

Ligue européenne de Coopération économique

Commission économique et sociale

Paris, le 22 mai 2018

**«La Convergence économique et sociale de l'Union Européenne :
illusion ou nécessité ? »**

Original : français

Recommandations adoptées par la Commission économique et sociale le 22 mai 2018
et par le Conseil Central le 1 juin 2018

Les faits qu'on oublie :

- Après un net rapprochement entre 2000 et 2007 ("*spreads*" quasi nuls, rattrapage économique des pays périphériques), les divergences, déjà patentes en terme de déficits publics et de comptes extérieurs, sont devenues graves depuis les crises de 2008 et de 2011 ; elles paraissent s'atténuer désormais, mais trop lentement.
- Les écarts de niveau de vie au sein de l'UE se sont réduits (de 1 à 2 actuellement au lieu de 1 à 3 il y a vingt ans) mais restent marqués, entre le Nord et le Sud comme entre l'Ouest et l'Est européen. Surtout ils se sont en général accrus à l'intérieur même de chaque pays.
- La monnaie unique a joué indéniablement un grand rôle pour rapprocher les économies de la zone euro ; mais l'unification incomplète du marché des capitaux reste un obstacle. De plus, les fonds structurels semblent avoir un rôle encore plus important pour favoriser la convergence.

Nos propositions :

- Placer la convergence plus au centre des recommandations et actions de l'Union, en suivant sur une base annuelle les indicateurs d'investissement, de chômage, et de niveau de vie.
- Réduire l'asymétrie entre les indicateurs et les politiques concernant les balances des paiements.
- Progresser rapidement dans l'intégration des marchés de capitaux et parachever l'Union bancaire européenne (mécanisme de résolution et garantie des dépôts).
- Dégager des ressources propres communautaires permettant de porter le cadre financier pluriannuel à 1,5% du revenu brut européen pour permettre d'investir dans l'innovation, le numérique les liaisons transfrontières et les activités productives et concurrentielles.
- Renforcer la solidarité entre les Etats membres par des garanties d'investissement et une meilleure harmonisation fiscale et réagir en commun contre les tentatives d'imposer des sanctions extraterritoriales aux banques et aux entreprises européennes.

La Commission économique et sociale (CES) de la Ligue européenne de Coopération économique (LECE), réunie à Paris, le 22 mai 2018, a débattu du thème " **La Convergence économique et sociale de l'Union Européenne : illusion ou nécessité ?**", avec plusieurs personnalités : **Philippe JURGENSEN**, Professeur d'économie à Sciences Po (Paris), auteur de "L'euro pour tous" ; **Michael HÜTHER**, Professeur, Directeur de l'Institut économique IW de Cologne ; **Ilya LINGORSKI**, Chief Economist, et **Sofia KASSIDOVA**, économiste, Banque bulgare de Développement ; **Dario VELO**, Professeur à l'Université Borromeo de Pavie, Italie.

I. Elle en retire les constatations suivantes :

1. La convergence économique des pays de l'Union Européenne - et, en son sein, celle des pays de la zone euro -, ont fait des progrès notables jusqu'à la crise de 2008-2009 : forte réduction des écarts de taux d'intérêt et d'inflation ; taux de croissance plus élevés dans les pays en rattrapage ; réduction générale des déficits publics et des endettements. Il n'en a en revanche pas été de même pour les balances des paiements et pour les comptes publics de quelques pays, conduisant à des fragilités dangereuses.

Ces fragilités sont devenues patentes avec la crise économique et financière de 2008-2009, puis la crise des dettes souveraines de 2011-2012, qui ont conduit au retour de très fortes divergences et à une explosion de la dette et du chômage dans nombre de pays. Une nette atténuation de ces divergences s'est toutefois amorcée depuis 2014, grâce aux efforts de tous les gouvernements et avec le soutien de l'UE.

2. Malgré cette évolution en dents de scie, la réduction des écarts de niveau de vie entre les pays qui composent actuellement l'Union Européenne a été considérable grâce au rattrapage rapide d'abord des pays du Sud, puis et plus encore des pays de l'Est européen, dont le degré d'ouverture aux échanges extérieurs s'est beaucoup accru : l'écart entre le revenu par tête du pays le plus pauvre de l'UE et le revenu par tête moyen de l'UE est ainsi passé de 1 à 3 en 1990 à 1 à 2 actuellement.

Cependant, au sein de la zone euro les écarts de niveau de vie se sont de nouveau accrus à partir de 2010 entre les pays du Nord et ceux du Sud et se stabilisent à peine.

3. Depuis sa création (1999), la monnaie unique a indéniablement été un facteur de rapprochement des pays membres de la zone euro, facilitant et fluidifiant les échanges entre eux et rapprochant leurs politiques économiques. Le pacte de stabilité et de croissance et les accords qui l'ont complété ("six pack", "two pack", etc.) ont conduit à une meilleure coordination des politiques budgétaires. En revanche, les situations de balance des paiements courants sont restées très divergentes et les politiques sociales n'ont fait l'objet que de rapprochements très limités, ce qui risque de conduire l'Union à périlcliter.

L'unification des marchés de capitaux est également restée très incomplète ; elle est insuffisante pour compenser la tendance naturelle à la concentration des forces productives dans les pays situés en position centrale et bénéficiant d'une longue tradition industrielle et de systèmes performants de formation professionnelle.

Par ailleurs, l'effet des fonds structurels (FEDER, FSE, Fonds de Cohésion), dont l'apport a représenté pour certains pays jusqu'à 3 % du PIB, semble avoir été encore plus important pour faciliter le rattrapage économique des pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que leur modernisation et la hausse de leurs revenus.

4. Si les disparités entre pays européens ont été réduites, les inégalités de revenus par tête à l'intérieur de nos pays restent importantes ; elles se sont même plutôt creusées¹, quoique beaucoup moins qu'aux Etats-Unis. Notamment, les progrès enregistrés dans les pays périphériques de l'Union Européenne se sont accompagnés d'un fort accroissement des inégalités à l'intérieur de chaque pays. Tout se passe comme si seule une partie de la population de ces régions bénéficiait du processus de croissance et de convergence, le reste demeurant en grande difficulté.

5. Au total, les inégalités sociales sont restées fortes. L'introduction d'indicateurs sociaux (taux de chômage, taux d'activité, taux de chômage longue durée, chômage des jeunes, évolutions de la productivité et des salaires nominaux) dans la "procédure concernant les déséquilibres macro-économiques" (Scoreboard européen) devrait cependant permettre des progrès à l'avenir.

¹ Cf les mesures données par le "coefficient de GINI".

Les initiatives de la Commission visant à conférer à l'Union Européenne un « triple A social », l'élaboration d'un « socle européen des droits sociaux » et son adoption lors du Sommet social européen de Göteborg (17 novembre 2017) vont sensiblement renforcer l'attention apportée à la sauvegarde du « modèle social européen » et contribuer à dissuader de la course au moins-disant social. L'Europe sociale reste néanmoins encore en devenir et les projets tels qu'une assurance chômage commune européenne sont dans les limbes.

II Souhaitant apporter sa contribution à l'élaboration de politiques permettant à l'Europe de faire face à ce défi multiforme, **notre Commission formule les recommandations suivantes :**

1. La convergence – expressément prévue par l'article 3 du Traité de l'U.E. - doit être placé davantage au centre des recommandations et des actions de l'Union Européenne. Les indicateurs du tableau de bord (Scoreboard) devraient être plus développés, annuels et pas seulement en moyenne triannuelle ; leur accès devrait être facilité et leur diffusion systématisée et élargie.

En particulier, un suivi étroit doit être fait, au-delà des critères en matière de budget, de dette et de réformes structurelles, des questions de croissance, d'innovation et d'investissements, de chômage, dans l'appréciation des politiques des Etats membres et au niveau de chaque région. Une analyse précise de l'évolution des écarts de revenu par tête et de niveau de vie entre les pays comme à l'intérieur de ceux-ci devrait être faite chaque année et accompagnée de mesures incitatives. De même, le budget de l'Union et le cas échéant celui de la zone euro doivent contribuer à l'ensemble de ces priorités.

2. La surveillance de la balance des paiements doit recevoir une attention plus soutenue et les critères ne doivent plus être déséquilibrés. Il n'est notamment pas normal que les déséquilibres des balances de paiements considérés comme acceptables soient plus élevés lorsqu'il s'agit d'excédents que ceux qui sont retenus lorsqu'il s'agit de déficit (6% du PIB contre - 3%, chiffre porté à - 4%). C'est oublier en effet cette vérité de bon sens que les excédents des uns sont les déficits des autres, à l'échelle mondiale en tout cas. Réduire l'asymétrie des politiques d'ajustement entre les pays de la zone euro nécessite de mieux combiner qu'aujourd'hui le nécessaire de la lutte contre l'aléa moral et l'indispensable partage des risques.

Certains observent toutefois que ces chiffres sont peu significatifs et qu'il faut prendre en compte aussi la balance des capitaux ; les progrès principaux seraient donc à réaliser en direction de marchés de capitaux plus intégrés, pour favoriser l'investissement dans les pays européens de l'épargne surabondante dégagée dans certains pays. Le « Brexit » est une raison supplémentaire de pousser cette intégration des marchés de capitaux.

Au total, afin de rendre soutenable la coexistence de déficits des paiements courants de certains pays de la zone euro et les excédents d'autres, il convient, d'une part, que ces soldes soient maintenus dans des proportions et des dynamiques raisonnables et, d'autre part, que le marché des capitaux intra-zone soit à nouveau fluide, comme il l'était avant la crise de la zone euro, afin que la capacité de financement de certaines nations puisse couvrir le besoin de financement des autres, notamment sous la forme d'investissements directs. Cette intégration des marchés financiers ne sera retrouvée que si chaque pays conduit une politique soutenable et si une solidarité intra-zone est affirmée, à la mesure des efforts de soutenabilité des politiques économiques de chacun.

Nous recommandons par ailleurs que l'indicateur des paiements courants de chaque Etat membre de l'UE soit détaillé en fournissant le solde de ses paiements courants avec la zone euro dans son ensemble et, plus précisément, avec chacun des autres Etats membres de la zone euro en particulier. Il importe aussi de suivre de très près les évolutions de la productivité, des salaires annuels, et du partage de la valeur ajoutée au sein de chaque Etat membre de l'UE.

3. Parallèlement, l'Union bancaire européenne doit être parachevée, en même temps que l'intégration de marché de capitaux, par la mise en place de l'étape de mutualisation de la garantie des dépôts, ainsi que par la réassurance en dernier ressort « *final backstop* » sur fonds publics prévue par la Commission européenne, afin de prévenir par des moyens communautaires un effet de contagion généralisée, en cas d'insuffisance des niveaux inférieurs (garantie des dépôts et mécanisme de résolution).

4. Le cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2021-2027 qui vient d'être présenté par la Commission Européenne prévoit - à côté de dépenses nouvelles tout à fait justifiées pour la Sécurité et la Défense européennes, le contrôle des migrations et l'appui aux réformes et aux investissements - une réduction significative (5% environ) de l'ensemble des allocations à la politique agricole commune et à la politique de cohésion. Cette réduction pourrait nuire aux efforts de convergence nécessaires entre nos économies, même s'il est possible d'améliorer les aides en les rendant plus distributives. Cette situation est aggravée par les lourdes conséquences budgétaires du retrait britannique.

Il n'est possible de sortir de cette situation que par le "haut", c'est-à-dire en majorant le montant de ce budget prévisionnel. Les montants actuellement proposés pour le CFP 2021-2027 représentent 1 135 Md€ de crédits d'engagement, soit 1,11 % du revenu national brut des pays membres. Ce pourcentage, même s'il est encore plus faible pour le CFP 2014-2020 actuel (1,00%), doit être relevé, en développant davantage les ressources propres communes, comme cela est déjà amorcé dans le CFP 2021-2027 (redevance écologique par exemple). Un taux de 1,5 % du revenu national serait un minimum pour que l'action communautaire ait un vrai sens.

5. Une partie de cet effort budgétaire indispensable devrait prendre la forme de garanties d'investissement visant à encourager le secteur privé à s'engager dans la construction et la rénovation d'infrastructures ainsi que d'autres projets porteurs dans l'énergie, le numérique (Internet à haut débit), les liaisons transfrontières et les activités productives et concurrentielles, notamment dans les pays actuellement les moins avancés, afin de faciliter leur rattrapage.

Cette action serait un prolongement logique et une amplification du "Plan Juncker" d'investissement, dont les effets ont été positifs mais trop limités, surtout compte-tenu du fait que les pays les plus avancés de l'UE en ont absorbé la majorité. Le financement pourrait en être partiellement assuré sous forme de « *project bonds* » émis par les entreprises chargées des projets et bénéficiant en tout ou partie des garanties précitées.

6. La convergence, c'est à dire le rapprochement progressif de nos sociétés, nécessite une vision à long terme. Une entité spécialisée devrait être constituée auprès de la Commission et du Conseil Européen pour en tracer les perspectives à moyen-long terme et en suivre concrètement d'année en année les progrès ; une alternative serait de confier cette fonction à une entité existante ou à un réseau d'instituts reconnus.

7. Renouer avec une convergence économique, sociale et territoriale conforme aux objectifs fondamentaux de l'UE requiert aussi la mise en œuvre de nos recommandations précédentes ; notamment en matière d'harmonisation fiscale² (5 juin 2015), pour assurer la transparence et éviter le dumping fiscal ou le moins disant-social ; ou concernant "l'avenir des échanges, des investissements et des négociations commerciales et internationales"(17 juin 2016), afin d'éviter des distorsions de concurrence engendrées par les inégalités sociales et de lutter contre les paradis fiscaux et plus largement, contre l'évasion fiscale. Il faut y ajouter les mesures indispensables pour lutter contre les tentatives d'imposer une souveraineté monétaire extérieure et/ou des sanctions extraterritoriales.

² C'est-à-dire le rapprochement – et non l'unification – des taux et des assiettes des prélèvements publics.