s'est repositionnée sur une trajectoire de croissance en 2013 et 2014 et que le taux de chômage a baissé en moyenne, la courbe de l'emploi semble devoir stagner sur la période 2015-2017. Le redressement prévu de la conjoncture ne devrait pas générer suffisamment de créations d'emplois pour permettre de réduire les taux de chômage à leurs niveaux d'avant crise.



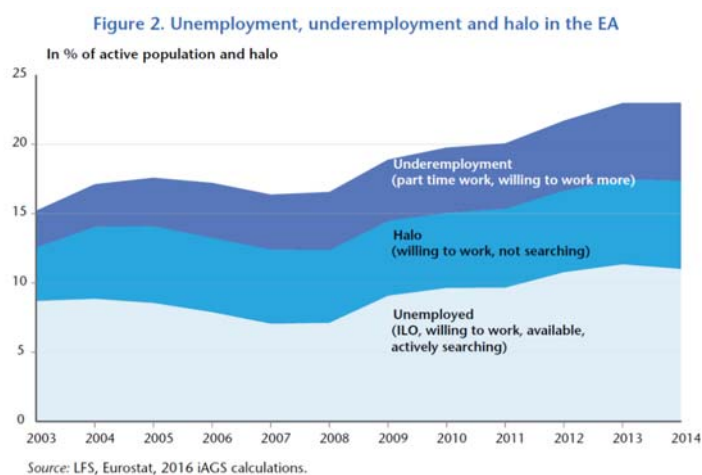
Source : Projections d'automne de la Commission européenne, Eurostat et OCDE

En outre, la qualité de l'emploi reste un critère central de la politique de l'emploi. Or, un faisceau d'éléments montre que la qualité des emplois en Europe et au Luxembourg est mise à mal par les réformes structurelles.

La véritable question qui se pose actuellement est de savoir dans quelle mesure la baisse du chômage qui devrait survenir au cours des prochaines années va amener ou non les économies de la zone euro sur le sentier du plein emploi et du plein d'emplois de qualité. Des questions de sous-emploi, de difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail, de travailleurs découragés, de travailleurs pauvres ou à temps partiel subi (aux trois quarts par les femmes) font surface depuis un certain temps, mais avec plus de force depuis la crise.

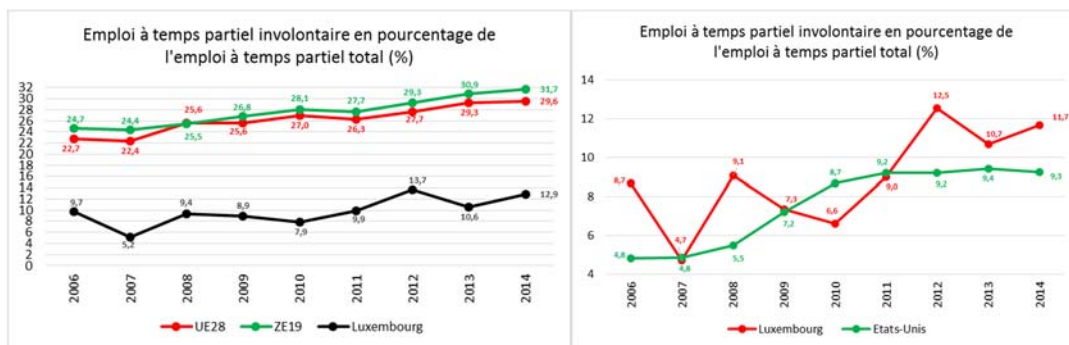
L'absence d'indicateurs sociaux sur les conséquences sociales du chômage donnera une image déformée de la réalité, à savoir que l'on sait que le chômage baisse, mais on ne sait pas quelles seront les conséquences sociales délétères que le chômage aura laissé derrière lui. Le halo du chômage (et en fin de compte de l'emploi), zone grise entre les deux statuts, s'est ainsi bien imposé en Europe, alors que le marché du travail s'améliore officiellement.

La segmentation du marché du travail que la COM dénonce dans son analyse ne se résume en réalité plus à la distinction entre contrat de travail ou absence de contrat, mais se définit de plus en plus par des critères d'âge, de genre ou de qualifications. Ceci n'est pas sans conséquence sur le risque de privation et d'exclusion sévères.



Source : IAGS 2016

On se dirige donc, dans les termes de Xavier Timbeau, vers un « plein emploi de crise sociale », crise masquée et diffuse pour laquelle on ne dispose pas d'indicateurs pour représenter ceux qui subissent cette crise sociale. Ceci constitue donc un enjeu décisif pour le modèle que l'Europe doit suivre à l'avenir.



D'ailleurs, les récentes évolutions globales ne constituent que la partie visible de l'iceberg car en réalité une part grandissante des nouveaux emplois s'est transformée en emplois précaires.

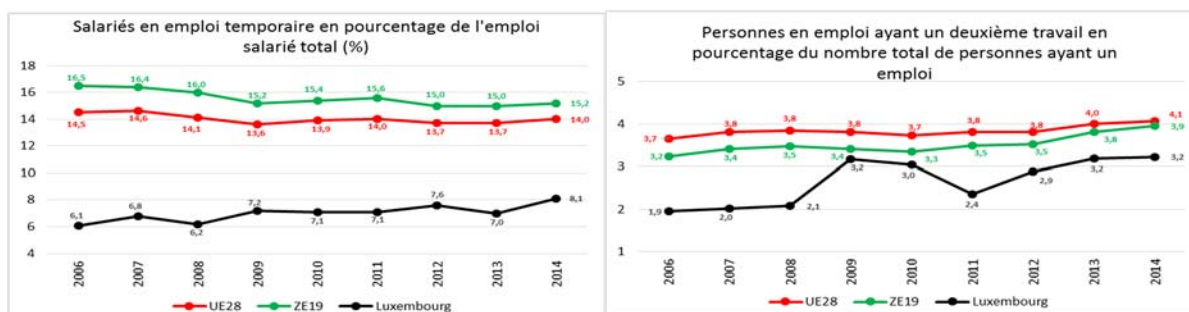
Certains indicateurs permettent dès à présent de mettre en lumière cet engagement de la zone euro vers une situation de « plein emploi de crise sociale ». Les dernières données disponibles à propos du temps partiel involontaire au sein de la zone euro démontrent que le temps partiel subi a considérablement augmenté depuis 2009 en dépit d'une légère accalmie en 2011. Il est passé d'un quart de l'emploi à temps partiel total à près d'un tiers ce qui signifie concrètement que près d'un travailleur à temps partiel sur trois subit cette situation et souhaiterait travailler plus pour subvenir à ses besoins et ceux de sa famille !

Ceci témoigne évidemment de l'impact social désastreux de la crise qui a fragilisé les personnes à temps partiel sur le marché du travail en zone euro. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'en

comparaison avec les États-Unis, on observe qu'elle n'a cessé de se dégrader sur ce front en zone euro alors qu'on observe une quasi-stabilisation de cette part de travailleurs à temps partiel subi depuis 2011 outre-Atlantique.

À cet égard, il est important de noter (et cela en dépit de la différence de source utilisée) que moins d'un employé à temps partiel sur 10 subit cette situation aux États-Unis alors que c'est près d'un tiers qui le subit en zone euro. Il existe donc un réservoir de main-d'œuvre particulièrement important à mobiliser en Europe en vue de le faire contribuer à la reprise de la croissance tout en l'intégrant ainsi socialement.

On constate depuis la survenue de la crise que la proportion de salariés en zone euro qui dispose d'un contrat de travail à durée déterminée elle est restée stable autour de 15%²². Le taux de deuxième emploi est en légère progression.



Source: Eurostat : graphique : CSL

Cette absence d'amélioration de la situation à ce propos ne présage pas d'un signe encourageant pour l'avenir, car elle révèle que la précarité (que la COM reconnaît dans son EAC et qu'elle invite à corriger) n'est plus endiguée dans le sillage de l'amélioration de la situation conjoncturelle globale.

Les performances récentes de la Grande-Bretagne (qui affiche un taux de chômage en baisse et relativement moins haut ou une relativement plus faible proportion de contrats à durée déterminée) relèvent du mirage ; elles masquent la précarité grandissante du salariat qui y travaille et sont parfaitement illustratives des constats dressés par la COM elle-même.

Soulignons également que les pays où les conditions encadrant le marché du travail ont été flexibilisées n'ont d'ailleurs pas nécessairement affiché de recul du chômage.

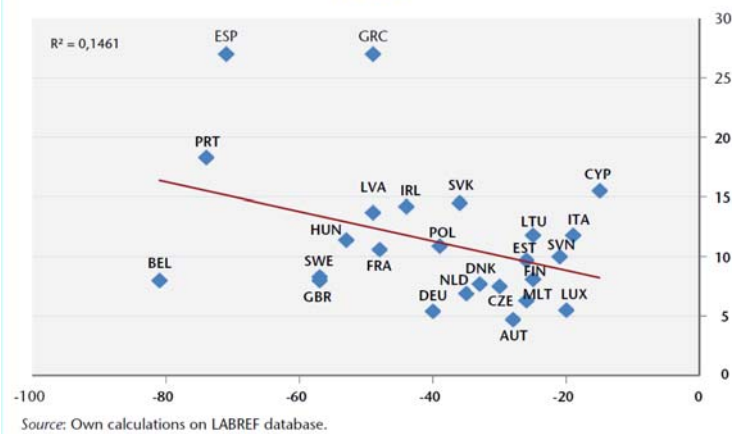
De manière générale, l'IAGS 2016 constate que le rythme des réformes structurelles s'est accéléré depuis la crise. Entre 2000 et 2013, le nombre de réformes visant le marché de l'emploi s'est élevé à pas moins de 130 par an dans l'ensemble de l'UE pour atteindre des pics de 300 à 400 par an en moyenne plus récemment, pour un total de plus 3.500 réformes (imposition du travail, allocations de chômage et sociales, formation des salaires, protection de l'emploi).

Cette suractivité en matière de réformes devrait, au regard de la conviction européenne, mener à des résultats positifs sur le chômage. Or, comme le graphique suivant le montre, les pays qui se sont le mieux conformés aux attentes des institutions européennes (allègement et flexibilisation des dépenses et de la législation) ne sont pas nécessairement ceux qui affichent les meilleures performances en termes de chômage en fin de période ; au contraire, ceux-ci obtiennent même des taux légèrement supérieurs à la moyenne²³ ! Et les pays relativement plus « réformés » n'ont pas non plus relativement mieux réagi à la crise.

²² Lorsque l'on se focalise sur la différenciation par le genre, on constate que ce type de contrat touche davantage les femmes que les hommes avant comme après la crise. Ceci permet de conclure que la récente reprise n'a point endigué ce différentiel et qui révèle qu'elle n'a pas été le vecteur d'une réduction des inégalités entre les hommes et les femmes.

²³ Selon l'IAGS 2016, la corrélation est même encore moins forte lorsque l'on regarde non pas le niveau du chômage mais sa baisse au cours de la période.

Figure 2. Adjusted labour market reform scores 2000-2013 against unemployment rate 2013



Source : IAGS 2016

Malgré les bémols que cet exercice peut susciter, il tend clairement à indiquer que la politique coordonnée de réformes structurelles du marché de l'emploi a des effets contrastés sur le niveau du chômage et pour le moins faiblement corrélés à ce dernier.

Enfin, si des questions relatives à l'Union bancaire et l'intégration des marchés financiers sont sans doute essentielles, des mesures visant à définanciariser l'économie sont en réalité prioritaires, de manière à remettre la finance à sa place, c'est-à-dire au service du développement de l'entreprise et de l'économie.

La finance a mis à son service les institutions de l'économie réelle. Ce mode de fonctionnement de la finance amène l'économie réelle à dysfonctionner, car la finance dérégulée provoque moins d'investissements productifs pour les entreprises, plus d'inégalités salariales et une stagnation salariale orchestrée par un chômage de masse, plus d'inégalités de revenu ou encore plus de crises financières.

Après tout, la dérégulation de la finance n'est qu'une construction politique ; réguler à nouveau les marchés financiers permettrait à la fois de résoudre la question du Parlement non élu qu'ils constituent, qui remplace la démocratie réelle, et de se réappropriier les politiques mises de côté jusqu'à présent par peur de voir fuir les capitaux.

3 Mettre la dimension sociale au cœur et réenchanter l'Europe

Si, en apparence, l'UE affiche une volonté de se mettre en route vers le triple A social, on le voit, le chemin pour y parvenir sera long et difficile.

Les objectifs sociaux comme l'ancrage de la croissance par le biais de la demande intérieure et la qualité des emplois devraient constituer le fil rouge de toutes les politiques européennes, mais ils manquent clairement à l'appel.

Le système actuel de gouvernance économique ne tient pas compte des principes sociaux européens. Si une première avancée a lieu par l'introduction de trois indicateurs supplémentaires dans le tableau principal de la RMA²⁴, il ne s'agit là que d'un premier pas largement insuffisant pour un tant soit peu réenchanter le projet européen.

Nous avons déjà mentionné plus haut l'utilité et l'urgence de mesures concrètes de justification et de légitimité sociales de l'intégration européenne. À l'heure de la montée des populismes et de la défiance non seulement vis-à-vis des compétences de l'Europe mais tout simplement de son essence, il convient de ne pas sous-estimer l'importance politique de projets concrets en faveur de plus de cohésion sociale en Europe.

Il conviendrait ainsi d'introduire davantage et de meilleurs indicateurs sociaux en rapport avec le marché du travail, par exemple, un indicateur sur le travail décent se référant en particulier au taux, à l'évolution et au nombre d'emplois à bas salaires, des indicateurs sur le taux des relations de travail instables liées à des emplois de très courte durée et sur le taux d'emplois ne représentant qu'un petit nombre d'heures.

Alors que les salaires européens sont atones depuis la crise et mis sous une intense pression depuis de nombreuses années, un standard européen pour un salaire minimum serait la première des mesures d'un sérieux plan de relance coordonné par la demande intérieure ; maintenant que 22 sur 28 ÉM en sont dotés, un rien nous sépare de cet objectif qui aurait, outre l'avantage de combattre la pauvreté et les inégalités et de dynamiser la consommation finale des ménages, aussi celui de fournir une norme de « compétitivité » salariale par rapport à laquelle se positionner.

D'autres pistes sont envisageables, comme celle de la réduction du temps de travail ou encore le recours à l'État comme employeur en dernier ressort²⁵.

Dans cet esprit, le rôle de la protection sociale ne doit pas être limité au soutien des plus démunis ; elle doit également constituer un instrument à la fois de péréquation et de protection en cas d'accident de vie. Le démantèlement des systèmes sociaux auquel pousse la technocratie budgétaire (cf. note de page 13) et la précarisation croissante de l'emploi sont désastreux non seulement en termes sociaux mais aussi économiques ; ils dépriment la consommation et la demande.

Tandis que le chômage est au plus haut, il paraît essentiel et prioritaire aux yeux de la CSL d'améliorer et de consolider la gouvernance européenne en fixant des critères sociaux de convergence et de stabilité, dont la valeur et l'importance seraient à pied d'égalité avec les critères de Maastricht, ainsi que des règles d'harmonisation fiscale sérieuses.

La CSL réitère ici une série d'illustrations intéressantes relatives à l'introduction de critères de convergence sociale dans les traités et processus européens ainsi que dans les législations nationales.

Parmi les critères de convergence sociale, qui sans doute ne manquent pas de heurter des dogmes actuellement bien établis, on pourrait envisager (les pourcentages sont indiqués à titre illustratif) :

– un emploi pour tous : un taux de chômage inférieur à 5%;

²⁴ Taux d'activité, taux de chômage de longue durée et des jeunes.

²⁵ Selon le principe qu'il y a des millions de personnes qui cherchent un emploi d'un côté, des besoins à satisfaire de l'autre et que, dès lors pourquoi la société devrait-elle se priver de cet apport potentiel ? Cf. Cédric Durand et Dany Lang, L'État, employeur en dernier ressort, Le Monde économie, 7 janvier 2013. Selon de rapides calculs, à coûts constants en matière de « chômage » hors recettes fiscales supplémentaires ou frais de fonctionnement induits, 9.000 des 20.000 demandeurs d'emplois bénéficieraient d'un emploi d'utilité publique au salaire moyen luxembourgeois. Au salaire minimum, ce nombre est doublé.

- une société solidaire : un taux de pauvreté inférieur à 5%;
- un toit décent pour chacun : un taux de mal-logés inférieur à 3%;

Des sanctions comparables à celles infligées aux États qui sortent des critères de Maastricht devraient être prévues pour les pays qui ne respecteraient pas les critères sociaux.

D'autres seuils ou d'autres critères d'évaluation de la performance sociale en Europe sont évidemment envisageables, s'ils ne font pas déjà partie intégrante des batteries d'indicateurs. Par exemple,

en matière d'emploi :

- le taux de chômage de longue durée et des jeunes ;
- l'emploi à temps partiel involontaire ;
- l'emploi temporaire ;
- l'adéquation entre les compétences et l'emploi occupé ;
- l'ancienneté de service ;

en matière d'éducation et de formation :

- la proportion de jeunes ayant quitté prématurément l'école ;
- les données sur l'éducation et la formation tout au long de la vie ;

en matière d'inégalités :

- les inégalités de revenus (indice de Gini, ratio interquintile, écart des rémunérations entre hommes et femmes, etc.) ;
- l'intensité de la pauvreté et le taux de privation matérielle sévère ;

en matière de santé :

- les besoins non satisfaits d'examen ou de traitement médical ;
- l'espérance de vie (en bonne santé) ;

en matière de logement :

- le taux de surcharge des coûts du logement ;
- le taux d'enfants qui ne disposent pas d'un toit pour dormir.

4 Conclusion

L'Examen annuel de la croissance, qui propose les trois grandes orientations économiques pour l'Europe en 2016 (investissement, réformes structurelles, responsabilité budgétaire) afin de « *consolider la reprise et favoriser la convergence* », constitue en définitive un examen raté. Celui-ci est non seulement teinté de larges insuffisances en matière d'investissement, mais il contient également des erreurs fondamentales en matière budgétaire et de résorption du chômage qui imposeraient une révision de la copie.

Certes, d'apparents signes de bonne volonté, par exemple en matière d'investissement sont perceptibles. Toutefois, si la Commission européenne et les États membres sont sérieux au sujet de leur volonté émergente de stimuler la demande intérieure pour consolider la croissance, il importerait de chercher à la stimuler moins timidement qu'à présent et simultanément sur l'ensemble de ses fronts.

Il est essentiel de relancer l'investissement, mais le plan Juncker est en dessous des enjeux. Il est souhaitable que les pouvoirs publics finissent par jouer leur rôle de régulateur de la conjoncture économique européenne. Néanmoins, la contrainte de mener une politique budgétaire « responsable » les met dans l'impossibilité d'agir.

À l'heure d'un chômage historique, de la précarisation continue de l'emploi, de la montée incessante des inégalités mais aussi des populismes mortifères, de même que face à la dégradation en cours du potentiel économique, il paraît plus irresponsable et dommageable de continuer à laisser filer un déficit et une dette économiques, sociaux et environnementaux (que sont le sous-investissement chronique détecté et l'érosion du stock de capital productif et humain) que d'activer les leviers publics d'investissements, de relance et de consolidation, quitte à quelque peu gonfler temporairement la dette publique.

Responsables et réellement propices à la croissance seraient des politiques budgétaires en zone euro qui, à la fois, coordonneraient chaque situation nationale pour tendre vers un équilibre interne et qui suivraient le principe de la véritable règle d'or des finances publiques, qui exclut l'investissement public du calcul des déficits.

La lecture de l'Examen annuel de la croissance révèle que la responsabilité budgétaire recommandée par la Commission européenne est perçue de manière limitative, celui de l'assainissement budgétaire en vue de la viabilité à long terme des finances publiques, à l'exclusion de tout autre aspect de la responsabilité budgétaire qui incombe aux finances et aux pouvoirs publics. Par la compression des dépenses, elle souhaite ainsi libérer la croissance, sous-entendant à tort que la protection sociale, la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale seraient contreproductives et même improductives.

En outre, la demande intérieure repose sur un deuxième pilier encore plus fondamental, celui de la consommation finale des ménages sur laquelle l'Examen annuel de la croissance se penche peu.

À côté de la relance des investissements, de l'abandon de politiques budgétaires récessives, les autorités européennes sont invitées à coordonner une politique salariale qui serait non seulement accommodante au sens où les salaires suivent à la fois les prix et la productivité, mais aussi expansive au sens où, par effet redistributif, elle accroîtrait la part salariale.

Ceci nécessiterait de la part de la Commission, du Conseil européen et des États membres de promouvoir et défendre des structures solides de négociations collectives mais aussi d'exiger la mise en place d'une norme européenne pour un salaire minimal au standard correct dans toute l'Europe (par exemple aux deux tiers du salaire médian, soit le seuil de bas revenu défini par l'OCDE), le cas échéant dans le respect des minimums statutaires ou négociés collectivement. Depuis l'introduction du salaire minimum en Allemagne et que 22 des 28 États membres en sont dotés, l'Union européenne n'a jamais été aussi proche du but.

Alors que les salaires européens sont atones depuis la crise, cette nouvelle politique salariale constituerait assurément l'axe central d'un plan sérieux et affirmé de relance coordonnée par la demande, prémisses à l'essentielle réorientation macroéconomique dont l'Europe a besoin. Outre l'avantage de combattre la pauvreté et les inégalités et de dynamiser la consommation finale des ménages, l'introduction d'un tel standard fournirait une norme de « compétitivité » salariale par rapport

à laquelle les États membres pourraient se positionner ; sans quoi la course au moins-disant ne fera que se poursuivre.

Dans cet esprit, le rôle de la protection sociale ne doit pas être limité au soutien des plus démunis ; elle doit également constituer un instrument à la fois de péréquation et de protection en cas d'accident de vie.

Le revenu du capital, favorisé par l'actuel modèle de croissance induite par les profits, dispose d'une propension moindre à être consommé que le revenu du travail et, a fortiori, que les revenus inférieurs de l'échelle de rémunération. Le démantèlement des systèmes sociaux auquel pousse la technocratie budgétaire et la précarisation croissante de l'emploi sont désastreux non seulement en termes sociaux mais aussi économiques ; ils dépriment la consommation et la demande.

Il paraît essentiel et prioritaire aux yeux de la CSL d'améliorer et de consolider la gouvernance européenne en fixant des critères sociaux de convergence et de stabilité, dont la valeur et l'importance seraient à pied d'égalité avec les critères de Maastricht, ainsi que des règles d'harmonisation fiscale sérieuses.

La CSL recommande aussi d'adopter des normes juridiques contraignantes en matière sociale qui ne soient pas subordonnées aux critères de compétitivité et de marché libre et non faussé : protection et amélioration des droits des salariés, un modèle social européen incluant davantage les partenaires sociaux plutôt que moins, une justice économique et sociale, des emplois de qualité et des salaires décents, des critères de convergence sociale. Normes, il est vrai, à contre-courant de l'évolution économique et sociale eurolibérale des dernières décennies.

Enfin, en guise de réforme structurelle significative, la rupture avec le financiarisme dominant l'économie réelle constituerait une politique prioritaire à mettre en œuvre sans délai.

II Annexes

A) Le Luxembourg dans le Rapport sur le mécanisme d'alerte 2016

Aucun déséquilibre macroéconomique n'avait été constaté au Luxembourg lors du précédent cycle de la PDM. Dans le tableau de bord actualisé, un certain nombre d'indicateurs dépassent le seuil indicatif, à savoir la dette du secteur privé, le taux de croissance des passifs du secteur financier et le taux de chômage des jeunes, dans un contexte de chômage relativement faible toutefois. La croissance des coûts salariaux unitaires aurait même marqué le pas en 2014, en partie du fait de l'amélioration de la productivité, contribuant ainsi à d'importants gains de parts de marché à l'exportation. Le prix des logements (surévalué mais toujours en hausse) doit faire l'objet d'un suivi minutieux.

Dans l'ensemble, la lecture économique du tableau de bord met en évidence une amélioration progressive de l'environnement économique et des risques réduits au Luxembourg.

B) Le Luxembourg dans le Rapport conjoint sur l'emploi 2016

Si la Commission accorde au Grand-Duché un satisfecit en matière budgétaire, l'exécutif européen se doit de nuancer la situation luxembourgeoise au regard de l'emploi et en matière sociale.

En effet, la Commission souligne qu'au Luxembourg le taux de jeunes relevant de la catégorie « NEET », c'est-à-dire qui ne sont ni étudiants, ni employés, ni stagiaires, a progressé et note que l'indicateur d'inégalités révèle qu'il existe des problèmes à surveiller. L'exécutif précise que bien que le Luxembourg se situe dans la fourchette basse en matière de taux de « NEET », il connaît des variations annuelles nettement supérieures à la moyenne de l'Union européenne.

En matière fiscale, des augmentations relativement fortes ont été constatées par la Commission au Luxembourg. Cela renvoie à la hausse des taux de la taxe sur la valeur ajoutée de 2 points de pourcentage sur tous les produits, à l'exception de ceux taxés au taux super-réduit. Pour la Commission, des réductions de la pression fiscale, financées de manière adéquate, se traduiraient par une augmentation de la demande et de la croissance, favoriseraient la création d'emplois et contribueraient au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

Un cas inquiétant mis en lumière par la Commission est celui de l'augmentation des inégalités de revenus qui a été, au Luxembourg, nettement supérieure à la moyenne européenne en 2013.

Extraits relatifs au Luxembourg :

« [...] au regard de l'emploi et en matière sociale [...] deux États membres (Malte et le Luxembourg) combinent une situation problématique pour l'un des indicateurs et une performance positive, mais en voie de détérioration, pour un autre. [...] »

Au Luxembourg, le taux de jeunes relevant de la catégorie «NEET» a progressé (à partir de niveaux qui sont encore corrects), et l'indicateur d'inégalités révèle qu'il existe des problèmes à surveiller. [...]

Un petit nombre d'États membres disposant d'un taux de «NEET» relativement bas ou proche de la moyenne présente des variations annuelles nettement supérieures à la moyenne de l'UE. Tel est le cas du Luxembourg, de l'Autriche, de la Finlande et de Malte.

[...]

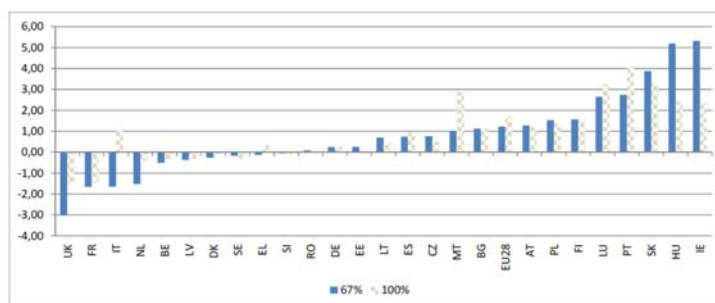
En ce qui concerne les compétences numériques en 2014, 22 % de la population de l'Union européenne, en moyenne, n'avaient aucune compétence numérique, avec des variations allant de 5 % au Luxembourg à 45 % en Bulgarie et 46 % en Roumanie. [...]

[...]

La pression fiscale n'a diminué que dans 8 pays pour les deux niveaux de revenu, les plus fortes baisses se situant au Royaume-Uni et en France. Au contraire, des augmentations relativement fortes ont été

constatées à Malte (pour la catégorie de 100 % [du salaire moyen], mais à partir d'un niveau peu élevé) et au Luxembourg, au Portugal, en Slovaquie, en Hongrie et en Irlande (pour la catégorie de 67 % comme pour celle de 100 %, mais à partir d'un niveau peu élevé dans le cas de l'Irlande). Ces tendances sont un sujet de préoccupation, compte tenu des taux de chômage toujours élevés dans de nombreux États membres. Des réductions de la pression fiscale, financées de manière adéquate, se traduiraient par une augmentation de la demande et de la croissance, favoriseraient la création d'emplois et contribueraient au bon fonctionnement de l'UEM.

Graphique n° 12: Évolution de la pression fiscale entre 2010 et 2014



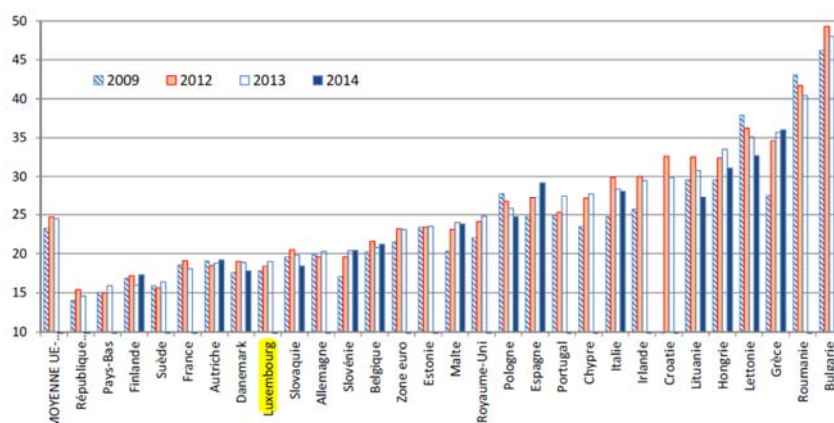
Source: base de données CE-OCDE sur les impôts et les prestations. Note: Les données correspondent à des ménages à revenu unique (sans enfant). Les données sont de 2013 au lieu de 2014 dans le cas de la Bulgarie, de la Lettonie, de Malte et de la Roumanie.

26

[...]

Neuf États membres ont atteint des taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale qui étaient inférieurs à 20 % en 2013 et en 2014 (la République tchèque, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède, la France, l'Autriche, le Danemark, le Luxembourg et la Slovaquie); ces chiffres sont globalement restés au même niveau qu'en 2009.

Graphique n° 16: taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE) en % de la population totale



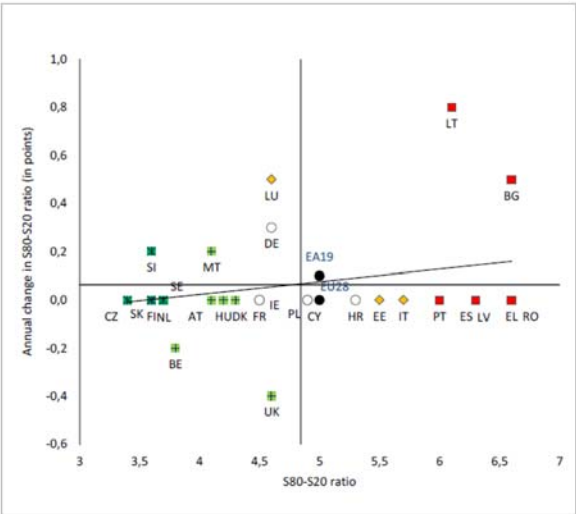
Source: Eurostat, SRCV-UE.

[...]

L'on note aussi une augmentation des inégalités de revenus nettement supérieure à la moyenne au Luxembourg en 2013, bien que pour ce pays, le niveau demeure relativement plus faible.

²⁶ Note de lecture de la CSL : est comparée ici l'imposition d'un célibataire sans enfant dont le revenu équivaut à 67% et à 100% du salaire moyen. La pression fiscale est composée, d'une part, de l'impôt sur le revenu des salariés et, d'autre part, des cotisations que les employeurs et les employés versent à la sécurité sociale.

Graphique n° 19: Les inégalités (ratio S80/S20), telles qu'elles figurent dans le tableau de bord d'indicateurs en matière sociale et d'emploi



Source: Eurostat, EU-SILC (calculs de la DG EMPL). Période: niveau de 2013 et évolution 2012-2013.
Note: les axes sont centrés sur la moyenne non pondérée de l'UE-28. L'UE-28 et la ZE19 correspondent aux moyennes pondérées respectives. La légende figure dans l'annexe. Les modifications non significatives du point de vue statistique sont fixées à zéro. Pour les informations d'ordre méthodologique, consulter l'annexe.

[...]

De plus en plus d'États membres prennent des mesures afin de réduire la sortie du marché du travail, notamment la retraite anticipée, par exemple en relevant l'âge d'admissibilité et/ou en allongeant la durée de la carrière (en Belgique, en Lettonie), ou en supprimant progressivement des prestations ou des régimes de retraite anticipée spécifiques (au Luxembourg, en Pologne). [...]

Plusieurs États membres (Autriche, Belgique, Bulgarie, Hongrie, Allemagne, Luxembourg) ont modifié leurs dispositifs destinés à financer ces soins de longue durée. Si certains ont décidé d'augmenter le financement public et de réduire la quote-part privée, d'autres ont abaissé les seuils ouvrant la possibilité de prétendre à une aide publique ou ont pris d'autres mesures pour garder les coûts sous contrôle. [...]

	Taux de chômage	Taux de chômage des jeunes	Taux de jeunes NEET	revenu disponible brut des ménages	Risque de pauvreté	Inégalité S80/S20
Meilleurs éléments	Allemagne	Danemark Allemagne Autriche Estonie	Danemark Pays-Bas Suède Allemagne	Lettonie Hongrie Slovaquie	République tchèque Finlande Slovaquie Pays-Bas	République tchèque Slovaquie Finlande Pays-Bas Suède Slovénie
Mieux que la moyenne	Estonie République tchèque Danemark Hongrie Pays-Bas Royaume-Uni Luxembourg Malte Roumanie Bulgarie Irlande Lituanie Pologne Slovaquie	Lettonie République tchèque Pays-Bas Royaume-Uni Slovaquie Malte	République tchèque Lituanie Slovénie Hongrie Portugal	Lituanie Suède	Autriche Belgique France Slovénie Irlande Royaume-Uni	Belgique Danemark Autriche Hongrie Malte Royaume-Uni
Autour de la moyenne	Lettonie Slovénie Suède	Irlande Pologne Slovénie Belgique Lituanie Hongrie Suède Roumanie Bulgarie Luxembourg	Lettonie Royaume-Uni Belgique France Pologne Slovaquie	République tchèque Allemagne Estonie Espagne Pays-Bas France Slovénie	Bulgarie Danemark Allemagne Luxembourg Pologne Hongrie	Croatie France Pologne Allemagne Chypre Irlande

»

C) Liste des abréviations

ACCIS :	Assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés)
AMECO :	Base de données macroéconomiques annuelles de la Direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission européenne
BIT :	Bureau international du travail
CE :	Conseil européen
CES :	Confédération européenne des syndicats
COM :	Commission européenne
CSL :	Chambre des salariés du Luxembourg
CSU :	Coût salarial unitaire (réel ou nominal)
EAC :	Examen annuel de la croissance (économique en Europe)
EM :	États membres de l'Union européenne
EPSCO :	Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs »
Eurofound :	Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail
Eurostat :	Office statistique de l'Union européenne
FEIS :	Fonds européen d'investissements stratégiques
FMI :	Fonds monétaire international
IAGS :	Examen annuel de la croissance indépendant
IDE :	Investissements directs étrangers
NEET :	personnes qui ne travaillent pas ni ne suivent d'études ou de formation
RMA :	Rapport sur le mécanisme d'alerte (dans le cadre de la procédure sur les déséquilibres macroéconomiques)
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique
PARS :	Programme d'appui généralisé aux réformes structurelles
PIB :	Produit intérieur brut
PDM :	Procédure sur les déséquilibres macroéconomiques
RCE :	Rapport conjoint sur l'emploi (et la société en Europe)
RDB :	Revenu disponible brut
SNF :	Sociétés non financières
UE :	Union européenne
VAB :	Valeur ajoutée brute

D) Liste des principaux documents européens traités

Examen annuel de la croissance

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf

Rapport sur le mécanisme d'alerte 2016

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_alert_mechanism_report_fr.pdf

Rapport conjoint sur l'emploi

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_draft_joint_employment_report_fr.pdf

Recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_euro_area_recommendations_fr.pdf

Luxembourg, le 8 janvier 2016