

Le Semestre européen

Christophe Degryse

février 2013

etui.

Présentation :

1. Introduction

1. Les déséquilibres de l'UEM
2. La crise comme révélateur

2. La nouvelle gouvernance économique

1. De Maastricht au Pacte budgétaire : le Semestre
2. Les recommandations par pays dans le domaine social

3. Défis pour le monde syndical

1.1 Introduction : les déséquilibres de l'UEM

1992 : Signature du traité de Maastricht : lancement programmé de l'Union **économique** et **monétaire (UEM)**

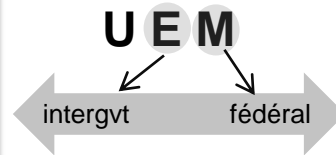
Union économique = les politiques économiques deviennent une « question d'intérêt commun » mais restent nationales
Pas de mécanisme de convergence fiscale, budgétaire, économique, sociale

Mise en place d'un processus de coordination et de surveillance des politiques économiques des États membres

Union monétaire = monnaie unique (euro)

Gestion de la politique monétaire unique : Banque centrale européenne

Mission : stabilité des prix et, sans préjudice, soutien aux politiques économiques générales



1992 (...)	1995	1996	1997	1998	1999...
Lancement des GOPE		GOPE 1996	GOPE 1997	GOPE 1998	GOPE 1999
Conseil européen lance une « pré-SEE »			Lancement de la SEE	LDE 1998	LDE 1999
		Accord sur PSC	Lancement du PSC	Volet préventif	Volet répressif
				Lancement de Cardiff	

1.1 Introduction : les déséquilibres de l'UEM

Principaux défauts de construction :

- Faiblesse des instruments de coordination des politiques économiques (GOPE)
- Règles myopes et rigides pour les finances publiques (PSC « *stupide* »)
- *No bail out clause* : chacun pour soi (crainte de l'aléa moral)
- Mission limitée de la BCE (pas « prêteur en dernier ressort » >< BoE, Fed)
- Pas d'instruments prévus en cas de choc asymétrique (or zone euro \neq ZMO).

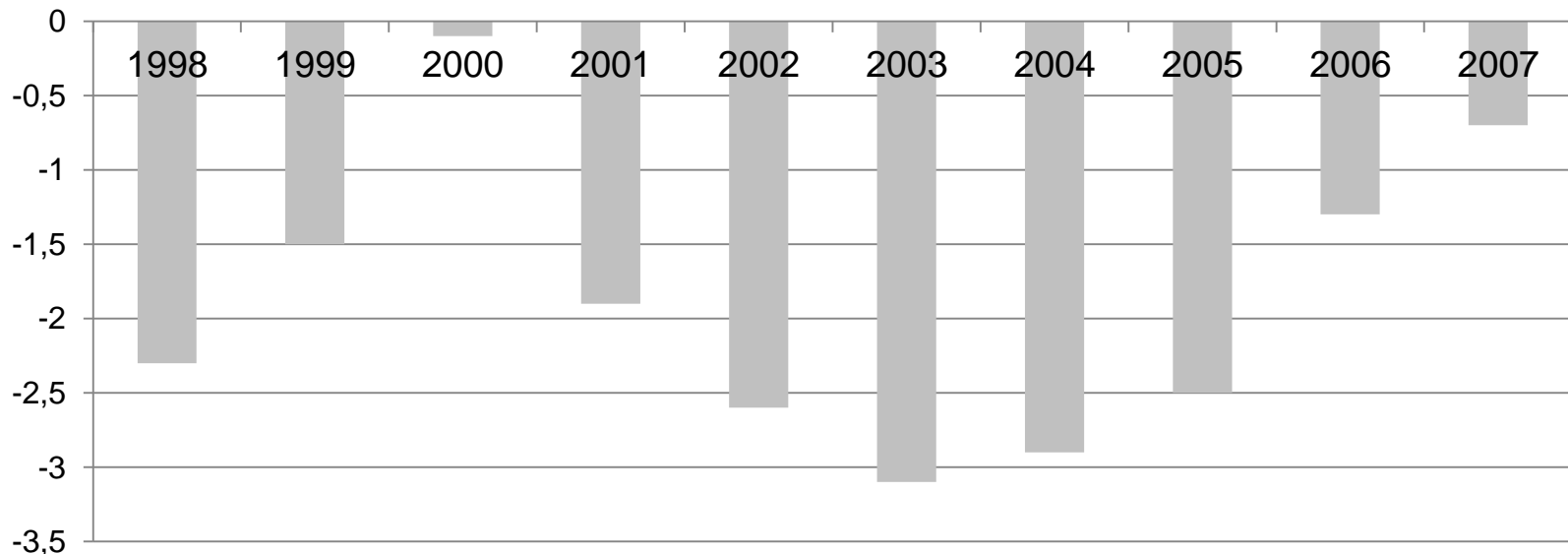
Ces défauts résultent de la combinaison :

- de la vision monétariste des rédacteurs de Maastricht. La convergence économique dans la zone euro en termes de croissance, de productivité, de balance commerciale, de prix, d'emploi se fera automatiquement par le marché. P.ex. : les investisseurs chercheront de meilleurs retours sur investissements dans les pays du Sud, d'où : flux de capitaux, augmentation de la productivité, capacité d'exportation, etc.
 - pas besoin d'un « gouvernement économique ». Seulement quelques règles communes : stabilité des prix, finances publiques saines, compétitivité.
- du rejet en 1992 d'une intégration politique européenne plus poussée. Grâce à la foi dans la convergence par le marché, les risques d'une UEM incomplète sont gérables.
 - pas besoin d'un gouvernement économique ou d'un budget UEM

1.2 Introduction : la crise comme révélateur

De 1992 à 2008 : (presque) rien à signaler. On partage l'euro mais pas les politiques économiques, fiscales, d'investissement, sociales, etc. Par ailleurs, on dérégule les marchés financiers; le crédit est facile (immobilier, ménages, États...). *Les finances publiques dans la zone euro sont globalement sous contrôle.*

Évolution des déficits publics dans la zone euro (moyenne, % du PIB)



NB : seules 3 années d'augmentation des déficits sur 10; pas de dépassement manifeste du seuil.

1.2 Introduction : la crise comme révélateur

Mais la convergence des économies nationales ne se produit pas (productivité, prix, balance commerciale, etc.).

Personne ne s'en inquiète; pas de signal d'alarme, pas de mécanisme de prévention ou de correction (cf. défauts de construction de l'UEM) : non perception des déséquilibres.

Jusqu'à ce que...

2008 : éclatement de la crise financière et bancaire.

2008-2009 : sauvetage public des banques + soutien à l'économie et à l'emploi = endettement public croissant

2009 : « découverte du cas grec » et début de la crise de la dette souveraine

2010-2012 : contagion : GR, IE, PT, ES, CY (HU, LV, RO)

1.2 Introduction : la crise comme révélateur

En l'absence d'instruments de gestion de crise, et face à la contagion, réaction (tardive) de l'UE :

- plan de sauvetage grec : mai 2010
- plan de sauvetage irlandais : décembre 2010
- plan de sauvetage portugais : mai 2011
- 2^e plan de sauvetage grec : juillet 2011
- plan d'assistance financière espagnol : juillet 2012
- plan d'assistance financière chypriote : (en cours)

... malgré la clause
« No bail out »

Et soutien indirect au financement des États
par la BCE (rachat des obligations souveraines
sur marchés secondaires)

... interprétation
« large » du mandat

« Prix politique » de ces sauvetages, et correction des défauts de construction :

Nouvelle gouvernance économique de la zone euro.

2.1 De Maastricht au Pacte budgétaire : le Semestre

La trame de la « nouvelle gouvernance économique » (2010-2012) :

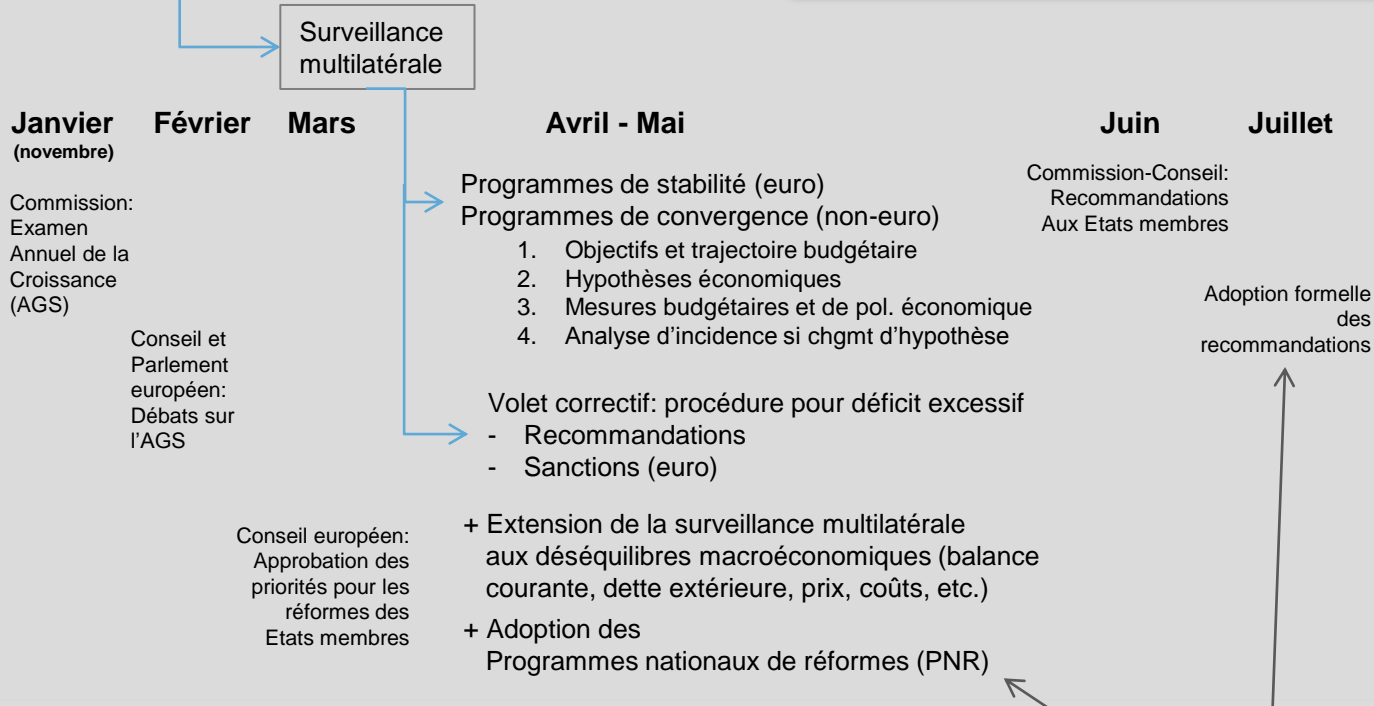
- Mai 2010 : mise en place d'un **Mécanisme européen de stabilisation financière**
- Septembre 2010 : lancement de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance (*Six Pack*) qui instaure notamment le « **Semestre européen** »
- Janvier 2011 : lancement anticipé du premier Semestre européen
- Mars 2011: adoption du **Pacte Euro+** (à 23) : resserrement de la discipline budgétaire et renforcement de la coordination des politiques économiques
- Juillet 2011 : signature du traité instituant le **Mécanisme européen de stabilité** (MES)
- Novembre 2011 : lancement du **Two Pack** : surveillance *ex-ante* des politiques budgétaires et économiques (adoption en cours)
- Janvier 2012 : adoption du **Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance** (« Pacte budgétaire ») (à 25).

→ Quelles procédures et quels contenus ?

1997: Pacte de stabilité et de croissance

Semestre européen (à partir de 2011)

Coordination des politiques économiques



5 Objectifs communs UE-EM :

- taux d'emploi de 75 % des 20-64 ans
- 3 % du PIB investi dans la R&D et l'innovation
- réduction de 20 % (ou 30% en cas d'accord international) des émissions de GES par rapport à 1990 - 20 % d'énergies renouvelables - 20 % d'augmentation de l'efficacité énergétique
- moins de 10 % de taux de décrochage scolaire - au moins 40 % des 30-34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent
- 20 millions de personnes en moins (risquant d'être) dans la pauvreté et l'exclusion sociale.

GOPE : 10 Lignes directrices (LD)

1. qualité et la viabilité des finances publiques;
2. résorber les déséquilibres macroéconomiques;
3. réduire les déséquilibres dans la zone euro;
4. optimiser le soutien à la recherche et au développement et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique;
5. favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre;
6. améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur;
7. accroître la participation au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi;
8. développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail, et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie;
9. rendre les systèmes d'éducation et de formation plus performants à tous les niveaux et augmenter la participation à l'enseignement supérieur;
10. promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté.

En principe, les dix LD (6 GOPE et 4 LDE) donnent des orientations précises pour les PNR

En principe, les dix LD constituent la base des recommandations

Les Etats membres de la zone euro, rejoints par BG, DK, LV, LT, PL et RO, décident de prendre des engagements supplémentaires en matière de compétitivité, d'emploi, de finances publiques et de stabilité financière

Pacte Euro Plus

2.1 De Maastricht au Pacte budgétaire : le Semestre

À cela s'ajoutent :

- ❑ le Pacte budgétaire (« Traité de stabilité, coordination et gouvernance ») (2013) :
 - ❑ position budgétaire équilibrée ou en surplus. À inscrire dans constitution ou équivalent (loi organique). Si déficit excessif : programme économique et budgétaire national surveillé par Commission et Conseil dans le cadre du PSC
 - ❑ dette publique < 60% PIB. Si au-delà : réduction à un taux moyen d'1/20^e par an
 - ❑ coordination des politiques économiques : engagement à soumettre à discussion *ex-ante* toute réforme majeure de politique économique
- ❑ le *Two Pack* (en cours d'adoption) :
 - ❑ chaque année, obligations pour les États membres de présenter au Conseil et à la Commission, le 15/10 au plus tard, leur projet de budget pour l'exercice suivant ;
 - ❑ contrôle plus étroit des États membres faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs ;
 - ❑ contrôle encore plus strict des États membres confrontés à de graves problèmes de stabilité financière ou bénéficiant d'une assistance budgétaire.

2.1 De Maastricht au Pacte budgétaire : le Semestre

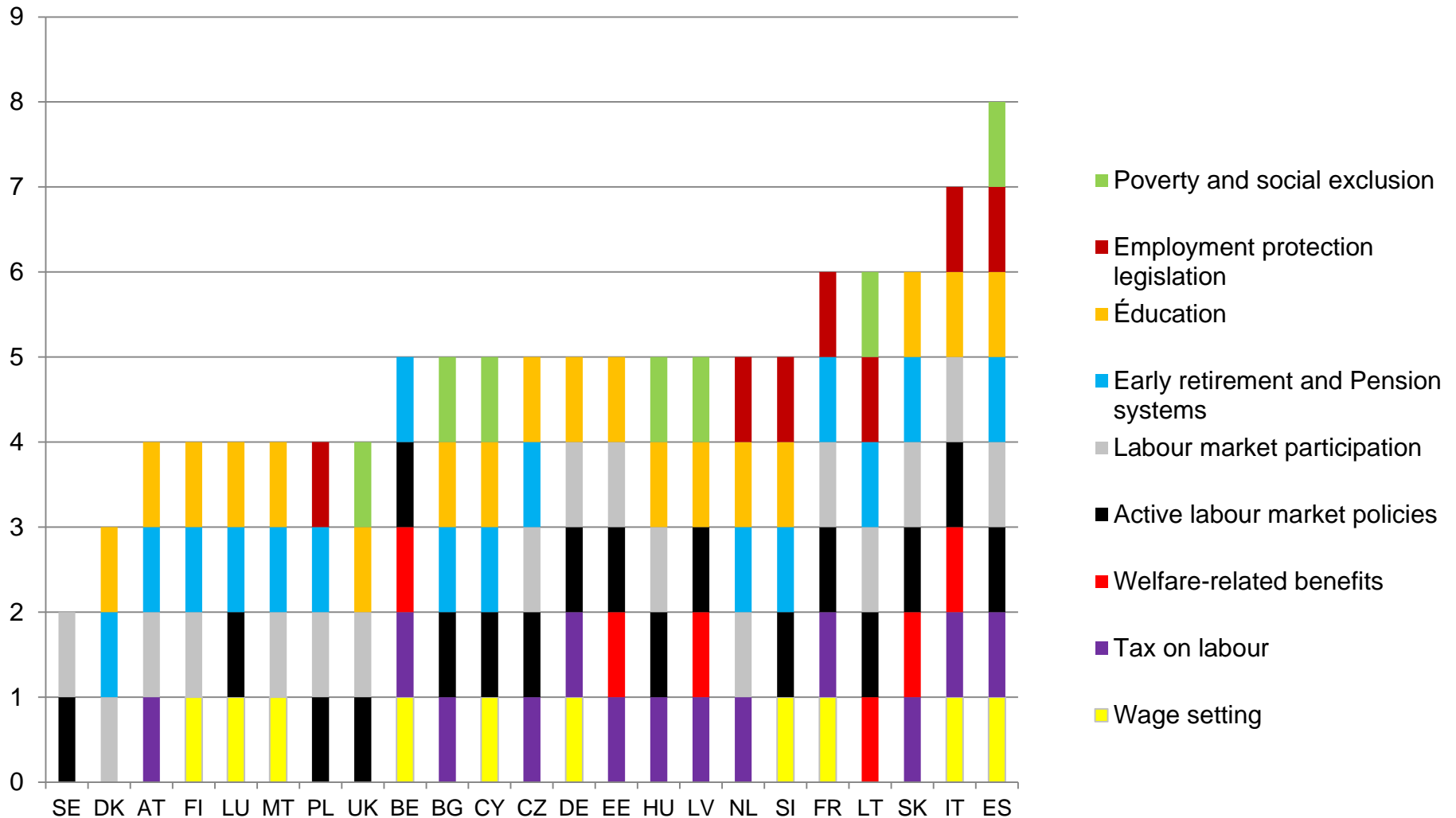
De Maastricht, qui prévoyait une surveillance des dettes et déficits publics, on passe à la nouvelle gouvernance, qui élargit la surveillance aux déséquilibres macroéconomiques :

- la balance des comptes courants,
- la dette externe,
- les parts de marché à l'export,
- les coûts du travail unitaires,
- les taux de change effectifs,
- l'évolution du chômage,
- la dette du secteur privé,
- les flux de crédit au secteur privé,
- les prix de l'immobilier,
- la dette du secteur public.

Il y a à la fois : élargissement du champ de surveillance par l'UE et renforcement du caractère contraignant des recommandations.

Quel impact sur les politiques sociales ?

2.2 Recommandations « sociales » par pays (2012-2013)



2.2 Recommandations « sociales » par pays (2012-2013)

- **Salaires :**
 - s'assurer que le système de formation des salaires permet un alignement sur la productivité
 - réviser les systèmes d'indexation des salaires
- **Législation en matière de protection de l'emploi :**
 - ajuster la législation en matière de protection de l'emploi afin de répondre au chômage des jeunes
 - réduire les obstacles à l'embauche
- **Participation au marché de l'emploi :**
 - réduire les mesures fiscales désincitatives pour les seconds revenus
 - renforcer la participation des femmes au marché de l'emploi
 - promouvoir les structures d'accueil à temps plein pour les personnes dépendantes
- **Taxe sur le travail :**
 - réduire la fiscalité sur le travail, en particulier sur les bas revenus
- **Pauvreté :**
 - faciliter l'accès aux services d'accueil et de soins pour les enfants
 - améliorer l'aide aux enfants en situation de pauvreté
 - mieux cibler les mesures d'aide sociale
 - promouvoir l'accès à des services sociaux de qualité
 - s'assurer de l'adéquation et la couverture des systèmes de protection sociale
- **Pensions :**
 - promouvoir le vieillissement actif et la formation tout au long de la vie
 - réduire le départ anticipé à la retraite
 - établir un lien explicite entre âge légale de la retraite et espérance de vie
- **Éducation :**
 - faciliter la transition de l'école à l'emploi, via les processus d'apprentissage basé sur l'emploi, et les incitants à l'embauche de jeunes pour les entreprises

2.2 Recommandations « sociales » par pays (2012-2013)

Mise en œuvre concrète dans les États membres :

- réformes nationales des systèmes de protection sociale :
 - réduction des budgets consacrés à la sécurité sociale (chômage, pensions, soins de santé, etc.)
 - restriction de l'accès aux allocations sociales, et diminution de leurs montants
 - allongement de l'âge de la retraite
 - diminution des salaires minimums et pression pour la réforme des systèmes d'indexation des salaires
- réformes des marchés de l'emploi :
 - flexibilisation et travail atypique
 - assouplissement des règles en matière de licenciements collectifs et individuels
 - flexibilisation des règles en matière de temps de travail
- affaiblissement de la négociation collective :
 - décentralisation des systèmes de négociation collective, au niveau de l'entreprise
 - renforcement des critères de représentativité pour la négociation collective
 - affaiblissement du rôle des institutions du dialogue social.

Source : *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*: Isabelle Schömann, Stefan Clauwaert, ETUI – 2012.

2.2 Recommandations « sociales » par pays (2012-2013)

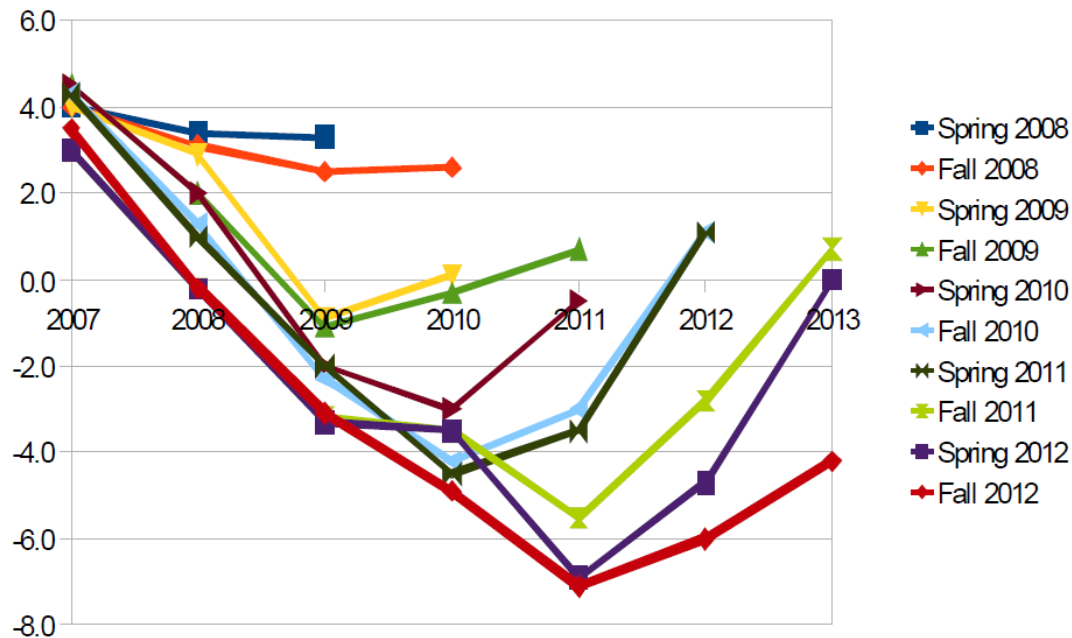
- Les recommandations « sociales » de l'UE orientent les réformes structurelles menées par les gouvernements dans les États membres (chaque année, lors du Semestre, chaque État doit rendre compte de ces réformes)
- Ces réformes visent à renforcer la compétitivité de l'économie. Autrement dit : le « social » au sens large (emploi, pensions, etc.) et le salaire en particulier deviennent la variable d'ajustement de l'UE, et plus particulièrement de la zone euro : pour relancer la compétitivité des pays en crise, l'UE demande une forme de « dévaluation sociale »
- Outre ces recommandations (formelles), la DG Ecfm de la Commission donne des pistes (informelles, c'est-à-dire qui ne doivent « pas avoir d'implications politiques automatiques ») dites « favorables à l'emploi » : diminution des allocations de chômage, diminution des période de préavis, augmentation des périodes d'essai pour les CDI, augmentation des périodes maximales cumulées des CDD, révision à la hausse de l'âge de la retraite, et pénalités pour des départs anticipés à la pension, diminution des salaires minimaux, réduction de la portée de la négociation salariale collective, réduction générale du pouvoir syndical dans le domaine de la détermination des salaires (source : « *Labour Market Developments in Europe 2012* »).
- Cette nouvelle gouvernance signe-t-elle la « mort du modèle social européen » (Mario Draghi, WSJ, 24 février 2012) ?

3. Défi pour le monde syndical

Analyse syndicale : 1) Les politiques d'austérité ne marchent pas

Greece: GDP Forecast Errors

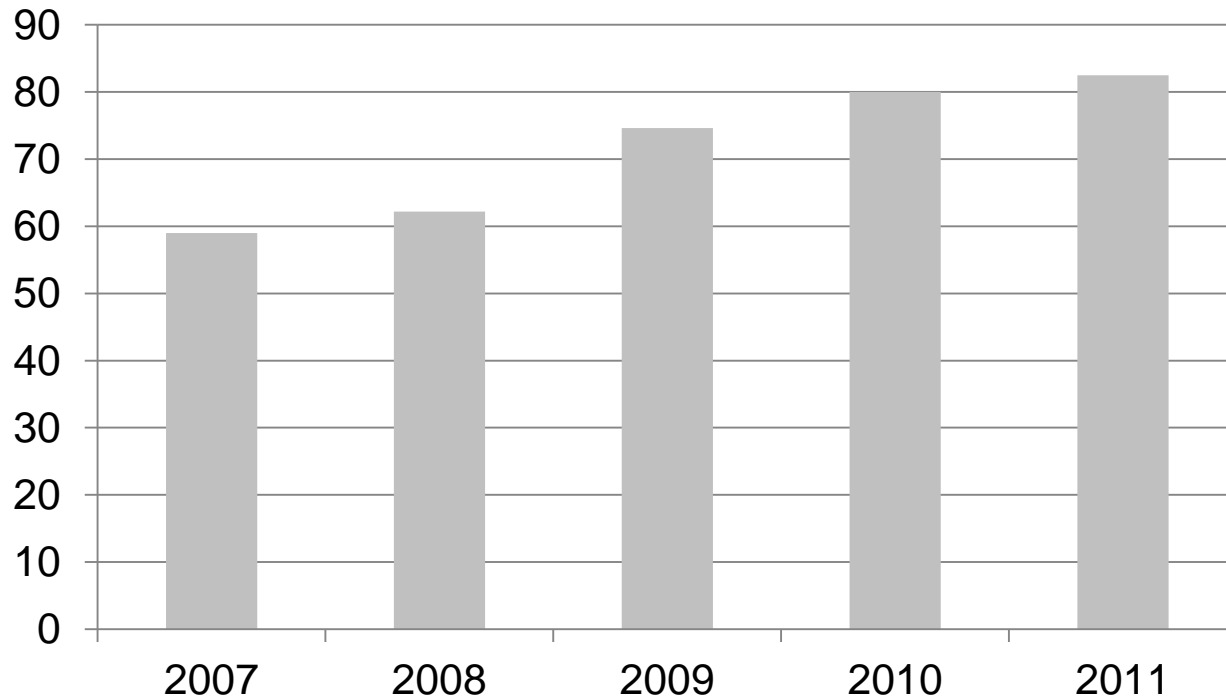
Source: EU Commission



3. Défi pour le monde syndical

Analyse syndicale : 2) En affaiblissant la croissance, les politiques d'austérité accentuent le problème de la dette publique

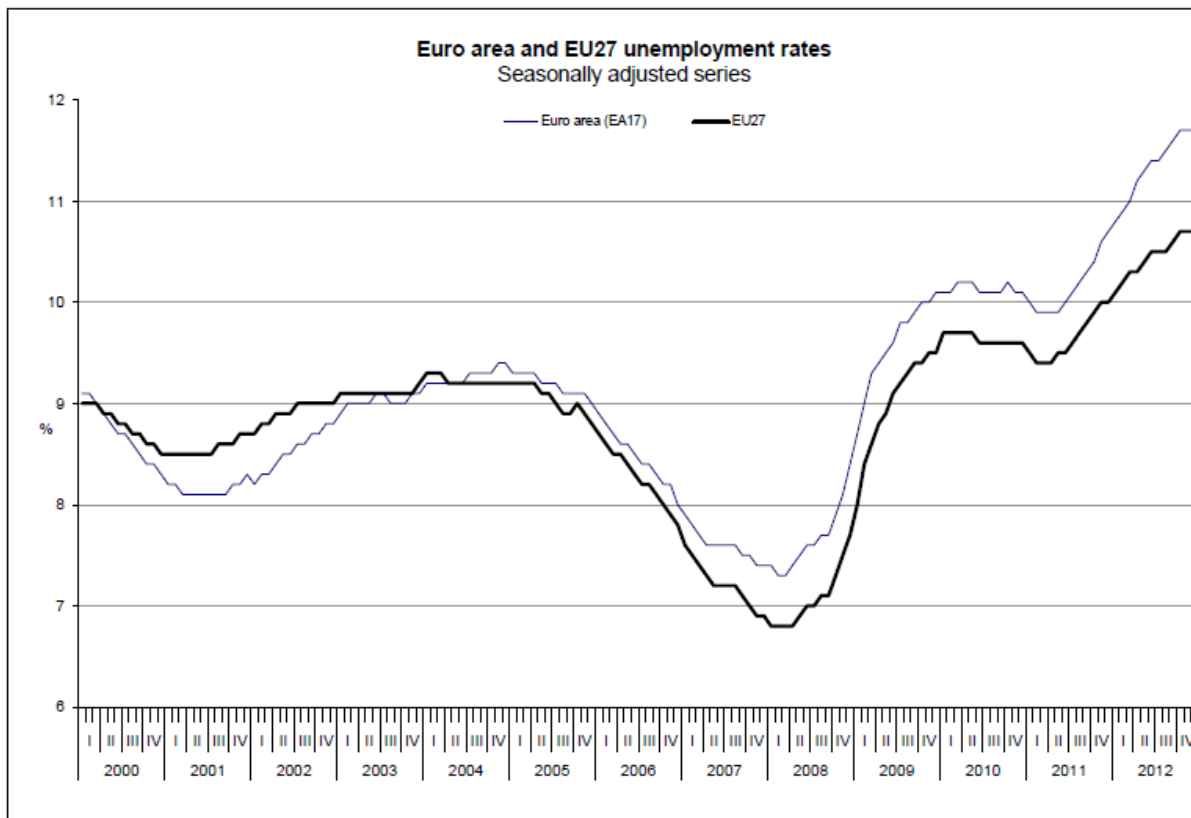
Évolution de la dette publique dans l'UE 27 (% PIB)



3. Défi pour le monde syndical

Analyse syndicale : 3) Les politiques d'austérité entraînent une explosion du chômage

Évolution du chômage dans l'UE 27 et la zone euro



3. Défi pour le monde syndical

Analyse syndicale : 4) Les « réformes structurelles » prônées par l'UE sont un programme de démantèlement du modèle social européen.

Argumentaire UE/EM : ces réformes sont nécessaires pour améliorer la compétitivité de l'économie, relancer les exportations, et par là, relancer la croissance et l'emploi.

Or :

- dans un marché unique avec monnaie unique, l'augmentation de la compétitivité d'un pays par des réformes du marché de l'emploi = exportation du chômage dans les autres pays du marché unique
- les normes salariales prônées par la Commission (évolution des salaires nominaux en lien avec les évolutions de productivité) aboutissent à une baisse du pouvoir d'achat, donc de la demande intérieure; le seul effet tangible est une augmentation des marges de profit
- dans les pays sous mémorandum, la chute de la demande intérieure n'est pas –ou n'est que faiblement- compensée par le regain des exportations
- enfin, rappel que: l'UE ne peut « *porter atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale* » (art. 153 TFUE). Selon le traité, l'UE ne dispose d'aucune compétence en matière de *rémunérations, de droit d'association, de droit de grève, de droit de lock-out* (id.).

3. Défi pour le monde syndical

La CES en appelle à un nouveau « Contrat social » fondé sur trois piliers : la démocratie sociale, la gouvernance économique au service d'une croissance durable et d'emplois de qualité, et la justice économique et sociale (*via* les politiques de redistribution, la fiscalité et la protection sociale). Concrètement :

- maintien des compétences nationales en matière de fixation des salaires : rôle spécifique des partenaires sociaux, négociation collective libre et dialogue social
- meilleure coordination salariale : fixation de seuils minima dans chaque État membre; salaires minimums légaux à 60% du salaire médian (là où...)
- mise en place d'instruments de solidarité : de type euro-obligations
- renforcement du rôle de la BCE (prêteur en dernier ressort) (mais quelles conditionnalités ?)
- mise en place d'un cadre robuste de régulation européen de l'industrie financière
- fiscalité : taxe sur les transactions financières, harmonisation des bases taxables des sociétés, puis de leur taux, lutte contre la fraude fiscale et les paradis fiscaux
- politiques coordonnées pour l'industrie et l'investissement vert (cf. prop. DGB).

(Pour plus de détails, voir « Un contrat social pour l'Europe », résolution Comité exécutif, juin 2012)

3. Défi pour le monde syndical

(Le DGB, coupole syndicale allemande, lance une campagne en faveur d'un « Plan Marshall pour l'Europe » = plan de développement, d'investissement et de relance économique pour l'Europe 2013-2022.

Changer de cap : « engager sur une nouvelle voie la menant vers la modernisation et la croissance à long terme afin d'affermir notre continent, de créer les emplois du 21^e siècle et d'offrir la prospérité à tous ».

- « Tournant énergétique européen »: instaurer une économie sobre en énergie et ménageant les ressources disponibles afin de nous rendre indépendants à longue échéance des importations d'énergie et de réduire massivement les émissions de CO₂ en Europe.
- préparer les villes et communes à une société vieillissante, promouvoir l'éducation et la formation, moderniser et étendre les infrastructures publiques et privées existantes, ouvrir les centres industriels et de services de demain, renforcer l'innovation, la recherche et le développement, améliorer la coopération entre pays européens qui ne pourront venir à bout, seuls, des défis posés par la transition écologique, etc.
- investissements annuels pour ce programme : 150 milliards d'euros. Création d'un « Fonds d'avenir européen » capable de mobiliser une partie des 27 000 milliards d'euros à la recherche de possibilités de placement sûres et rentables (émissions d'emprunts « New Deal »; paiement des intérêts de ces emprunts via les recettes de la TTF) + prélèvement d'un impôt sur la fortune dans tous les États membres.)

3. Défi pour le monde syndical

Dans un avenir proche, le monde syndical devra se prononcer sur les futures propositions de la Commission et du président du Conseil européen sur la « dimension sociale de l'union économique et monétaire », en particulier :

- faisabilité d'un système européen d'assurance-chômage dans la zone euro ?
- « arrangements contractuels » entre Commission et États membres ? + Aides financières européennes liées à la mise en œuvre des réformes ?
- renforcement de la dimension « emploi » et « risques sociaux » dans le Semestre européen ? (indicateurs sociaux : taux d'emploi, de pauvreté, de NEET... + normes sociales de base, du type *Youth Guarantee*).

La CES demande également de renforcer l'implication des partenaires sociaux dans le 3^e « Semestre européen », en particulier :

- consultations européennes sur l'AGS
- consultations nationales préalables sur les PNR et sur les CSR
- changement de cap : demande intérieure, investissements, emplois, justice sociale (en particulier monitoring des profits).



Merci pour votre attention