

## Recommandations de la CES pour alimenter le débat public sur la révision de la gouvernance économique de l'UE

Adoptée lors de la réunion virtuelle du Comité exécutif des 8 et 9 décembre 2021

La Commission européenne a relancé la consultation sur la gouvernance économique, c'est-à-dire les règles qui président à l'élaboration des politiques économiques dans les pays de l'UE. Notre but est de tourner le dos à l'austérité et de créer des conditions qui stimulent la mobilisation permanente de moyens pour les investissements et le financement des politiques sociales européennes.

En suivant ce [lien](#), il est possible de répondre aux 11 questions de l'enquête. Il n'est pas nécessaire de répondre à toutes les questions. Pour chaque question, la réponse est limitée à 5.000 caractères. Il est déconseillé de copier/coller un texte d'une réponse à l'autre. Les réponses identiques seront ignorées.

Vous trouverez ci-dessous quelques éléments et suggestions, question par question, de propositions et d'objectifs pour une réforme de la gouvernance économique de l'UE. Toutes les propositions qui suivent sont basées sur l'actualisation de la réponse de la CES à la consultation publique.

### 1. **Comment le cadre peut-il être amélioré pour garantir des finances publiques durables dans tous les États membres et contribuer à l'élimination des déséquilibres macroéconomiques existants tout en évitant l'émergence de nouveaux déséquilibres ?**

Aujourd'hui, aller au-delà du pacte budgétaire et revisiter le pacte de stabilité et de croissance (PSC) pour promouvoir une plus grande flexibilité et favoriser les investissements sociaux et environnementaux nécessaires est devenu une question d'urgence. Il est essentiel de fixer des règles européennes allant au-delà du PIB lors de l'évaluation des performances des États membres et de mesurer le succès de l'économie de l'UE en fonction du bien-être des citoyens, des marchés du travail inclusifs et des normes de travail et environnementales. Ce qui est en jeu, c'est: i) la capacité de l'UE et des États membres à investir dans les soins de santé, l'éducation, les transports, un environnement plus sain et dans d'autres services et infrastructures; ii) la capacité de nos économies à offrir des emplois de qualité et à mettre le travail au centre de notre modèle de développement.

La procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques (PDM) doit être révisée pour y inclure des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux qui tiennent compte du besoin accru d'investissements et de dépenses publics pour soutenir les transitions environnementale, numérique et sociétale.

Les écarts d'investissements entre États membres doivent être liés à une capacité renforcée de l'UE en matière d'investissements. A cet égard, le programme NextGenerationEU répond à plusieurs besoins importants, qu'il s'agisse d'investissements ou de besoins sociaux, pour lesquels la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) est d'une grande pertinence pour le présent et l'avenir de l'UE.

### 2. **Comment le cadre peut-il assurer des politiques budgétaires responsables qui préservent la durabilité à long terme tout en permettant une stabilisation macroéconomique à court terme ?**

Dans l'UE, les investissements publics ont été les premières victimes des réductions des dépenses, ce qui a entravé la croissance économique future de manière bien plus

brutale que dans d'autres économies. Les dépenses de santé publique ont ainsi été gravement affectées dans plusieurs États membres de l'UE.

Au nom de la compétitivité économique, certains États membres ont dû adopter des réformes qui se sont révélées préjudiciables pour le travail et les salaires et ont détruit des structures collectives. Aujourd'hui, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour les rétablir: la dégradation de la législation en matière de protection de l'emploi, la décentralisation de la négociation collective, la baisse de conventions collectives et une réduction des coûts de licenciement et d'embauche. Ce n'est pas seulement terrible pour les travailleurs mais c'est aussi très mauvais pour les entreprises.

Ensemble, ces mesures d'austérité et ces réformes structurelles étaient supposées diminuer les rapports dette-PIB (alors qu'en réalité ils ont augmenté) et avoir un effet positif sur l'économie. Au lieu de cela, elles ont fortement contribué à un taux de chômage élevé, à l'accroissement des inégalités accrues et à une contraction forte et prolongée de la productivité et du PIB.

La durabilité des finances publiques peut être sauvegardée en instaurant une «règle d'or» en matière d'investissements publics afin de maintenir et d'assurer des niveaux soutenables d'investissement et de croissance et de diminuer durablement les rapports dette-PIB.

Il faut en outre abandonner les concepts contestés de déficit/équilibre structurels et les remplacer par une règle en matière de dépenses publiques. Dans une politique budgétaire révisée, elle se calculerait net de paiements d'intérêt, de dépenses de chômage et de dépenses relatives aux régimes de revenu minimum ainsi que de l'impact estimé de toute nouvelle mesure discrétionnaire portant sur le revenu (singulièrement parce que des mesures particulièrement urgentes sont nécessaires pour faire face aux importantes pénuries de personnel de santé et de soins et au problème des bas salaires dans ces secteurs) tout en gardant les dépenses publiques à un niveau supportable au regard des rapports dette-PIB à long terme. Actualiser la règle de la dette pour l'adapter à la situation budgétaire actuelle et garantir la diminution des rapports dette-PIB de manière responsable est également nécessaire.

### **3. Comment le cadre peut-il motiver les États membres à entreprendre les réformes et les investissements importants nécessaires pour respecter le Green Deal et répondre aux défis économiques, sociaux et environnementaux d'aujourd'hui et de demain – comme la double transition – tout en veillant à se protéger des risques liés à la soutenabilité de la dette?**

Un investissement annuel d'au moins mille milliards d'euros est nécessaire pour soutenir le progrès social et un avenir durable. C'est le niveau requis pour assurer un avenir décent pour les gens et pour la planète.

Les orientations en matière d'investissements et d'objectifs quantitatifs définies dans le règlement de la FRR (37% d'investissements nationaux pour la protection du climat et 20% pour la numérisation) constituent un pas dans la bonne direction.

La stratégie de reprise doit rapidement canaliser les investissements dans des domaines stratégiques clés pouvant renforcer une croissance durable et favoriser la création d'emplois de qualité en Europe en déployant tous les instruments financiers disponibles.

Les priorités d'une transition juste sont notamment : renforcer les investissements dans les secteurs stratégiques ; stimuler une reprise soutenue par une demande intérieure accrue ; réduire les inégalités assurant ainsi une répartition équitable entre profit et salaires ; rendre nos sociétés et nos économies plus vertes, plus circulaires et plus durables (toutes ces mesures respectant les principaux objectifs de développement

durable des Nations unies) ; soutenir la création d'emplois de qualité et promouvoir la reconversion et le perfectionnement professionnels des travailleurs.

La CES plaide pour des facilités d'investissement et des règles budgétaires qui assurent le plein emploi, un travail décent et une vie meilleure pour tous permettant ainsi à notre économie de se remettre de la pandémie, de faire face aux défis des transformations numériques et environnementales de manière durable en consentant les énormes investissements nécessaires au plan social, de créer des emplois nouveaux et de qualité tout en protégeant les travailleurs engagés dans les processus de reconversion et créer du progrès social pour améliorer les conditions de vie et de travail des gens.

Nous réclamons une capacité budgétaire permanente. En outre, et afin d'accroître la soutenabilité budgétaire, une augmentation des ressources propres de l'UE serait nécessaire. Le meilleur moyen d'augmenter significativement ces ressources passe par une réforme de la fiscalité pour la rendre plus juste pour les salariés et améliorer les recettes fiscales des États membres. Pour parvenir à une justice fiscale et sociale, il est nécessaire d'augmenter la fiscalité sur les émissions polluantes, d'augmenter l'imposition des sociétés pour la rendre plus équitable et d'adopter une position plus radicale en matière de lutte contre l'évasion fiscale et la fraude fiscale.

#### **4. Comment peut-on simplifier le cadre européen et améliorer la transparence de sa mise en œuvre ?**

Le cadre budgétaire de l'UE doit être réformé de sorte à mieux protéger les investissements publics. L'effet multiplicateur des investissements publics est particulièrement élevé et une réduction de ces investissements a donc un impact éminemment négatif sur la croissance économique et l'emploi.

La CES continue de réclamer une règle d'or pour les investissements publics, ce qui implique d'exclure les investissements publics nets (les nouveaux investissements) des calculs du déficit dans le cadre du PSC car ceux-ci génèrent une rentabilité économique élevée. Nous réclamons aussi une règle pour les dépenses publiques courantes de manière à échapper au pacte budgétaire qui exige un budget équilibré. Il faut en outre réformer les méthodes d'ajustement cycliques utilisées par la Commission européenne (en abandonnant les concepts contestés de déficit/équilibre structurels).

La CES soutient l'idée d'introduire des éléments spécifiques par pays dans un cadre budgétaire simplifié tout en maintenant la soutenabilité de la dette mais en supprimant les trajectoires rigides de réduction de l'endettement telles que prescrites dans le « six-pack ». Une différenciation par pays des stratégies de réduction des rapports dette-PIB devrait reposer sur une analyse économique complète et à long terme ainsi que sur une analyse de soutenabilité de la dette.

La CES se montre critique à l'égard des objectifs des ratios d'endettement (60% et 3% du PIB) fixés dans le protocole sur la procédure de déficit excessif annexé au traité. Elle suggère plutôt d'autoriser des révisions régulières des objectifs par pays en matière de déficit et de ratio d'endettement tenant compte du contexte macroéconomique actualisé. Cela se traduit par une flexibilité accrue des trajectoires de réduction de la dette.

#### **5. Comment la surveillance peut-elle mettre l'accent sur les États membres confrontés à des défis politiques plus urgents et assurer un dialogue et un engagement de qualité ?**

Les cycles de surveillance multilatérale devraient être liés aux 4 dimensions du développement : social, environnemental, économique et budgétaire. Celles-ci doivent être reflétées dans la manière dont le Semestre et les plans nationaux sont conçus. Des dépenses publiques soutenables doivent être associées à des objectifs sociaux

spécifiques par pays. Toutefois, les États membres compilent actuellement un grand nombre de plans nationaux et effectuent donc un nombre important de micro-tâches : programmes nationaux de réforme, programmes de stabilité et de convergence, projets de plans budgétaires, programmes de partenariats économiques, plans d'actions correctives, plans pour une transition juste, etc. Ce nombre augmente encore du fait de la FRR et des plans nationaux de reprise et de résilience.

La consolidation d'un plan national simplifié est nécessaire et différents domaines d'action devraient être envisagés pour améliorer l'intégration des objectifs budgétaires, sociaux, environnementaux et économiques de la gouvernance économique.

Cela aiderait également les partenaires sociaux à s'engager pleinement, en temps opportun et selon une norme de qualité minimum, dans un véritable processus de consultation. En tout cas, comme la qualité de l'engagement varie énormément d'un État membre à l'autre, il serait souhaitable que le droit européen règlementant le Semestre rende obligatoire la consultation des partenaires sociaux lors de la rédaction et de la mise en œuvre des plans nationaux.

**6. A quels égards la conception, la gouvernance et le fonctionnement de la FRR ouvrent-ils des perspectives utiles en matière de gouvernance économique à travers une meilleure appropriation, une confiance mutuelle et l'application et l'interaction entre les dimensions économiques, de l'emploi et budgétaires ?**

La FRR inclut un processus utile pour évaluer la soutenabilité des investissements publics qui constitue une pratique positive pour la future gouvernance économique de l'UE. La confiance mutuelle et une meilleure mise en œuvre des exigences européennes dans le contexte de la gouvernance économique ne peuvent être assurées qu'à travers une plus grande démocratisation du processus du Semestre. Cela devrait se traduire par le renforcement de la coordination, de la transparence et du rôle des institutions européennes, y compris en accordant des pouvoirs élargis au Parlement pour assurer le contrôle de la gouvernance économique, en définissant par exemple des objectifs et des politiques macros, et en tenant la Commission pour responsable du contrôle de leur mise en œuvre. De plus, et plus important encore, les syndicats doivent être impliqués dans l'élaboration, la gouvernance et la mise en œuvre des plans nationaux.

La CES suggère des règles de gouvernance alternatives qui englobent spécifiquement la transformation de la FRR en une facilité stable qui stimule les investissements dans des infrastructures environnementales et sociales européennes tout en assurant une juste transition verte, numérique et démographique. La Commission devrait faire de la facilité pour la reprise et la résilience un instrument de financement permanent autorisant des investissements cruciaux dans des domaines clés et garantissant la cohérence avec les 20 principes du socle européen des droits sociaux (SEDS) et les indicateurs du tableau de bord social.

**7. Existe-t-il une opportunité de renforcer les cadres budgétaires nationaux et d'améliorer leur interaction avec le cadre budgétaire de l'UE ?**

Les politiques budgétaires doivent mieux interagir avec les politiques sociales et économiques. Cela implique que le processus actuel de surveillance multilatérale, basé sur le Semestre européen, poursuivra ses objectifs de préservation de la stabilité à court terme des budgets nationaux et continuera à veiller au développement social et économique durable de l'UE. La Commission doit modifier tant le volet préventif que le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance pour permettre une flexibilité accrue et des investissements publics intelligents dans le domaine social sans les pressions des mécanismes de réduction de la dette et du déficit. Les valeurs de référence concernant les rapports dette-PIB et déficit-PIB doivent être abandonnées. Comme pour

l'objectif dette-PIB, ces valeurs doivent être considérées comme des objectifs à très long terme qui seraient mieux servis par des objectifs budgétaires plus réalistes et spécifiques par pays. La procédure pour déséquilibres macroéconomiques, en ce compris les indicateurs économiques, sociaux et environnementaux, devrait être intégrée dans ce processus pour déséquilibres sociaux (voir ci-après).

**8. Comment le cadre peut-il garantir une application effective ? Quel serait le rôle de sanctions financières, d'atteintes à la réputation et d'incitants positifs ?**

Une nouvelle gouvernance économique et sociale créera l'environnement adéquat pour une application plus effective des décisions coordonnées au niveau de l'UE. La CES estime que le renforcement de la dimension sociale de la gouvernance améliorera le niveau de mise en œuvre de politiques à l'échelle européenne. Les incitants viendront de la possibilité d'accroître le consensus et de maintenir la stabilité à tous les niveaux politiques et administratifs. La CES plaide pour une interaction accrue et structurée entre contrôle et correction des déséquilibres dans les domaines budgétaire, économique et social. Une implication plus structurée des partenaires sociaux au niveau européen et national contribuera également à l'appropriation et à une réelle application des politiques au niveau national.

Une procédure de déséquilibres sociaux, basée sur le socle européen des droits sociaux et le tableau de bord social, devrait être instaurée pour identifier, prévenir et s'attaquer aux lacunes dans le domaine social au sein d'un État membre. L'identification de déséquilibres sociaux devrait être automatiquement suivie de recommandations spécifiques par pays. Les pays présentant des déséquilibres pertinents au terme d'un examen approfondi devraient les aborder en impliquant étroitement les partenaires sociaux.

Les grands objectifs adoptés à Porto lors du sommet social et une partie du plan d'action de mise en œuvre du SEDS constituent une bonne orientation. Ces d'objectifs doivent lier l'architecture de la future gouvernance économique au progrès social.

Un modèle de développement plus complet fait référence à l'Agenda 2030 des Nations unies. Le modèle axé sur l'ODD 8 proposé par la CES fournirait un cadre dans lequel le contrôle des performances sociales pourrait être actualisé en recourant à une définition plus large du bien-être, de l'efficacité du marché du travail, de la vulnérabilité des travailleurs et du respect des droits fondamentaux des syndicats.

**9. A la lumière de l'impact massif de la crise du Covid-19 et des nouveaux moyens d'action temporaires mis en place pour y répondre, comment le cadre – en ce compris le pacte de stabilité et de croissance, la procédure pour déséquilibres macroéconomiques et, plus largement, le Semestre européen – peut-il assurer une réponse politique adéquate et coordonnée au niveau européen et national ?**

Renforcer la dimension sociale de la gouvernance économique est crucial. Le SEDS, son tableau de bord révisé et son plan d'action devraient jouer un rôle plus fort et être mieux intégrés dans l'architecture de la gouvernance économique de l'UE.

Le développement durable doit jouer un rôle fondamental dans la gouvernance de l'UE, y compris en l'associant étroitement au Green Deal européen. Une croissance verte durable devrait garder l'orientation générale d'une « transition équitable et juste » permettant de combiner la protection de l'environnement et de la santé avec la justice sociale et l'emploi de qualité. Le Semestre devrait être un processus de convergence visant les meilleurs performeurs de l'ODD 8. En Europe, cela veut principalement dire mettre en œuvre le SEDS.

Le dialogue social est un outil irremplaçable de gestion de crise équilibrée et de reprise accélérée ainsi qu'un instrument de gouvernance essentiel en matière de changement. La CES propose de renforcer le rôle du dialogue social au niveau européen et national en imposant aux gouvernements une règle contraignante d'implication des partenaires sociaux (consultations en temps utile, significatives et au niveau approprié) dans l'élaboration des politiques économiques nationales et dans la rédaction et la mise en œuvre de plans mobilisant des fonds européens.

**10. Comment le cadre devrait-il tenir compte de la dimension de la zone euro et de l'agenda pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ?**

La CES suggère d'exploiter le potentiel des fonds européens pour aller vers une capacité budgétaire permanente de l'UE et des ressources propres appropriées pour faire face aux chocs économiques au niveau européen et national. En plus du fonds européen pour la relance, les capacités d'emprunt des États membres pour financer les investissements et les instruments de stabilisation doivent être élargies. En outre, tenant compte de l'expérience positive de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE), et vu la nécessité de continuer à soutenir les régimes nationaux de chômage temporaire, des conditions favorables de prêt et de remboursement des coûts devraient être maintenues afin de faire en sorte que SURE (ou des instruments similaires) reste abordable et une option viable pour garder les taux de chômage sous contrôle.

De plus, afin d'assurer des conditions de concurrence équitables et de renforcer la lutte contre l'évasion fiscale, la CES appelle à une mise en place rapide d'un taux minimum d'imposition des sociétés pour les entreprises multinationales et un plan ambitieux pour une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés s'accompagnant d'une formule adéquate de répartition des bénéfices.

Enfin, un cadre d'action solide de progrès social, tel le SEDS et son plan d'action, des objectifs clairs visant à améliorer les conditions de travail de tous les Européens et une plus grande implication des partenaires sociaux pourraient constituer un solide contrepoids dans un marché unique approfondi.

**11. Considérant la manière dont la crise du Covid-19 a refaçonné nos économies, y a-t-il d'autres défis que le cadre de la gouvernance économique devrait intégrer au-delà de ceux qui ont été identifiés jusqu'à présent ?**

Le cadre de gouvernance budgétaire doit être démocratisé. La politique budgétaire est le domaine classique des politiques parlementaires dont les décisions affectent l'entière structure de dépenses et de recettes de l'État. Dès lors, les parlements nationaux, le Parlement européen et les partenaires sociaux doivent se voir confier un rôle bien plus important dans le cadre de la future gouvernance économique de l'UE. Les parlements nationaux et les partenaires sociaux nationaux devraient avoir leur mot à dire dans la détermination des priorités, les objectifs des politiques et le contrôle de la mise en œuvre des programmes nationaux de réforme et des plans nationaux de reprise et de résilience. Dans le même ordre d'idée, il est nécessaire d'impliquer davantage les syndicats et la société civile dans le Semestre européen, tant au niveau national qu'europpéen.