

Réaliser l'Union économique et monétaire : rééquilibrer la gouvernance économique européenne (position de la CES)

Adoptée par le Comité exécutif de la CES les 16 et 17 décembre 2015.

Introduction

La communication de la Commission du 21 octobre décrit les initiatives que la Commission entreprendra au cours de la phase 1 du processus d'approfondissement de l'UEM. Durant cette phase, la Commission utilisera plus intensivement les instruments et leviers politiques qui existent déjà dans les traités actuels afin d'améliorer le fonctionnement de l'UEM.

Cela implique de remanier le Semestre européen et d'améliorer la boîte à outils de la gouvernance économique en mettant davantage l'accent sur la « zone euro dans sa globalité » dans l'Examen annuel de la croissance (EAC), la convergence vers de meilleures pratiques sur le marché du travail à travers des critères de référence communs (tels que flexicurité, apprentissage tout au long de la vie, protection sociale moderne ou fiscalité du travail favorable), les macro-conditionnalités liées aux fonds structurels et d'investissement européens, la priorité à l'union des marchés des capitaux, la création d'un comité budgétaire européen et l'introduction d'un système de conseils nationaux de la compétitivité dans chacun des États membres de la zone euro.

Dans une seconde phase programmée pour après 2017, des réformes plus fondamentales seraient engagées visant à ancrer critères de référence (pour le marché du travail), principes et/ou meilleures pratiques dans un traité révisé. Afin de préparer ce processus, la Commission, comme elle l'a annoncé dans son récent programme de travail, publiera un Livre blanc au printemps 2017 sur la transition de la phase 1 à la phase 2 de l'achèvement de l'UEM. Celui-ci sera précédé par des consultations et la mise en place d'un groupe d'experts de haut niveau à partir de mi-2016. La CES demandera à la Commission d'impliquer les partenaires sociaux dans ce groupe de haut niveau afin qu'ils puissent contribuer à une discussion qui aura d'importantes conséquences pour les travailleurs en Europe.

Rappel de la position de la CES sur la gouvernance économique

Bien que reconnaissant qu'un marché unique, et une monnaie unique plus encore, demandent une coordination plus étroite des politiques économiques nationales, la CES a également dénoncé le fort déséquilibre du système actuel de gouvernance économique européenne. L'accent y est quasi exclusivement mis sur la stabilité budgétaire et la compétitivité (salariale) tandis que les questions liées à la relance économique, à plus et à de meilleurs emplois et à la cohésion sociale sont en grande partie ignorées¹.

La CES s'inquiète particulièrement du fait que l'idée selon laquelle « puisque nous ne pouvons dévaluer la monnaie, nous devons dévaluer les salaires » soit devenue un fondement clé de la pensée économique européenne. Cela a déjà entraîné un effondrement du nombre et de la part de travailleurs couverts par convention collective.

La CES insiste pour que les responsables politiques européens en finissent avec le discours sur la compétitivité (des coûts) et l'austérité qui précipitent nos économies dans la dépression et la déflation. Pour assurer une relance sérieuse et solide, l'Europe doit s'attaquer au vrai problème qui est le manque de demande globale. La demande doit être relancée en recourant à une politique monétaire non conventionnelle pour financer un effort budgétaire significatif sous forme d'investissements publics plus importants.

¹ Position approuvée par le Comité exécutif en décembre 2014 : <https://www.etuc.org/fr/documents/r%C3%A9vision-de-la-gouvernance-%C3%A9conomique-europ%C3%A9enne-position-de-la-ces#.VmF9Ar-0JMg>

Principes généraux et exigences de la CES sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire

La CES rejette les conseils nationaux de la compétitivité

Dans le cadre de la phase 1 de l'achèvement de l'UEM, la Commission veut que chaque État membre de la zone euro installe un conseil national de la compétitivité. Ces conseils de la compétitivité devraient être composés d'experts indépendants et avoir la capacité juridique de contrôler les évolutions en matière de compétitivité, y compris les salaires, ainsi que d'informer le processus de fixation des salaires.

La CES² a rejeté la proposition de la Commission de créer ces conseils de la compétitivité. La CES s'oppose à toute mesure qui ne respecterait pas ou constituerait une menace potentielle pour l'autonomie des partenaires sociaux et leur liberté de négociation collective. Pour la CES, cette autonomie est essentielle car ce sont les partenaires sociaux qui ont la meilleure connaissance des réalités du marché du travail et ce sont leurs membres qui sont confrontés à son fonctionnement (ou à son dysfonctionnement). En outre, l'autonomie de la négociation collective est une garantie importante contre le détournement des soi-disant comités d'« experts » en faveur d'intérêts particuliers.

Il faut d'urgence établir un juste équilibre entre pilier économique et pilier social

La Commission poursuit activement une série de propositions (conseils de la compétitivité, macro-conditionnalités liées aux fonds européens, conseil budgétaire européen, etc.) qui renforceront encore la gouvernance économique. En même temps, elle reste désespérément vague sur la manière de mettre en pratique des idées telles que le « triple A social » ou le « pilier européen des droits sociaux ». Pourtant, afin de restaurer l'équilibre entre les dimensions économique et sociale, il est nécessaire de confirmer les droits des travailleurs et les principes sociaux que la gouvernance économique européenne ne peut remettre en question. Aller de l'avant en matière de gouvernance économique alors que le pilier social fait toujours l'objet de discussions et risque d'être à nouveau bloqué n'est pas une option.

La dimension sociale est un pilier à part entière

L'approche de la dimension sociale adoptée par la Commission est ambiguë et semble se résumer aux meilleures pratiques en matière de politique de l'emploi. Il est toutefois illusoire de prétendre que des marchés du travail « efficaces » assureront automatiquement la convergence sociale en générant un niveau d'emploi élevé indépendamment de la qualité de ces emplois. Il est particulièrement inquiétant que de vieux concepts tels que contrats de travail flexibles et dualisme des marchés du travail soient une nouvelle fois mis en avant en tant que critères de référence par la Commission.

Selon la CES, la dimension sociale est un pilier à part entière et ne peut être subordonnée à la politique économique.

Une dimension sociale pour tous les États membres

Le pilier social européen doit s'appliquer à l'ensemble de l'Union européenne. Bien que la zone euro ait un urgent besoin d'une série de règles sociales concrètes et applicables pour empêcher que la gouvernance économique européenne anéantisse toutes les dispositions sociales, les États membres qui n'en font pas partie peuvent également être victimes de spéculation financière ouvrant la voie à une intervention du FMI et de la Commission dans leurs économies et leurs marchés du travail. De plus, dans un marché intérieur sans frontières, des conditions sociales équitables sont nécessaires pour éviter

² Voir la position de la CES sur les conseils nationaux de la compétitivité : <https://www.etuc.org/fr/documents/position-de-la-ces-sur-les-conseils-nationaux-de-la-comp%C3%A9titivit%C3%A9#.VoPaiVKOJMg>

que certains États membres tentent de gagner un avantage concurrentiel déloyal en enfreignant les droits des travailleurs.

Ce pilier social doit être basé sur les principes existants du traité européen et de l'acquis social. Depuis la crise, les droits sociaux ont souvent été négligés et lésés. La question est donc de savoir comment transformer des principes sociaux clés tels que le droit à un travail égal indépendamment du genre en mesures et instruments politiques concrets et applicables.

La monnaie unique a besoin d'une capacité budgétaire pour amortir les chocs

Toute union monétaire doit affronter des chocs économiques frappant ses membres individuels de différentes façons. C'est encore plus vrai dans le cas de la zone euro qui englobe plusieurs économies ayant des caractéristiques structurelles divergentes.

La zone euro ne dispose toutefois pas d'un tel instrument ou d'une institution pour stabiliser les différentes économies sous un régime unique de politique monétaire. Pour éviter que le fardeau de l'ajustement soit immédiatement reporté sur les salaires et les droits des travailleurs, menant ainsi à une concurrence salariale mutuelle et à des pressions déflationnistes, la monnaie unique doit être complétée par la création d'une institution de politique budgétaire capable de stabiliser et de mettre à niveau les économies individuelles dans la zone euro soit, en d'autres mots, une institution dotée d'une « capacité budgétaire ».

Le rapport des cinq Présidents suggère que cette capacité budgétaire pourrait se présenter sous la forme d'un « système d'allocations de chômage de la zone euro ». Toutefois, au lieu de diminuer la pression en faveur de la flexibilité du marché du travail, une telle proposition pourrait avoir l'effet inverse car, pour convaincre les États membres disposant d'excédents d'épargne de financer un système de partage des risques, le reste de la zone euro devrait renoncer à de robustes institutions du marché du travail existantes, institutions qui sont à tort considérées comme un risque moral responsable de taux élevés de chômage.

De plus, un système européen d'allocations de chômage interagirait avec les systèmes d'allocations nationaux et pourrait avoir d'importantes répercussions sur les institutions nationales du marché du travail³, sur les droits et normes des travailleurs tels que la protection de l'emploi et, surtout, sur l'adhésion syndicale⁴.

Enfin, un système européen d'allocations de chômage ne soutiendrait que temporairement les économies. Il n'apporterait pas de réponse politique adéquate aux chocs de plus longue durée qui concernent davantage les caractéristiques structurelles de l'économie telles que sa capacité à s'adapter elle-même à l'évolution du commerce et de l'innovation au niveau mondial.

La CES est dès lors d'avis que d'autres options doivent être explorées afin de définir une capacité budgétaire de la zone euro, comme par exemple une trésorerie euro (voir plus loin).

Un « prêteur de dernier recours » pour les finances publiques pour mettre fin au pouvoir que les marchés financiers exercent sur les États membres de la zone euro

³ Par exemple, en définissant un code du travail européen avec un contrat de travail unique. Ou en proposant un système "facultatif" dans lequel chaque travailleur pourrait choisir d'être couvert non par le système national mais par un code du travail européen commun définissant un "contrat de travail unique" et donnant droit à des allocations européennes (financées) d'un certain niveau et d'une certaine durée. Voir le rapport spécial N° 119 du CEPS, septembre 2015 : *a European Unemployment Benefits Scheme: The rationale and the challenges ahead (Un régime européen d'allocations de chômage : Motivations et défis)*.

⁴ En particulier, dans les États membres qui utilisent le système d'allocations dit de Gand.

La crise de l'euro de ces dernières années nous a appris qu'un des plus importants défauts de l'architecture de l'union monétaire est que la politique monétaire est « européenne » alors que la dette souveraine reste nationale. Cela rend les membres individuels de la zone euro extrêmement vulnérables à de soudains changements dans l'attitude des marchés et aux ruées sur les obligations qui fonctionnent comme une prophétie autoréalisatrice. De plus, comme on l'a constaté dans le cas de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de Chypre, de l'Espagne et de l'Italie, cela pose également la question du rôle de la démocratie puisque la Banque centrale européenne profite de la situation pour imposer des choix politiques clés aux États membres en échange de la promesse de soutenir et d'acheter une partie de leur dette souveraine.

La Commission reste par contre totalement silencieuse sur la question des États membres qui ne jouissent pas du plein soutien d'une banque centrale et sur toutes les conséquences que cela implique. C'est l'absence d'un prêteur de dernier recours pour les finances publiques qui a poussé les États membres dans une austérité inutile pour tenter vainement de gagner en crédibilité aux yeux de marchés financiers pas toujours rationnels et provoquant de ce fait une récession en double creux. C'est cette absence de prêteur de dernier recours qui a fait que des gouvernements de la zone euro ont été incapables d'assurer le bon fonctionnement de leur système bancaire. C'est la vulnérabilité des États membres face aux marchés qui a entraîné une limitation des investissements publics dans l'avenir de nos économies. C'est cette dépendance totale à l'égard du financement par le marché qui donne à la Banque centrale européenne le pouvoir de poser des choix en matière de politiques économique et sociale allant à l'encontre de l'avis de la majorité démocratique.

Une trésorerie euro pour faire fonctionner la monnaie unique

Pour mettre fin à cet étrange divorce entre « européenne de la monnaie » et dette souveraine nationale, l'« européenne de la dette » doit être organisée. En remplaçant progressivement la dette souveraine nationale par une dette européenne, les États membres ne seront plus autant exposés aux caprices des marchés financiers. L'émission de dette commune par une institution au niveau européen permettrait en même temps à la BCE de recourir à l'instrument de la politique monétaire pour cibler la dette européenne et agir en tant que prêteur de dernier recours.

Cet objectif pourrait être atteint par la création d'une trésorerie euro émettant de la dette papier commune garantie conjointement par tous les États membres de la zone euro et soutenue par la BCE.

En outre, dans le but d'exclure les dépenses d'investissement public des critères de déficit et d'endettement du traité de Maastricht et du pacte de stabilité, il est essentiel de lier la trésorerie euro et les émissions de dette commune au financement des investissements publics des États membres de la zone euro⁵. Le capital réalisé chaque année par la trésorerie euro doit être transféré aux États membres de la zone euro sous forme d'aides aux investissements publics. Puisque ces États membres n'auraient plus à émettre une nouvelle dette nationale pour financer leurs investissements publics, ils devraient pouvoir progressivement diminuer la charge de leur dette nationale de manière considérable. En d'autres termes, le principe des « vases communicants » serait mis en œuvre : tandis que la trésorerie euro accroît progressivement la dette européenne, la dette au niveau des États membres de la zone euro diminue simultanément alors que, en même temps, les investissements publics sont protégés. Il serait ici cohérent de prévoir des règles économiques européennes imposant effectivement cette réduction progressive de la dette souveraine nationale. Cela se ferait en introduisant une forme de règle de non-renflouement qui interdit l'accès à de nouveaux financements de la trésorerie euro aux États membres qui les utilisent pour financer leurs dépenses courantes plutôt que leurs dépenses d'investissement public et/ou ne réduisent pas leur endettement suffisamment vite.

⁵ On trouvera plus de détails sur cette proposition et les possibilités qu'elle présente dans « Joerg Bibow: Lost at Sea. The Euro needs a Euro Treasury », IMK paper.

Enfin, une troisième fonction de la trésorerie euro pourrait être la stabilisation cyclique des économies de la zone euro. Avec un investissement public tournant actuellement autour de 2% du PIB, une relance importante et coordonnée de l'économie de la zone euro dans son ensemble pourrait se concrétiser en permettant à tous les États membres d'investir une part plus importante de leur PIB. Une mesure additionnelle consisterait à organiser un financement supplémentaire temporaire pour les États membres touchés par la crise.

Une Union des marchés des capitaux

Malgré une certaine amélioration récente, le canal de transmission monétaire est toujours interrompu. Les énormes excédents d'épargne ne se traduisent pas en investissement malgré des taux d'intérêt extrêmement bas et le fait que les entreprises préfèrent plutôt racheter leurs actions ou payer des dividendes extraordinaires. En même temps, le dernier recours de la BCE à l'assouplissement quantitatif ne semble pas très efficace.

L'idée d'une union des marchés des capitaux est de mobiliser des moyens alternatifs pour profiter de ces excédents d'épargne inutilisés. Cette idée s'inspire d'une comparaison entre Europe et États-Unis montrant que les entreprises américaines sont bien moins dépendantes du secteur bancaire pour convertir leur épargne en investissement. Aux États-Unis, les entreprises se financent elles-mêmes bien plus directement sur les marchés en émettant davantage de capital et d'obligations qui sont ensuite achetés par des fonds d'investissement, des compagnies d'assurance et des fonds de pension et négociés par des banques d'affaires telles que Goldman Sachs. Pratiquement, la Commission propose d'harmoniser et de déréguler la procédure permettant aux entreprises d'émettre des instruments de capitaux propres et de dette et de promouvoir la titrisation d'actifs de telle sorte qu'un investissement financier initial puisse être vendu et racheté sur les marchés.

Tout cela soulève de sérieuses questions. Par rapport aux États-Unis, l'Europe compte relativement plus de PME que de grandes entreprises. L'idée de promouvoir le financement par les marchés des capitaux néglige le fait que les PME ont en général un accès limité aux marchés des capitaux. Une union des marchés des capitaux encourage également la titrisation d'actifs qui peut entraîner des pratiques de prêt imprudentes puisque le risque de crédit initial est reconditionné et revendu ensuite sur le marché. Enfin, les marchés des capitaux, qui sont mondiaux et anonymes comparés aux banques de détail, seront encore plus enclins que le secteur bancaire à proposer un financement abondant lorsque l'économie se porte bien mais à limiter le financement en cas de ralentissement économique.

Pour résumer, il est peu probable qu'une union des marchés des capitaux suffise à partout garantir les flux financiers nécessaires et le recyclage des excédents d'épargne dans l'ensemble de l'union monétaire. De plus, une union des marchés des capitaux ne peut donner lieu à une nouvelle poussée en faveur d'une dérégulation des marchés financiers.

Un comité budgétaire européen : le retour des « Experts » ?

En plus de proposer des conseils nationaux de la compétitivité, la Commission installera également un comité budgétaire européen consultatif indépendant qui examinera les progrès des États membres dans la mise en œuvre de toutes les règles budgétaires européennes. Ce comité budgétaire sera composé de cinq membres choisis par la Commission après consultation avec la BCE et l'Eurogroupe.

Pour la CES, le problème n'est pas la mise en œuvre des règles mais le fait que ces règles sont mauvaises dans le sens où elles obligent les États membres à réduire leur déficit public en pleine crise et ne permettent pas d'exclure l'investissement public des calculs du déficit, particulièrement en temps de récession économique. Il y a donc un risque que ce comité budgétaire renforce plus encore l'erreur de la politique d'austérité.

De plus, la proposition accroît le déficit démocratique puisque l'élaboration des politiques est une nouvelle fois confiée à des experts indépendants

Une union démocratique

Alors que la compétence dans de nombreux domaines de la politique est en passe d'être transférée au niveau européen (BCE, Commission), la Commission est consciente du problème de légitimité démocratique et cherche à l'aborder en proposant différents moments de consultation entre la Commission et les gouvernements et parlements nationaux.

La démocratie va toutefois au-delà de l'information aux parlements portant sur des décisions politiques déjà prises. Outre la transparence, la démocratie est basée sur le principe des « poids et contrepoids » et sur la séparation des pouvoirs entre les branches exécutive, législative et judiciaire du gouvernement. A cet égard, un « poids-contrepoids » important est le pouvoir compensatoire que le mouvement syndical est capable d'exercer au cas où des politiques économiques et sociales déséquilibrées sont menées. Un pouvoir compensatoire qui, pour le moment, semble plus fort au niveau national qu'au niveau européen. Il est dès lors approprié et urgent de réfléchir à la manière dont la légitimité démocratique peut vraiment être assurée tout en approfondissant l'union monétaire.

Conclusion

Cette position définit les grands principes que la CES veut voir adoptés pour l'achèvement de l'Union économique et monétaire. La CES appelle les législateurs européens à :

- respecter et promouvoir l'autonomie de la négociation collective en matière de salaires et de conditions de travail ;
- restaurer l'équilibre avec le pilier de la gouvernance économique en faisant d'urgence progresser la dimension sociale ;
- prendre comme base les principes sociaux existants du traité européen et l'acquis social et sérieusement améliorer leur mise en œuvre ;
- appliquer la dimension sociale à tous les membres de l'Union européenne ;
- créer une trésorerie européenne avec une dette et une capacité budgétaire communes soutenue par la puissance de la BCE et tout cela dans le but de stabiliser et d'améliorer la convergence des économies de la zone euro.

Dans les prochains mois, la CES poursuivra les discussions sur la manière de rendre ces principes plus concrets et pratiques. Cela demandera davantage de travail sur la proposition de trésorerie euro, le pilier européen des droits sociaux et le suivi de la proposition de la Commission sur les conseils nationaux de la compétitivité.

Enfin, la CES se basera également sur ce travail pour préparer sa contribution à la discussion sur la prochaine phase de l'achèvement de l'UEM.