

*Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales
La politique macroéconomique et la stratégie de Lisbonne de l'UE*

Les études fournies par le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen) renferment des opinions et recommandations pour une politique économique sur lesquelles se sont mis d'accord les quatre principaux partenaires sociaux autrichiens (la Chambre fédérale économique d'Autriche, la Chambre fédérale du Travail, la Confédération syndicale autrichienne, la Conférence des Présidents des Chambres autrichiennes de l'Agriculture).

Le texte suivant constitue une traduction du résumé et des recommandations de l'étude ci-jointe du Conseil consultatif « La politique macroéconomique et la stratégie de Lisbonne de l'UE » (Die makroökonomische Politik und die Lissabon-Strategie der EU). La traduction vers le français a été réalisée par Fabienne Hörmanseder.

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

Cette étude effectuée par le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales n'a pas pour objectif de fournir une évaluation complète à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne mais bien plus de combler une lacune. Car les nombreuses contributions, provenant des plus différentes sources, sur l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne négligent la plupart du temps, dans leur analyse du développement décevant, le rôle des conditions-cadres macroéconomiques dans lesquelles cette stratégie doit être réalisée. C'est la raison pour laquelle le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales souhaite dans cette publication présenter la signification de la conjugaison de politiques macroéconomiques et offrir des propositions d'améliorations.

L'UE dans son contexte global

L'obtention d'une compétitivité dynamique est synonyme d'obtention de revenus élevés durables et réels croissant à long terme en même temps que de standards sociaux et écologiques. Dans le cadre de la concurrence globale en matière de lieu d'implantation, l'Europe est donc obligée d'effectuer une révision à la hausse permanente – une seule concurrence de coûts et de prix avec les espaces économiques moins développés ne serait ni judicieuse ni prometteuse de succès.

Le Conseil de Lisbonne a constaté que l'Europe était en retard en ce qui concerne le niveau des revenus et la compétitivité de l'économie américaine. Si l'on compare le revenu par tête européen à celui des USA, il s'avère que le PIB par habitant dans la zone Euro ne s'élève qu'à 71% de la valeur enregistrée pour les USA. En ce qui concerne la productivité plus significative pour la compétitivité internationale (PIB par heure de travail), l'écart, de l'ordre de 9%, est bien inférieur. Cependant, depuis 1995, l'évolution de la productivité au sein de l'UE est moins positive qu'aux USA.

De telles comparaisons globales demandent cependant aussi de considérer les caractéristiques des modèles respectifs ne se retrouvant normalement pas dans une évaluation numérique. Le PIB en tant qu'indicateur du bien-être présente donc par exemple, en ce qui concerne les loisirs restant sans valorisation monétaire, une lacune expliquant en grande partie le recul de l'Europe. L'autre partie de la différence est plus ou moins due à une exploitation insuffisante du potentiel de main d'œuvre (en tant que conséquence d'un chômage élevé et d'un taux important de personnes sans emploi) qui, à son tour, est conditionné dans une large mesure par un manque de dynamisme économique.

Il faut en conclure que l'Europe ne devrait pas prendre seulement d'autres pays comme référence. Le développement de certains facteurs issus de son propre passé (par exemple la productivité, la cohésion sociale) serait un élément de comparaison idéal. Les décideurs devraient toujours en être conscients lors de l'évaluation, de la réalisation, du contrôle et de l'établissement du bilan de la stratégie de Lisbonne.

Signification de la croissance économique et de la conjugaison de politiques au sein de l'UE

La croissance économique permet en règle générale d'atteindre plus facilement la plupart des autres objectifs de la politique économique et facilite l'assouplissement de réformes. L'augmentation visée à Lisbonne de l'ordre de 3% par an, non seulement dans ce but, nécessite une exploitation conséquente de toutes les marges politico-économiques au niveau national et international.

La politique actuelle de l'UE, telle qu'elle est définie depuis des années de manière pratiquement inchangée dans les « Grandes orientations des politiques économiques », ne se concentre pas suffisamment sur la croissance. Les ministres des Finances et la Banque centrale européenne sont responsables de la stabilité des budgets publics et des prix ainsi que des objectifs fixés en la matière; néanmoins, aucune instance n'est responsable de l'obtention de l'objectif de croissance fixé dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. En cas de conflits d'objectifs

(objectif de prix, objectif de stabilité de prix, objectif de croissance), l'objectif de croissance vient en dernier lieu.

La faiblesse durable de la croissance, qui a suivi en Europe le recul de l'économie mondiale en 2001, était pour l'essentiel déterminée par la faiblesse de la demande intérieure. La politique postulée dans les « Grandes orientations des politiques économiques » n'a pu, à court terme, réagir de manière suffisante aux défis de la conjoncture et du marché du travail ni contrer la faiblesse de la croissance. La conjugaison des politiques des « Grandes orientations » est déséquilibrée car (a), elle souligne l'objectif de stabilité face à l'objectif de croissance et (b), elle mise sur des mesures du côté de l'offre. Car dans ce contexte, on oublie que, outre des réformes permettant d'augmenter le potentiel de croissance, des mesures de renforcement de la demande effective sont nécessaires.

C'est la raison pour laquelle le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales propose un remodelage des Grandes orientations des politiques économiques ainsi qu'une amélioration de la coordination des différents domaines de la macropolitique où tous les acteurs (gouvernements, Banque centrale européenne, partenaires sociaux) doivent assumer leur responsabilité face aux objectifs de croissance et d'emploi fixés à Lisbonne.

Pacte de stabilité et de croissance

Sur le fond de la discussion relative au Pacte de stabilité et de croissance, le Conseil s'exprime en faveur de modifications nettes vers une réforme du pacte orientée, dans une même mesure, sur la stabilité et la croissance **avec les objectifs suivants**:

- La politique budgétaire des Etats membres doit assumer les objectifs politico-économiques communs au sein de l'UE, car la politique budgétaire d'un seul Etat membre peut influencer la stabilité de l'ensemble de l'Union monétaire et la confiance en une monnaie commune.
- La garantie de la durabilité fiscale constitue un facteur central, ceci mesuré en particulier au taux de dettes qui devrait faire l'objet de procédures de contrôle fiscal au niveau de l'UE.
- En outre, la politique fiscale des pays membres de l'UE doit être coordonnée dans une plus large mesure en regard d'objectifs communs tels que la croissance, le plein emploi, la loyauté, le bon équilibre dans la répartition et la stabilisation de la conjoncture.
- Dans ce cadre, la capacité des budgets nationaux de pouvoir répondre aux différentes situations devrait être accrue. En tous cas, il s'agira de garantir que les budgets publics assument leur responsa-

bilité en ce qui concerne la demande et l'emploi. En principe, au-delà du cycle conjoncturel, des budgets équilibrés contribuent aux marges nécessaires de la politique fiscale.

Sur cette base, le Conseil propose les **points angulaires suivants pour la réforme nécessaire** du Pacte de stabilité et de croissance :

- Lors du contrôle de positions du budget, un plus fort accent doit être mis sur la capacité de charge à long terme du niveau de l'endettement face à un endettement supplémentaire.
- Une considération non différenciée de soldes budgétaires devra être remplacée par une interprétation tenant compte, dans une plus large mesure, d'aspects structurels et qualitatifs des budgets publics. Dans ce cadre, une structure de recettes et de dépenses plus axée sur la croissance et l'emploi devra être visée.
- Des développements procycliques devront être évités dans toutes les phases conjoncturelles.
- Il serait possible de tenir compte de l'importance des investissements en tant que facteur entraînant une amélioration du lieu d'implantation, une augmentation de la croissance et une stabilisation de la conjoncture grâce à une règle de financement permettant un pouvoir d'emprunt du secteur public au-delà du cycle conjoncturel, ceci étant de l'ordre des investissements publics, et ne mettant pas en danger la stabilité à long terme. Pour cela, les questions ouvertes (définitions et délimitations par exemple) doivent être rapidement éclaircies.
- Les conditions-cadres internationales et nationales ainsi que les données spécifiques aux pays devront être prises en considération dans la définition d'objectifs budgétaires à moyen terme et lors de l'introduction de procédures dues à des déficits exagérés, sans toutefois entraîner une négligence de la discipline budgétaire.
- Des mesures plus précoces permettant de corriger de faux développements budgétaires devraient être garanties et la pression du groupe sur les Etats membres devrait être accrue afin d'éviter des politiques budgétaires asymétriques. Un « mécanisme d'alerte » par la Commission européenne devrait déjà être actif lorsque la durabilité du budget est menacée de manière identifiable.
- Les détails relatifs aux budgets équilibrés des Etats membres, demandés dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, au-delà de l'évolution conjoncturelle, doivent être en accord avec les objectifs politico-économiques communs de l'UE – compte tenu de la concurrence globale accrue, du vieillissement de la société et de l'élargissement.
- En outre, les différentes composantes du budget de l'UE devraient aussi être orientées dans une plus large mesure sur les objectifs de

Lisbonne et contribuer ainsi plus largement à la croissance et à l'emploi.

Le cadre politico-fiscal esquissé ouvre des marges d'action budgétaires permettant de réagir sagement aux différentes situations économiques. Il ne saurait cependant résoudre tous les problèmes à lui seul. Les meilleures règles budgétaires dans un espace monétaire ne peuvent remplacer une coordination politique tenant compte de l'augmentation de la croissance et de la stabilisation de la conjoncture. Ainsi, il est demandé aux autres acteurs de la politique économique – et en premier lieu à la Banque centrale européenne, indépendante, – d'apporter leur contribution pour la réalisation des objectifs communs de politique économique.

Politique monétaire

La politique monétaire doit, elle aussi, assumer sa responsabilité dans le cadre du développement de l'économie réelle. Il serait ainsi raisonnable d'assigner à la Banque centrale européenne un objectif de stabilité au sens large, intégrant dans une plus large mesure la stabilité de la croissance et de l'emploi. Des propositions de réforme pour une politique financière plus transparente et compréhensible au sein de l'Union monétaire se rapportent en particulier à:

- la réforme de la « stratégie fondée sur deux piliers » de la Banque centrale européenne au détriment de l'objectif de quantité monétaire et en faveur d'un objectif d'inflation modifié et plus pragmatique répondant aussi aux exigences d'une zone Euro élargie;
- la pondération équivalente des objectifs de croissance économique et de stabilité de prix dans le catalogue d'objectifs de la Banque centrale européenne;
- une meilleure concertation de la politique financière avec la politique fiscale et la politique salariale; un premier pas important serait la disposition à un dialogue ouvert et permanent sur les estimations de la situation économique et les possibilités de la politique économique.

Politique salariale

La politique salariale doit être conçue dans le cadre de l'autonomie tarifaire des associations du patronat et des employés pouvant être soumis à la convention collective. Le développement des salaires devrait tenir compte du double caractère des salaires en tant que facteurs de coûts et de demande: d'un côté, les salaires, en tant que facteurs de coûts, représentent une caractéristique essentielle de la compétitivité en matière

de prix; d'un autre côté, les revenus du travail indépendant constituent une caractéristique essentielle de la demande de consommation des ménages privés. Si à moyen terme, les salaires nominaux croissent proportionnellement à la croissance de la productivité du travail en sus du taux d'inflation (ou de l'objectif d'inflation de la Banque centrale européenne), le coût salarial unitaire réel restera constant toutes choses égales d'ailleurs.

Coordination de la politique économique

Les avantages d'un marché commun et de l'Union économique et monétaire ne peuvent être réalisés que dans le cadre d'une coordination accrue s'opposant à une concurrence confuse entre les Etats européens. Les possibilités de l'UE sont ici plus grandes que la somme des Etats membres, car l'UE, en tant qu'ensemble, ne constitue pas une petite économie nationale ouverte et les multiplicateurs sont donc efficaces dans une plus large mesure. Le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales considère en particulier les marges suivantes pour une amélioration de la coordination des différents éléments de la politique économique au sein de l'Union européenne demandant une exploitation efficiente:

- Meilleure concertation de la politique budgétaire de l'Etat national dans le cadre d'un pacte réformé pour la stabilité et la croissance;
- Prise de conscience de l'importance de la détermination des salaires au niveau national et régional pour une compétitivité en matière de coûts et une demande de consommation privée.
- Meilleure concertation entre la politique monétaire et fiscale, celles-ci devant être aussi orientées sur l'objectif de la croissance économique;
- Meilleure coordination de la politique salariale et monétaire, nécessaire pour garantir la stabilité des prix;
- Meilleure exploitation du dialogue macroéconomique (« Processus de Cologne ») en un forum d'entente sur les rapports fondamentaux dans le but d'une meilleure coordination entre les macropolitiques;
- Revalorisation du rôle des partenaires sociaux dans le processus de coordination, dans lequel par exemple le Sommet social tripartite, dans le cadre des travaux de préparation de sessions du Conseil, devient un véritable forum de concertation pour la croissance et l'emploi; l'intégration accrue des partenaires sociaux en tant que « partenariats de réforme » pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne au niveau national doit être soutenue; cette intégration des partenaires sociaux ne doit pas se limiter à des ques-

tions relatives aux rapports de travail, mais dans le cadre d'une meilleure concertation, la participation d'associations représentatives des partenaires sociaux devra aussi être élargie dans d'autres domaines de la politique économique et sociale;

- Harmonisation des systèmes fiscaux, afin de permettre une transparence et simplification avec la fermeture de repaires fiscaux, et de lutter contre une érosion des recettes publiques, dans le but d'assurer une alimentation adéquate en prestations publiques;
- Coordination de la politique monétaire au niveau mondial afin d'éviter dans la mesure du possible de trop grandes fluctuations des cours du change;
- Le Conseil de recherche proposé dans le rapport Kok peut tout à fait contribuer à une coordination internationale des activités de recherche si certaines conditions (p.c. attribution de priorités effectuée de manière transparente, complémentarité par rapport aux efforts nationaux et répartition du travail avec les efforts nationaux...) sont respectées.

Le Conseil demande à toutes les institutions et à tous les acteurs importants d'assumer leurs responsabilités dans le cadre esquissé ci-dessus. Dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination, les Etats membres sont aussi responsables de l'obtention des objectifs de l'Europe toute entière. Les programmes d'action nationaux prévus dans le rapport Kok sont fondamentalement considérés comme étant positifs. Ils ne doivent cependant pas entraîner de répétitions ni de charges administratives supplémentaires.

Éléments d'une stratégie de croissance autrichienne

En raison de l'intégration internationale avancée, les marges de la politique économique nationale ont été réduites dans une large mesure. Une tâche essentielle de la politique est par conséquent d'exercer une influence de toutes les forces sur la formulation de la politique économique européenne, conformément à ce qui a été mentionné ci-dessus, en vue d'une amélioration du chemin de croissance.

Cependant, des champs d'action substantiels orientés spécialement sur la promotion de la croissance et de l'emploi dans l'économie autrichienne subsistent pour la politique nationale. Ces objectifs sont certes généralement reconnus et dans une très large mesure incontestés, cependant cela ne trouve guère d'écho dans la structure du secteur public. Une grande partie des fonds publics (environ 50 pour cent des dépenses de l'Etat) sert à d'autres objectifs, comme c'est par exemple aussi le cas pour la plupart des réglementations. Au sein de la politique fiscale et monétaire, l'objectif de stabilité prédomine net-

tement face à une orientation de croissance au sens de la stratégie de Lisbonne.

C'est la raison pour laquelle le Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales recommande un consensus national de toutes les forces économiques et sociales essentielles, un modèle consensuel pour l'avenir de l'économie et de la société autrichiennes et dans ce contexte, il définit spécialement les champs d'action suivants:

- La structure des recettes et des dépenses du secteur public devrait être conçue sous forme d'augmentation de l'intensité de croissance.
- La politique fiscale doit exploiter pleinement ses marges, en particulier en vue d'une stabilisation de la conjoncture.
- L'élargissement de l'infrastructure devrait prendre en considération de manière ciblée la croissance, les défis nés du fait de l'élargissement de l'UE et l'importance de la technologie.
- La qualité et la quantité de tâches de recherche doivent être accrues. Il s'agit aussi de considérer le rôle des nombreuses petites et moyennes entreprises innovatrices qui, dans le domaine du medium tech, contribuent de manière essentielle à la croissance, à l'emploi, à l'augmentation de la productivité et à la durabilité. Outre la recherche fondamentale, une attention particulière doit être portée à la recherche appliquée. En raison du niveau élevé des revenus et du niveau de développement de l'économie autrichienne, les objectifs en matière de R & D et d'innovation doivent s'orienter sur les valeurs de pointe internationales.
- Des améliorations dans la qualité de la formation (de l'apprentissage au Postgraduate) et dans la formation continue (de l'école obligatoire à l'internationalisation) ainsi que l'approfondissement des connaissances une vie durant sont essentiels pour l'élargissement de la société du savoir et son transfert.
- Une amélioration des conditions-cadres pour la diffusion de technologie et leur intensification à tous les niveaux (écoles, entreprises, secteur public).
- Les fonctions centrales des sièges d'entreprises doivent être préservées, élargies et multipliées.
- La formation de groupes devra aussi être intensifiée de même que le lucre de « dividendes doubles », où l'accent sera mis, par exemple, dans les domaines de l'environnement, de la santé et de la culture, sur des secteurs de croissance particulièrement intensive.
- La régulation et dérégulation peuvent être conçues au sens d'objectif de croissance.