



S'ENGAGER POUR CHACUN
AGIR POUR TOUS

ÉCLAIRAGE

NOTE D'ÉCONOMIE



Février 2019

L'euro a 20 ans, l'avenir nous appartient !

1. Une Union européenne en crise

Les États européens sont aujourd'hui confrontés à la montée en puissance des pays émergents et à des replis protectionnistes, alors que l'échelon européen demeure le cadre pertinent face aux enjeux écologiques, d'innovation, d'indépendance énergétique et numérique (cf. Note Eco janvier 2019). Plus que jamais, pour faire face à ces défis et peser sur la scène mondiale, ils doivent unir leurs efforts et mener une action concertée au sein de l'Union européenne (UE). On constate pourtant la montée de partis eurosceptiques, aux discours populistes et identitaires qui laissent accroire que c'est au niveau national que les réponses seront trouvées. Le Brexit en est une illustration flagrante. Sans aller jusqu'à la sortie de l'UE, la tendance à vouloir limiter l'action européenne a gagné un poids considérable en Hongrie, en Pologne, en République tchèque, en Italie, etc., au risque d'un délitement de l'UE et d'un affaiblissement de ses États membres.

Sur le plan économique, la construction européenne éprouve d'importants dysfonctionnements. En premier lieu, il existe d'importantes inégalités économiques entre États membres. L'excédent commercial allemand¹ favorise un euro fort, affaiblissant la compétitivité coût des pays du Sud de l'Europe, et

assèche la demande européenne². Pour pallier à cette difficulté, les États membres s'étaient accordés, dès 2011³, sur un maxima d'excédent commercial de 6% du PIB⁴. Mais l'UE dispose de peu de moyens pour le faire respecter. Il est moins contraignant que l'objectif des 3% du PIB de déficit public⁵ issu du Traité de Maastricht, en 1992, par exemple. Pourtant, ce dernier critère connaît de nombreuses limites. Il s'exprime par rapport au PIB et dépend donc de l'activité économique. Plus l'activité du pays se détériore, plus les risques de ne pas respecter les 3% augmentent, incitant les gouvernements à freiner aveuglément les dépenses publiques, modérant d'autant plus l'activité. La manière dont a été gérée la crise des dettes souveraines dans les années 2010-2013 en a été un révélateur. Tournées quasi exclusivement vers la maîtrise des déficits, les mesures prises ont conduit, dans les pays les plus touchés, à réduire drastiquement les dépenses publiques (protection sociale, masse salariale des fonctionnaires, etc.). Ces

² Dès les années 2000, l'amélioration de la compétitivité coût allemande (modération salariale) détériore à la fois la demande intérieure des États membres (pour gonfler la demande adressée à l'Allemagne) et la demande intérieure allemande.

³ Le "six pack", entré en vigueur en novembre 2011, sont plusieurs dispositions législatives qui renforcent la gouvernance économique et budgétaire dans les 27 États membres de l'Union européenne, encadrée par le Pacte de stabilité et de croissance.

⁴ Un déficit commercial de plus de 4 % du PIB ou un excédent de plus de 6 % du PIB, trois années de suite, est considéré comme un « déséquilibre macroéconomique ». L'Allemagne dépasse ce seuil de façon quasi continue depuis 2008.

⁵ L'UE émet des recommandations à mettre en œuvre lorsqu'elle identifie un excédent commercial excessif dans un État membre. Ne pas les prendre en compte peut aboutir à des sanctions financières. Le critère de déficit public est quant à lui inscrit dans les traités européens et est encadré par des sanctions financières plus importantes.

¹ L'Allemagne se démarque historiquement par sa haute compétitivité hors prix (qualité de son offre).



mesures n'ont pas fait l'objet d'un véritable débat démocratique, ni au niveau national, ni au Parlement européen. Le chiffre de 3% ne disant rien sur la nature du déficit (investissement vs gaspillage), ce critère s'applique de la même manière à tous les Etats membres, sans prendre suffisamment en compte la diversité des systèmes économiques et sociaux, au détriment de la stabilisation de l'activité, du plein emploi et des besoins d'investissement public.

L'UE est in fine rendue responsable des problèmes rencontrés, alors que c'est l'insuffisance des capacités d'action européenne qui handicape la mise en œuvre de solutions. A nouveau, la période post crise de 2008 a conduit à davantage de flexibilisation sur les marchés du travail, à la baisse du coût du travail, la remise en cause parfois des systèmes de négociation collective, etc., et ce, en partie parce que la zone euro n'avait pas les outils pertinents pour affronter cette crise. Celle-ci a révélé que l'existence de l'euro ne suffisait pas à elle seule à favoriser une convergence économique et sociale. Les disparités entre pays se sont même aggravées. L'Union a réagi dans l'urgence, essentiellement sous un aspect curatif. Il n'existe pas aujourd'hui de mécanisme satisfaisant permettant de prévenir les crises, ou de redistribuer les richesses (comme pourrait le faire un budget européen⁶). Ainsi, les fractures sociales et territoriales se sont aggravées. La défiance des populations qui en découle, alimente, en retour, les partis eurosceptiques et entrave l'action européenne. Sortir de ce cercle vicieux nécessite de relancer l'Europe de la

cohésion économique, sociale et environnementale.

2. Une nouvelle voie pour l'Europe s'est imposée à la Commission Juncker

Cette nécessité n'a pas échappé aux dirigeants des Etats membres, réunis au sein du Conseil européen. En juin 2014 ont été définies les dix orientations stratégiques sur lesquelles s'appuie la Commission présidée par Jean-Claude Juncker élue dans la foulée. Parmi elles, un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement, et une union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable.

Cet infléchissement de la stratégie européenne s'est traduit par la reprise partielle de deux revendications de la Confédération européenne des syndicats (CES). La 1^{ère} concerne la mise en place d'un Plan d'investissement européen. La CES, constatant la baisse de l'investissement, notamment public, en Europe, revendique un plan chiffré à 2% du PIB européen pendant 10 ans (soit environ 260 milliards d'euros par an). Objectif : donner les moyens à l'UE de s'engager dans les transitions technologique et écologique, en développant l'innovation, les infrastructures, la formation des salariés, etc. Le Plan Juncker prévoit une première enveloppe de 315 milliards d'euros sur trois ans (2015 à 2018), portée ensuite à 500 milliards et prolongée jusqu'à 2020. Ce plan reprend a minima la revendication de la CES : son montant ne s'avère pas à la hauteur des défis technologiques et environnementaux auxquels l'Europe doit faire face ; sa mise en œuvre s'appuie sur des demandes nationales, ce qui ne favorise pas les projets transfrontaliers et des synergies

⁶ Tel un budget national redistribuerait les richesses vers les territoires dans le besoin



européennes. Cependant, il a permis de mobiliser un financement privé significatif.

La 2^{ème} revendication de la CES partiellement prise en compte est celle d'un pacte social pour l'Europe. En proclamant, en 2017, le socle européen des droits sociaux (SEDS), l'UE affirme vingt principes dans trois domaines : égalité des chances et accès au marché du travail, conditions de travail équitables, protection et insertion sociales. Ces principes ont commencé à être mis en œuvre, avec un tableau de bord social de suivi (intégré aux procédures de gouvernance économique : Semestre européen) et dans des initiatives législatives européennes dont la proposition d'une Autorité européenne du travail qui coordonnerait notamment la lutte contre les abus et les fraudes au détachement des travailleurs dans l'UE.

En 2017, la Commission a lancé une réflexion⁷ et émis des propositions pour approfondir la zone euro d'ici 2025, « élément essentiel de la réponse à la crise économique et financière ». Une 1^{ère} proposition est d'intégrer dans la législation communautaire les traités intergouvernementaux sur la stabilité budgétaire. Ces dispositions pourraient consolider des règles budgétaires déjà jugées trop strictes. Mais, d'un autre côté, cela permettrait de sortir de la mécanique des seules discussions entre Etats et de progresser dans le contrôle démocratique des décisions avec une meilleure implication du Parlement européen – s'il

devenait co-décisionnaire au lieu de n'être que consulté comme aujourd'hui. De plus, la Commission insiste sur les marges de manœuvre qu'autorise le Pacte de stabilité et de croissance pour déroger aux critères budgétaires (3% du PIB de déficit et 60 d'endettement) lorsque les Etats mettent en œuvre des réformes structurelles ou investissent. Toutefois, il conviendrait d'accentuer ces marges de manœuvre en faveur d'investissements d'avenir.

La proposition d'un programme d'appui aux réformes, c'est-à-dire des aides financières pour la mise en œuvre des réformes préconisées dans le cadre du Semestre européen, est perçue comme un moyen de pression supplémentaire pour la remise en cause des législations sociales. Pour la CFDT, si ces réformes sont le résultat d'une véritable concertation avec les partenaires sociaux, cette mesure pourrait contribuer à la mise en œuvre de réformes équitables.

D'autres propositions vont dans le sens des revendications de la CES : la création d'un mécanisme européen de stabilisation des investissements, la pérennisation du mécanisme actuel de garantie des dettes des Etats via la constitution d'un Fonds monétaire européen et la mise à l'étude d'un système de réassurance chômage européen – une revendication portée par la CFDT au sein de la CES. Le mécanisme européen de stabilisation des investissements ne serait doté que d'une trentaine de milliards d'euros et ne pourrait être mis en œuvre qu'en cas de choc asymétrique important. On reste dans du curatif, avec des moyens limités. Mais l'ensemble de ces mesures a le mérite de poser la question d'une capacité budgétaire pour la zone euro, avec une

⁷ Cette réflexion a débuté en 2015 avec le Rapport des cinq présidents (ceux des instances qui participent au pilotage économique de l'Europe : la Commission, le Conseil, l'Eurogroupe, la Banque centrale européenne, et le Parlement européen), complétée, en 2017, par un Livre blanc sur l'avenir de l'Europe et un document de la Commission sur l'approfondissement de la zone euro, puis par une feuille de route début 2018.



ouverture aux pays qui envisagent d'adopter la monnaie européenne. En ce sens, il s'agit d'un pas significatif vers plus et mieux d'Europe.

Enfin, la Commission propose qu'un ministre européen de l'Économie et des Finances soit responsable de l'élaboration des politiques économiques ; cela va dans le sens des attentes syndicales, qui revendiquent en parallèle un ministre du Travail et des Affaires sociales afin d'équilibrer les dimensions économiques et sociales.

3. Les propositions CFDT : une capacité budgétaire à la hauteur des enjeux démocratiques, sociaux et environnementaux.

Pour la CFDT, il est essentiel que l'Europe se donne les moyens d'une croissance inclusive, créatrice d'emplois de qualité, favorisant la cohésion sociale, et lui permettant d'assurer les transitions écologique, technologique et démographique. L'UE doit définir des politiques communes créant des synergies entre les Etats membres dans de nombreux domaines : infrastructures de transports économes en énergie et à faibles émissions de carbone, développement technologique et industriel, recherche et développement (rendre contraignant l'objectif de 3% du PIB visé par l'UE dans ce domaine), rénovation des bâtiments, énergies renouvelables, protection de la biodiversité, du patrimoine, agro-écologie, tourisme responsable, soins aux personnes âgées, accueil de la petite enfance, égalité de genre, etc.

Certains domaines demandent une forte intervention européenne, d'autres simplement un soutien aux politiques

nationales. L'Europe doit permettre des péréquations pour aider les Etats qui ont le moins de moyens à développer les politiques économiques sociales et environnementales favorisant une convergence vers le haut au sein de l'UE. L'amélioration de la situation des pays les moins favorisés diminuera les risques de dumping social et environnemental. Ceci exige un budget à la hauteur de ces ambitions. Ce n'est pas ce que laissent augurer les discussions actuelles sur le nouveau cadre financier pluriannuel pour la période de 2021 à 2027 : elles s'en tiennent au niveau actuel d'à peine plus de 1% du PIB européen. La proposition du Parlement de passer à 1,3% paraît démesurée pour beaucoup d'Etats. Pourtant, face aux moyens dont disposent des pays comme la Chine, la Russie ou les Etats-Unis, c'est dérisoire. L'UE se veut un acteur mondial, mais les Etats membres ne lui en donnent pas les moyens, alors qu'ils ont par ailleurs souvent du mal à se coordonner pour mener une action internationale conjointe. Sortir de cette contradiction nécessite de doter l'UE de ressources propres. Elle pourrait ainsi décider des recettes et des dépenses en fonction d'objectifs politiques. Plusieurs possibilités sont envisageables pour trouver ces ressources : fiscalité écologique, taxes sur les transactions financières, part de la fiscalité des entreprises (ce qui aurait l'avantage de lutter contre le dumping fiscal), etc.

Outil de financement des politiques, le budget est aussi un enjeu de démocratie. Avec un budget aussi faible qu'à l'heure actuelle, les politiques européennes ne peuvent venir qu'en complément des politiques nationales. Or le niveau d'intégration déjà atteint et les enjeux



mondiaux exigent une cohérence forte entre politiques nationales et politiques européennes. L'UE joue alors un rôle de coordination de règles nationales, ce qui est parfois vécu par les citoyens comme une mainmise technocratique sur la souveraineté nationale. Donner au Parlement européen la capacité de débattre et de décider des orientations politiques du budget serait un puissant moyen de démocratiser l'Europe. Michel Aglietta et Nicolas Leron chiffrent à au moins 3,5% du PIB européen le niveau du budget qui pourrait entraîner ce basculement. Un tel chiffre ne semble pas exorbitant, même si les discussions actuelles en Europe en sont éloignées. Pourtant le renforcement du budget européen pourrait entraîner, grâce aux synergies qu'il rendrait possibles, des économies dans les budgets nationaux. La mise en place d'une capacité budgétaire de la zone euro, en complément du budget de l'UE, permettrait de s'en approcher. Cette capacité budgétaire est aussi nécessaire pour une meilleure cohésion de l'eurozone. Il apparaît indispensable de mener des politiques spécifiques pour favoriser la convergence entre Etats membres et, in fine, éviter les dévaluations internes (concurrence entre les Etats membres par le coût du travail, par exemple).

En ce sens, la CFDT soutient les propositions de la Commission pour l'approfondissement de la zone euro, considérant qu'il s'agit de premiers pas à poursuivre. Il est essentiel d'augmenter significativement les montants engagés, en œuvrant pour un système de réassurance chômage européenne et en donnant du poids au Commissaire européen à l'Économie et celui au Travail pour en faire des ministres responsables devant le

Parlement européen. De même, la CFDT approuve la proposition d'ouvrir les dispositifs mis en place dans la zone euro à d'autres pays de l'UE qui souhaitent y adhérer : il ne s'agit pas de créer différentes catégories d'Européens, mais de se donner les moyens d'aller plus loin pour ceux qui veulent avancer vers plus et mieux d'Europe. Comme le montre la question de la fiscalité, l'unanimité est un moyen de bloquer l'Europe et il n'est plus temps d'attendre.

4. Agir avec la CES

L'action de la CES, dans laquelle la CFDT est pleinement engagée, a commencé à porter ses fruits. Cette action doit se poursuivre et la CFDT continuera à porter ses propositions au sein du syndicalisme européen. La mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et l'approfondissement de la zone euro sont deux sujets majeurs, à la fois du congrès de la CES (du 20 au 24 mai à Vienne) et des élections européennes (le 26 mai en France). Rendre l'Europe plus sociale et plus démocratique, avec les moyens adéquats, et peser sur la scène mondiale, est essentiel pour que les citoyens aspirent à nouveau au projet européen.

Les élections européennes représentent, de ce point de vue, un moment clef pour l'avenir du projet européen, et in fine pour chacun des Etats membres. C'est pourquoi la CFDT va s'impliquer fortement, à tous les niveaux, pour porter ses revendications, expliquer, débattre et convaincre de la nécessité d'aller voter le 26 mai prochain.