

# opinion

Observatoire social européen

# paper

**Semestre européen  
ou Pacte de  
compétitivité :  
bonnet blanc et blanc  
bonnet ?**



**Ose**  
PAPER SERIES

Cécile Barbier

[www.ose.be](http://www.ose.be)

## Semestre européen ou Pacte de compétitivité : bonnet blanc et blanc bonnet ?

Cécile Barbier  
Chargée de recherche  
Observatoire social européen, asbl  
[barbier@ose.be](mailto:barbier@ose.be)

La série « OSE Paper » prend la forme de trois publications différentes disponibles en français ou en anglais. Les « Research Papers » ont pour objectif de disséminer les résultats de recherche de l'OSE, des chercheurs associés ou des collègues du réseau de l'OSE. Les « Briefing Papers » procurent des informations accessibles et régulières sur une variété de sujets. Les « Opinion Papers » consistent en de courts avis à vocation plus politique.

## Introduction

Le début de l'année 2011 a inauguré le "Semestre européen", période de six mois au cours de laquelle l'Union européenne expérimente en partie la "nouvelle gouvernance économique". L'accord sur le "Semestre européen" de coordination des politiques économiques a été dégagé sous présidence belge, une présidence efficace dans ce domaine. Selon le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010, "la mise en œuvre de cette initiative améliorera la coordination des politiques économiques et aidera à renforcer la discipline budgétaire, la stabilité macro-économique et la croissance, conformément à la Stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi" <sup>(1)</sup>. Il s'agit d'harmoniser le calendrier relatif à la présentation et d'évaluation des programmes de stabilité et de convergence (PSC) définis dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance et les programmes nationaux de réforme (PNR) permettant de suivre les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020 <sup>(2)</sup>. Au centre de l'exercice figure la publication en début d'année d'un rapport de la Commission européenne portant sur l' "examen annuel de la croissance. Sur la base de ce rapport, le Conseil européen de printemps (mars 2011) identifiera les principaux défis à venir et formulera des "conseils stratégiques" sur les politiques à suivre. A partir de là, les Etats membres définiront en avril 2011 leur "stratégie budgétaire" à moyen terme " ainsi que leurs PSC et PNR. En juin et juillet 2011, le Conseil européen et le Conseil formuleront des conseils avant que les Etats membres ne mettent au point leurs budgets pour l'année suivante. On en parle peu mais la révision du Pacte stabilité et de croissance, élément central de la future gouvernance économique, sera l'un des moments forts de ce premier "Semestre européen". Son durcissement doit être approuvé d'ici l'été 2011. La présentation d'un Pacte sur la compétitivité par l'Allemagne et la France n'est-elle dès lors qu'un écran de fumée pour masquer l'ampleur des enjeux que comporte une telle réforme ?

Dans cet Opinion Paper, nous nous concentrons sur les éléments clés du débat de ces premiers mois de l'année. La première partie fait référence aux premiers pas du Semestre européen : le rapport annuel pour la croissance. La deuxième partie est focalisée sur les innovations les plus importantes en matière de gouvernance économique et sur la proposition allemande (partagée par la France) d'un Pacte sur la compétitivité. La troisième partie analyse la question institutionnelle liée à ces changements de la gouvernance économique de l'UE : la tension entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale. La quatrième et dernière partie propose une réflexion sur les perspectives futures par rapport au changement ultérieur de la gouvernance économique.

### 1. Le rapport annuel pour la croissance : un nouveau cap pour l'Union européenne ?

Inaugurant le "Semestre européen", le premier rapport sur l'examen annuel de la croissance "*recense les différentes actions qui sont essentielles pour renforcer la reprise à court terme*". Selon la Commission, "*l'approche proposée est particulièrement appropriée pour la zone euro, qui est actuellement touchée par une crise de la dette souveraine*" <sup>(3)</sup>. Sans surprise, ce rapport adopte une approche libérale autour des trois axes habituels, basés sur des politiques de l'offre : la nécessité d'un assainissement

<sup>1</sup> 3030ème session du Conseil Affaires économiques et financières Bruxelles, le 7 septembre 2010.

<sup>2</sup> Ces procédures sont sensées demeurer distinctes. A la suite de l'examen des projets des Plans nationaux de réforme menés par le Comité de politique économique, il semble bien que l'approche privilégiée soit de fusionner les deux processus: "The full NRP's should include the same macroeconomic scenarios presented in the SCPs for the period 2011-2014 ". Economic Policy Committee, 21 December 2011, ECFIN/EPC (2010)/Ares/960067.

<sup>3</sup> Communication de la Commission. Examen annuel de la croissance - Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise, COM (2011) 11 du 12 janvier 2011.

budgétaire rigoureux pour renforcer la stabilité macroéconomique; des réformes du marché du travail pour créer des emplois; et des mesures de renforcement de la croissance. La Commission y présente dix actions prioritaires (Cf. encadré) et annonce la poursuite de ses travaux dans plusieurs autres domaines d'action.

Les dix actions mises en avant par la Commission et réparties dans les trois domaines :

**I Conditions macroéconomiques nécessaires à la croissance**

1. mettre en œuvre un assainissement budgétaire rigoureux
2. corriger les déséquilibres macroéconomiques
3. garantir la stabilité du secteur financier

**II Mobiliser les marchés du travail et créer des emplois**

4. rendre le travail plus attractif
5. réformer les systèmes de pension
6. réinsérer les chômeurs sur le marché du travail
7. concilier sécurité et flexibilité

**III Donner la priorité à la croissance**

8. exploiter le potentiel du marché unique
9. attirer les capitaux privés pour financer la croissance
10. permettre l'accès à l'énergie à un coût abordable

Dans le rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020, l'une des trois annexes au rapport principal, la Commission considère, comme le Conseil Ecofin, que "*[I]es principaux thèmes abordés à l'occasion du "semestre européen consisteront à gérer le retour à la discipline budgétaire et à la stabilité macroéconomique, tout en mettant en place des réformes structurelles"*. Pour corriger les déséquilibres macroéconomiques, le rapport sur la croissance n'hésite pas à préconiser une "*modération salariale stricte et soutenue passant notamment par la révision des clauses d'indexation inscrites dans les systèmes de négociation des salaires"*. S'agissant de l'emploi, dans le sillage de la consultation sur les retraites, la Commission conseille notamment aux Etats membres qui ne l'auraient pas encore fait "*de relever l'âge de départ à la retraite et le lier à l'espérance de vie*" et d'*«encourager le développement de l'épargne privée complémentaire"*. Dans le domaine du droit du travail, elle considère que "*la législation relative à la protection de l'emploi crée des rigidités sur le marché du travail et empêche une participation plus importante au marché du travail"*. Selon elle, il "*conviendrait de réformer ce type de législation pour réduire la surprotection des travailleurs bénéficiant de contrat à durée indéterminée et offrir une protection aux travailleurs exclus ou en marge du marché du travail"*. A propos de l'assainissement budgétaire, elle considère que "*des ajustements annuels du solde budgétaire structurel de l'ordre de 0,5 % du PIB [la valeur de référence habituelle dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance] ne suffiront de toute évidence, pas pour rapprocher le taux d'endettement des 60 % requis* ». Elle préconise donc de "*fournir un effort d'assainissement plus important fondé sur les règles budgétaires renforcées"* proposées en septembre 2010. Dans le rapport macro-économique, elle suggère "*un ajustement budgétaire d'au moins 1 % du PIB sur une trajectoire nettement descendante au cours des deux décennies à venir*".

## **2. Trois innovations de la gouvernance économique et la stratégie allemande**

Le 29 septembre 2010, la Commission a publié des propositions législatives pour renforcer la gouvernance économique comportant au moins trois innovations majeures. Dans le cadre de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, la première consiste à activer en plus du critère du déficit public (3%) celui de la dette (60 %). Il s'agit d'un changement de taille qui impliquerait en outre pour les Etats membres de la zone euro un "nouvel ensemble de sanctions financières graduées". La seconde vise à l'addition d'un nouveau pan au Pacte

en complétant "le processus de surveillance macro-structurel" par pays prévu dans le cadre de la stratégie Europe 2020 par l'introduction d'une nouvelle procédure pour "déséquilibre macroéconomique excessif". Dans ce cadre, la Commission procédera chaque année à l'évaluation de la compétitivité de pays sur la base d'indicateurs devant être définis. Cette procédure pourrait conduire *in fine* à l'adoption de sanctions financières, en tout cas pour les pays de la zone euro. La troisième concerne la procédure décisionnelle : pour durcir les mécanismes des sanctions, la Commission introduit un nouveau mécanisme de la "majorité inversée". Le Conseil devrait réunir une "majorité qualifiée de blocage" pour s'opposer aux sanctions proposées par la Commission européenne. Actuellement, une "minorité de blocage suffit". En l'absence d'opposition à ces sanctions, celles-ci seraient adoptées, ce qui reviendrait à leur adoption quasi automatique. Adoptées en octobre suivant, les recommandations du groupe de travail sur la gouvernance économique reprennent sur le fonds ces trois innovations.

### *2.1 Le Pacte sur la compétitivité*

Le Conseil européen de décembre 2010 avait conclu un accord sur la nécessité de revoir le traité de Lisbonne afin de pérenniser le fonds européen de stabilité financière (FESF), dont le principe avait été adopté en mai 2010 pour "secourir" la Grèce. Le "rapport annuel sur la croissance" de la Commission estime cette révision nécessaire tant pour sa capacité de financement que pour l'élargissement de son champ d'action. Réticente à l'augmentation des moyens et des missions du FESF, l'Allemagne entend conditionner son accord à l'adoption d'un "Pacte sur la compétitivité". Présenté par l'Allemagne et la France le 4 février 2011, celui-ci devrait permettre d'arriver à "une plus forte convergence économique" au sein de la zone euro. Le "Pacte sur la compétitivité" propose de prévoir un taux minimum d'impôt sur les sociétés et d'inscrire dans les constitutions nationales, comme l'a déjà fait l'Allemagne, le principe de plafonnement de l'endettement. Il conseille également l'établissement d'un régime national de gestion de crises à destination des banques. Il contient des éléments de régression sociale en préconisant la généralisation du relèvement de l'âge de la retraite à 67 ans et la suppression de l'indexation des salaires. Il faut rappeler que ni les retraites ni les salaires n'entrent dans les compétences de l'Union européenne. L'indexation des salaires est pratiquée sous une forme ou une autre en Belgique, au Luxembourg, en Autriche au Portugal et en Espagne. Au nom de la défense de leur modèle de concertation sociale, la Belgique et le Luxembourg ont déjà manifesté leur hostilité à la suppression de l'indexation automatique des salaires. La méthode a choqué. Mais la question remonte au plus haut niveau avec l'organisation le 11 mars 2011 d'une réunion informelle des chefs d'Etat ou de gouvernements de la zone euro sur le "renforcement de la coordination des politiques économiques nationales dans la zone euro". Préparé par les services des Présidents du Conseil européen et de la Commission européenne, un document évacue la question de l'harmonisation de l'impôt des sociétés à laquelle s'oppose farouchement l'Irlande et demeure ambigu sur les aspects les plus controversés. La volonté affichée est de poursuivre dans la voie de la définition d'indicateurs de compétitivité.

### *3. Méthode communautaire versus méthode intergouvernementale : un faux débat*

Dans la conception allemande du Pacte de compétitivité, s'agit-il de recourir à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne? Celui-ci permet aux Etats membres de la zone euro de renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire et d'élaborer entre eux des orientations de politique économique plus contraignantes. Dans ce cadre-là, il est difficile de parler de "méthode communautaire". Depuis le traité de Maastricht, le dispositif de l'Union économique et monétaire est un pilier particulier dans lequel n'intervient quasiment pas le Parlement européen. Ce dernier n'est même pas consulté lors de l'élaboration des grandes orientations de politique

économique (GOPE) pour l'ensemble des Etats membres. Le traité de Lisbonne ne modifie pas cette situation. Il n'en va pas de même pour la procédure de surveillance multilatérale des politiques économiques. Le Parlement est désormais "colégislateur" pour l'adoption des règlements en modifiant l'organisation. C'est ainsi que certaines des propositions de renforcement du régime disciplinaire et de sanctions du Pacte de stabilité et de croissance, fondées sur l'article 121 paragraphe 6 et en combinaison avec l'article 136 pour les mesures concernant les Etats membres de la zone euro, seront adoptées selon la procédure législative ordinaire.

On entend au Parlement européen qu'il faut défendre la "méthode communautaire" contre la "méthode intergouvernementale". Les parlementaires s'insurgent non sans raison contre la méthode utilisée pour la présentation du Pacte sur la compétitivité. S'agissant de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, les députés européens les plus fédéralistes défendent la "méthode communautaire" pour le mécanisme de sanctions du Pacte en cours de révision et se disent favorables au principe de la "majorité qualifiée inversée". Ce "débat" met en évidence la faiblesse de l'édifice démocratique européen au sein duquel ce qui semble compter est davantage le positionnement institutionnel que la prise au sérieux des "contraintes" européennes sur les démocraties nationales.

Quant au Pacte sur la compétitivité, les pistes suggérées par la Commission en matière d'indexation des salaires ou des pensions ne diffèrent pas fondamentalement de l'approche allemande. Ce qui demeure problématique est qu'à l'instar des documents de la Commission publiés dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, le "rapport annuel sur la croissance" et ses annexes contiennent principalement des pistes pour des réformes de politiques sociales échappant aux compétences de l'Union (salaires, retraites,...). La "méthode communautaire" n'est donc simplement pas applicable pour les imposer. La réforme du Pacte de stabilité et l'instauration d'une procédure pour "déficit macroéconomique excessif" pourraient en revanche y contribuer. En attendant l'application du nouveau régime disciplinaire budgétaire, la crise fournit d'autres moyens pour accélérer les "réformes structurelles" voulues par les "marchés" <sup>(4)</sup>. Financés principalement par le FESF, les mal nommés "plans d'aide" à la Grèce et à l'Irlande, définis en concertation avec l'UE et le FMI, imposent des réductions de l'emploi public, des privatisations, des gels ou des baisses de salaires. Il s'agit en fait de "dévaluations internes" sensées augmenter les marges de compétitivité des pays qui les pratiquent depuis l'impossibilité pour les Etats membres de la zone euro de recourir à l'instrument de dévaluation de la monnaie nationale. La stricte conditionnalité de l'aide européenne ou la crainte de devoir y recourir en Espagne et au Portugal est redoutablement plus efficace que ne le furent les instruments de coordination de la Stratégie de Lisbonne et du Pacte de stabilité et de croissance pour imposer des réformes structurelles visant la diminution du rôle de l'Etat, la compression de la fonction publique et la réduction des politiques sociales en général. S'agissant de celles-ci, le projet de rapport sur l'emploi de la Commission européenne est sans ambiguïté : "*l'assainissement budgétaire passera par une dépense plus ciblée des dépenses sociales*" <sup>(5)</sup>.

### *Perspectives*

Le "Semestre européen" et les propositions de durcissement du Pacte de stabilité et de croissance dans le cadre de la "nouvelle gouvernance économique" comportent de réels dangers pour la démocratie à l'échelle nationale. Les réactions aux plans d'austérité

<sup>4</sup> Angela Merkel: «Ha hecho sus deberes y está en muy buen camino. Los mercados han tomado nota y lo aprueban», El País, 4 février 2011.

<sup>5</sup> Examen annuel de la croissance Annexe 3 Projet de rapport conjoint sur l'emploi, COM (2011) 11 du 12 janvier 2011, p. 14

drastiques adopté en Grèce et en Irlande en sont les préfigurations. Le premier "rapport annuel sur la croissance" rédigé dans le cadre du Semestre européen et le "Pacte sur la compétitivité" ont en commun de reposer sur une vision destructrice des politiques sociales en ce compris l'amointrissement du dialogue social au nom de la recherche sans concession de la compétitivité et de la croissance. Il s'agit de l'approfondissement d'une vision selon laquelle la "gouvernance économique" conduit inexorablement à une restructuration du rôle des États dans les sphères économiques et sociales à mesure que s'accroissent les pouvoirs de "contrainte" européens. Au moment où aux portes de l'Europe des citoyens défont des régimes autoritaires, les Européens devraient mieux se saisir des enjeux et des bouleversements radicaux qu'induiront l'adoption du nouveau régime disciplinaire budgétaire de l'Union en ce compris la révision du traité de Lisbonne.