

CONV 513/03

CONTRIB 213

BEGELEIDENDE NOTA

van:	het secretariaat
aan:	de Conventie
Betreft:	Bijdrage van mevrouw Anne-Marie Sigmund en de heren Göke Frerichs en Roger Briesch, waarnemers bij de Conventie - "Economisch bestuur in de Europese Unie"

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van mevrouw Anne-Marie Sigmund en de heren Göke Frerichs en Roger Briesch, waarnemers bij de Conventie, de bijdrage ontvangen die in bijlage dezes staat.

ECO/095

"Gouvernance économique

dans l'UE"

A V I S

du Comité économique et social européen

sur

"La gouvernance économique dans l'Union européenne"

(Economic Governance in the EU)

Le 18 juillet 2002, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

"La gouvernance économique dans l'Union européenne".

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 novembre 2002 (rapporteuses: d'abord Mme KONITZER, ensuite Mme FLORIO¹).

Lors de sa 395^{ème} session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 12 décembre 2002), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 69 voix pour, 13 voix contre et 16 abstentions.

*

* *

1. Observations préalables

1.1. Suite à l'adoption de l'Acte unique (1986) et des traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997), l'activité de la Communauté/Union européenne s'est considérablement étendue. L'Union européenne n'en reste pas moins une entité "sui generis" qui ne dispose pas d'un gouvernement qui serait compétent pour les formes traditionnelles d'action étatique². Une forme de gouvernance propre à la Communauté s'est mise en place sur la base des traités et d'une multitude d'accords divers conclus entre les institutions communautaires, les États membres et avec la participation de différentes institutions, organisations, ainsi que d'entreprises.

1.2. *"Le CESE est, au niveau européen, l'enceinte institutionnelle de consultation, de représentation, d'information et d'expression de la société civile organisée, enceinte qui permet aux représentants des organisations économiques, sociales et civiques des États membres d'être partie intégrante du processus de formation des politiques et des décisions*

¹ Mme FLORIO a remplacé Mme KONITZER à l'expiration de son mandat.

² "Le **gouvernement** représente la forme classique de gestion de l'État, basée sur une hiérarchie institutionnelle et une politique constituée de règles et de réglementations. La **gouvernance** est une forme de gestion dans le cadre de laquelle des personnes ou groupes issus d'une variété d'institutions, organisations, organes et entreprises à différents niveaux, travaillent en réseaux et en partenariat public et privé. Le dialogue et les négociations sont à la base de l'élaboration des accords et contrats qui forment le cadre décisif du futur processus décisionnel. La gouvernance basée sur des accords est particulièrement développée au sein de l'Union européenne, où de nombreux aspects de la souveraineté ont été transférés au niveau européen".

Cette citation est extraite de la résolution du 15.7.2001 du "Comité consultatif EEE" sur "La gouvernance et les responsabilités sociales des entreprises dans le contexte de la mondialisation" (REX/086 CC-EEE – DI CES 91/2002 fin).

au niveau communautaire"¹. Le Comité prend donc naturellement part au débat sur les moyens d'améliorer, dans le cadre de la Convention européenne et dans la perspective de la conférence intergouvernementale et de l'élargissement de la Communauté, la gouvernance de l'Union européenne. (Voir la résolution du CESE à l'intention de la Convention européenne – CES 1003/2002).

1.3. Le CESE juge nécessaire d'émettre également un avis sur la "gouvernance économique" de la Communauté – à ne pas confondre avec le "gouvernement économique". Le succès de la gouvernance économique de la Communauté est déterminant pour la réalisation des objectifs de l'Union. Le CESE, en tant qu'organe communautaire possédant une compétence particulière dans le domaine économique et social et pouvant jouer de par sa composition un rôle de médiation entre les différents groupes d'intérêts, estime opportun d'apporter par le présent avis sa contribution à la difficile question de savoir comment améliorer la gouvernance économique dans la Communauté.

1.4. Le présent avis permet au CESE de concrétiser – comme il s'en était réservé la possibilité dans sa résolution du 19 septembre 2002 – les réflexions générales en matière de politique économique qu'il avait exprimées dans cette résolution. Il s'agit essentiellement des aspects suivants:

1.4.1. La coordination des politiques économiques doit permettre d'exploiter au mieux le potentiel de croissance et d'emploi que recèle l'Union.

1.4.2. Le droit de proposition de la Commission et la consultation obligatoire du CESE dans la procédure d'élaboration des grandes orientations des politiques économiques doivent être rétablis.

1.4.3. Le plein emploi doit être explicitement mentionné dans le traité constitutionnel comme l'un des objectifs de l'Union et il faudrait indiquer plus clairement dans le traité que la politique économique et monétaire doit contribuer à la réalisation de l'objectif de croissance et de plein emploi.

1.4.4. L'Union doit se doter des instruments nécessaires à l'application de la stratégie de Lisbonne. Cela implique également une mise en oeuvre concertée de la politique macroéconomique et de la politique structurelle ainsi qu'un dialogue approfondi entre les acteurs de la politique macroéconomique.

1.4.5. Le traité constitutionnel devrait également comporter une référence à la fourniture de

¹ Résolution à l'intention de la Convention européenne (CESE 1069/2002 du 19.9.2002).

services d'intérêt général. Il devrait aussi prévoir une base juridique plus appropriée pour l'organisation de la coordination et l'implication des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile concernés. Le processus de décision au niveau de l'Union doit respecter les principes de solidarité, de transparence, de cohérence, de subsidiarité, de proportionnalité et d'ouverture.

2. Origines du débat

2.1. **Le débat** sur la question de savoir comment organiser la gouvernance économique dans le cadre de l'intégration européenne **est aussi ancien que les traités de Rome** (1957). Ceux-ci ont instauré par le biais du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) des politiques communes dans des domaines tels que les douanes, les échanges extérieurs, les transports, l'agriculture, la concurrence, etc. La politique économique générale n'est toutefois considérée que comme "une question d'intérêt commun", les États membres coordonnant leurs politiques économiques dans le cadre du Conseil (article 145) sur proposition (article 103) ou recommandation (article 105) de la Commission.

2.2. Ces quelques **dispositions du traité** ont été rapidement complétées par des accords informels, par des conclusions du Conseil européen et par des résolutions du Conseil, ainsi que par une législation secondaire sous forme de règlements, de décisions et de directives du Conseil fondées sur le traité en vigueur, voire dans certains cas¹ par une modification du traité lui-même (article 236 du traité CEE).

2.2.1. Conformément aux dispositions du traité, la **législation secondaire** a été introduite sur proposition (parfois aussi sur recommandation) de la Commission, généralement après avis du Parlement (voire participation du Parlement en vertu des dispositions de l'article 252 (ex. 189 c) du traité CE). Dans de nombreux cas, le Comité économique et social européen (CESE) a lui aussi été saisi d'une demande d'avis.

2.2.2. Les décisions du Conseil relatives à l'organisation ou à l'établissement de **comités** consultatifs ont constitué des étapes importantes dans l'aménagement de la "gouvernance économique" dans l'UE:

- 18.3.1958 Statut du Comité monétaire (Journal officiel n° 17 du 6.10.1958, page 390);
- 9.3.1960 Comité de politique conjoncturelle (Journal officiel n° 31 du 9.5.1960, page 764);
- 15.4.1964 Comité de politique économique à moyen terme (Journal officiel n° 64 du 22.4.1964, page 1031);

¹ Notamment l'"Acte unique" (1986) instaurant le marché intérieur européen et le traité de Maastricht (1993) créant l'Union économique et monétaire européenne.

- 8.5.1964 Comité de politique budgétaire (Journal officiel n° 77 du 21.5.1964, page 1205).

2.3. Le "plan Werner"

2.3.1. Suite aux modifications des taux de change enregistrées en 1969 (France et Allemagne), le **projet de création d'une Union économique et monétaire européenne (UEME)** (Brandt, Pompidou, Conclusions du Conseil européen de La Haie des 1^{er} et 2 décembre 1969) a fortement relancé le processus. Dans ce contexte, le Conseil des 8 et 9 juillet 1970 a fait siennes les conclusions du "rapport Werner" relatif à la création d'une UEME, dans lesquelles on peut notamment lire: *"L'union économique et monétaire signifie que les principales décisions de politique économique seront prises au niveau communautaire et donc que les pouvoirs nécessaires seront transférés du plan national au plan de la Communauté. Son aboutissement pourra être l'adoption d'une monnaie unique qui garantira l'irréversibilité de l'entreprise"*.

2.3.2. L'approche ainsi initiée par le plan Werner a conduit à **renforcer les procédures de coordination dans le domaine de la politique économique**:

- fusion des comités de politique conjoncturelle, de politique économique à moyen terme et de politique budgétaire en un comité de politique économique (décision du Conseil 74/122/CEE du 18.2.1974);
- directive du Conseil du 18.2.1974 concernant la stabilité, la croissance et le plein emploi dans la Communauté (74/121/CEE);
- décision du Conseil relative à la convergence du 18.2.1974 (74/120/CEE).

2.3.3. Dans le cadre de cette réglementation, le Conseil a adopté à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement et du CESE, les **grandes orientations des politiques économiques à court et à moyen terme**. En matière de politique budgétaire ont été arrêtées (confidentiellement) des **"orientations quantitatives" pour les budgets publics** des États membres.

2.3.4. Le succès de cette procédure de coordination relativement stricte a néanmoins été gravement compromis par les turbulences monétaires internationales et intracommunautaires des années 70, provoquées par l'effondrement du système monétaire de Bretton-Woods et par le premier choc pétrolier. À cela il faut ajouter les progrès insuffisants en matière de coopération monétaire ainsi que les approches extrêmement divergentes de certains États membres en matière de politique économique. La combinaison de ces divers facteurs a fini par faire échouer la première tentative de création d'une UEME. Il s'en est suivi une longue période marquée par une inflation élevée, une croissance insuffisante et un sous-emploi croissant.

2.4. Le Système monétaire européen

- 2.4.1. La coopération monétaire au sein de la Communauté n'a véritablement progressé – sur un mode relativement informel – qu'avec la création du Système monétaire européen, sur la base des conclusions du Conseil européen de Brême des 6 et 7 juillet 1978 (H. SCHMIDT, V. GISCARD d'ESTAING), de la résolution du Conseil européen de Bruxelles du 5 décembre 1978 et de l'accord du 13 mars 1979 conclu entre les banques centrales des États membres.
- 2.4.2. Les **multiples modifications des taux de change au sein du SME** (réalignements) intervenues dans les années 80 ont mis en évidence les divergences subsistant dans le domaine de la politique économique et monétaire. Mais elles ont aussi été à l'origine d'un rapprochement entre les diverses conceptions nationales de la politique économique et ont permis de mieux percevoir la nécessité d'une politique monétaire commune institutionnalisée. L'Acte unique européen de 1987, qui a jeté les bases du marché intérieur, a représenté une nouvelle avancée décisive et a permis d'inscrire pour la première fois dans le traité l'objectif de l'UEME.

2.5. Le traité de Maastricht

- 2.5.1. Les **événements politiques des années 1988/90** (y compris la perspective de la réunification allemande) ont permis, après les expériences, les échecs et les progrès évoqués précédemment, de relancer le projet d'une véritable union monétaire européenne, dotée d'une politique monétaire centralisée, d'une banque centrale européenne et d'une monnaie unique. Les Conseils européens de Hanovre (juin 1988), de Strasbourg (décembre 1989) (H. KOHL, F. MITTERRAND), le rapport du comité Delors (juin 1989) et enfin le traité de Maastricht, qui a été signé le 7 février 1992, ont représenté les principales étapes de cette évolution.
- 2.5.2. Grâce aux dispositions du **traité de Maastricht**, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, et à la volonté politique présente dans la plupart des États membres de l'UE de participer à l'union monétaire européenne, des **avancées** ont été réalisées **au niveau de la convergence nominale** (critères de Maastricht) et surtout de la stabilité des prix, de sorte que l'union monétaire, comptant au départ 11 pays, a pu être achevée le 1^{er} novembre 1999 et **l'euro être mis en circulation le 1^{er} janvier 2002 dans 12 États**. Mais dans le même temps, les procédures de coordination relativement strictes qui avaient été adoptées dans la lignée du plan Werner (cf. par exemple les décisions du Conseil du 18 février 1974) ont été abandonnées lors de l'élaboration du traité de Maastricht. La politique budgétaire est cependant régie par les dispositions des articles 101 à 104 (traité consolidé) qui, jointes au pacte de stabilité et de croissance (législation secondaire), doivent garantir que les politiques budgétaires nationales ne

compromettent pas la politique monétaire de l'Union européenne, axée sur la stabilité (article 105). Ces dispositions ne précisent néanmoins aucunement comment la politique budgétaire (assainie) peut ou doit s'appliquer en tant qu'instrument de la politique économique générale.

2.5.3. Le traité de Maastricht reste nettement en deçà des procédures antérieures en ce qui concerne les procédures de coordination de la politique macroéconomique dans le cadre du développement économique général. En dépit de la réalisation de l'union monétaire, la compétence en matière de politique économique générale continue en principe de relever du niveau national, contrairement aux propositions du plan Werner et aux conclusions du Conseil des 8 et 9 juillet 1970. La représentation de l'intérêt communautaire reste minime, puisque la Commission ne dispose d'aucun droit de proposition, ni lors de l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques ni lors de la surveillance de leur application (article 99); bien qu'il soit prévu que le Conseil statue à la majorité, le Parlement est uniquement informé de ses décisions; à la différence de la décision sur la convergence du 18 février 1974 (74/120/CEE), aucune disposition ne prévoit la consultation du CESE; les partenaires sociaux ne sont pas eux non plus associés formellement au processus d'élaboration des grandes orientations des politiques économiques (cf. également le paragraphe 2.1, consacré à "L'esprit du traité de Maastricht", pages 3 et 4, de l'avis du CESE sur la "Coordination des politiques économiques à long terme" (JO C 221/67 du 17.9.2002)).

2.5.4. Tandis que dans le plan Werner, la monnaie commune était en quelque sorte vue comme le couronnement de la réalisation de l'Union économique et monétaire, la situation telle qu'elle se présente maintenant fait coexister union douanière, marché intérieur et union monétaire, alors que les procédures de coordination de la politique économique générale sont pourtant beaucoup moins strictes que celles prévues dans la première phase et la deuxième phase projetée du plan Werner.

3. Pourquoi faut-il améliorer à l'avenir la "gouvernance économique" dans l'UE et comment y parvenir ?

3.1. L'union monétaire européenne a permis d'empêcher que le ralentissement de la croissance en 2001/2002 et les crises internationales des deux dernières années (y compris les retombées du 11 septembre 2001) n'entraînent **en Europe l'apparition de turbulences monétaires et la mise en oeuvre de politiques économiques radicalement divergentes, comme ce fut le cas dans les années 70, 80 et au début des années 90.** Il s'agit là d'un succès considérable !

3.2. Malgré cela, la nécessité d'une meilleure coordination des politiques économiques n'a fait que croître au cours des dernières années pour devenir de plus en plus patente.

Le Conseil européen de Barcelone a lui aussi mis en avant cette nécessité au point 7 de ses conclusions: (1) amélioration des statistiques de la zone Euro, (2) approfondissement de l'analyse du dosage des politiques macroéconomiques (interaction entre politique monétaire, politiques budgétaires et évolutions salariales) et (3) amélioration des procédures de coordination. Au paragraphe 1.4 de son avis sur la "Coordination des politiques économiques à long terme" (JO C 221/67 du 17.9.2002), le CESE s'est déjà prononcé à ce sujet et a invité la Commission à présenter en temps utile des propositions portant sur l'ensemble du problème.

3.3. La nécessité d'améliorer la "gouvernance économique" dans l'UE et dans l'UEME découle essentiellement des considérations suivantes:

- 3.3.1. Le succès obtenu avec l'obtention de la stabilité des prix et l'achèvement de l'union monétaire contraste avec **l'insuffisance chronique des résultats de la Communauté en termes de croissance et d'emploi.**
- 3.3.2. La relative absence de références à la politique économique dans le traité de Maastricht a été atténuée par la suite de diverses manières, pas toujours transparentes. Il ne s'agit pas seulement de **l'introduction d'un titre sur "L'emploi" dans le traité** (articles 125-130), mais aussi par exemple de la **mise en oeuvre des différents "processus", plus ou moins structurés et transparents** (Luxembourg, Cardiff, Cologne), de tout un **ensemble difficile à démêler de consultations et de dispositions relatives à des avis non obligatoires**, du renforcement du rôle des comités au détriment de celui de la Commission en tant que représentante de l'intérêt communautaire, ainsi que de la **constitution informelle au niveau du Conseil de l'Eurogroupe**, qui s'occupe de l'évolution du dosage politique et de la coordination des politiques économiques dans l'UEME, sans disposer d'aucun pouvoir de décision prévu par le traité (cf. le paragraphe 2.2 de l'avis du CESE sur la "Coordination des politiques économiques à long terme" (JO C 221/67 du 17.9.2002)). Toutes ces initiatives montrent combien une réglementation transparente, cohérente, efficace et tirant sa légitimité du traité est nécessaire !
- 3.3.3. En **particulier**, il est de plus en plus manifeste que l'union monétaire et sa politique monétaire centralisée requièrent et permettent une nouvelle approche macroéconomique au niveau européen (cf. également le point 7 des conclusions du Conseil européen de Barcelone). Cela inclut notamment la prise en compte de l'interaction (*Policy-mix*) **des politiques menées dans les domaines monétaire et budgétaire et dans celui de l'évolution des salaires, dans le respect de l'autonomie des différents acteurs mais aussi de l'intérêt communautaire.** Cet aspect revêt une grande importance pour les perspectives en matière de croissance et d'emploi. (Importance du dialogue macroéconomique).
- 3.3.4. La prise en compte de l'intérêt communautaire, également dans les autres secteurs de la politique économique, **ne nécessite pas une centralisation à outrance de la**

politique économique, mais justifie une nouvelle réflexion sur une répartition appropriée des compétences en matière de politique économique entre les différents niveaux des États membres (communes, régions ou Länder et État central ou fédéral) **et la représentation de l'intérêt communautaire**. (C'est là un sujet d'une grande complexité technique. C'est pourquoi il faudrait charger très prochainement un groupe d'experts de haut niveau, à l'image du groupe Werner (1970) et du groupe Delors (1988/89), d'élaborer des propositions concrètes dans l'optique de la Convention et de la conférence intergouvernementale ultérieure).

3.3.5. La Communauté européenne doit être mise en mesure de relever les défis du 21^{ème} siècle dans le domaine de la "gouvernance économique" aussi. Cela suppose que les conditions suivantes soient remplies:

- a. Une meilleure organisation de la "gouvernance économique" devrait contribuer de manière déterminante **dans les 10 à 15 prochaines années au retour du plein emploi** (cf. les objectifs de Lisbonne) et ainsi garantir économiquement le maintien et le développement du modèle social européen, y compris les composantes essentielles des services d'intérêt général. Pour ce faire, il convient d'organiser plus efficacement et de manière plus transparente la mise en oeuvre concertée de la politique macroéconomique et des politiques structurelles microéconomiques ainsi qu'un dialogue approfondi entre les acteurs de la politique macroéconomique. C'est là le seul moyen d'atteindre les objectifs de Lisbonne.
- b. Le rétablissement du plein emploi dans de telles conditions et bien entendu dans le contexte d'un développement durable signifierait pour les 10 à 15 prochaines années non seulement la création d'environ 30 à 35 millions de nouveaux emplois¹ – c'est-à-dire un nombre presque égal au nombre actuel de personnes occupées en Allemagne – mais aussi un accroissement du PIB annuel de la Communauté – au-delà de la croissance de la productivité – d'un montant presque équivalent au PIB de l'Allemagne et au double du PIB actuel des pays candidats (sans la Turquie). On pourrait presque parler d'élargissement interne de la Communauté !

Une telle évolution est également nécessaire pour que les pays de l'UE soient en mesure de mieux maîtriser les problèmes démographiques auxquels ils seront ultérieurement confrontés au cours du 21^{ème} siècle.

- c. Il faut non seulement que lors de son élargissement imminent, la Communauté conserve sa capacité d'action dans le domaine de la politique économique, mais aussi que l'élargissement

¹ Les projections démographiques d'Eurostat prévoient jusqu'en 2015-20 une stabilité globale de la population en âge de travailler (EU-15). L'augmentation souhaitée du taux d'activité, qui est actuellement de plus de 60%, et que l'on voudrait voir s'élever à 75% environ d'ici à une quinzaine d'années, signifierait une augmentation du nombre des actifs de l'ordre de 30-35 millions. Cette augmentation serait nettement supérieure à celle de la population âgée (65 ans et plus), qui devrait être de 6-11 millions d'ici à 2015-20. Ce n'est que dans les années 2020 à 2050 que le nombre des personnes en âge de travailler (15 à 64 ans) devrait diminuer de 40 millions, tandis que celui des personnes âgées (65 ans et plus) devrait s'accroître de plus de 20 millions.

aille de pair avec un approfondissement du marché intérieur et de la politique économique. L'élargissement géographique aura en outre pour effet de relever encore le niveau du PIB de la Communauté et son potentiel futur en termes d'emploi et de croissance (cf. l'exemple de l'Irlande). Cela étant, il convient de ne pas occulter les risques de l'élargissement, de préserver la cohésion économique et sociale de la Communauté durant la phase de transition et de veiller à ce que l'union monétaire conserve sa capacité d'action dans le domaine de la politique économique. Il faut tenir compte du fait qu'après l'élargissement, il est probable que pendant un certain temps, le nombre des membres de la Communauté dépassera nettement celui des membres de l'union monétaire.

- d. Avec la concrétisation des perspectives énoncées plus haut, la Communauté acquerra un poids économique et politique encore bien plus fort au niveau mondial. Pour qu'elle puisse en tirer le meilleur parti, il faut lui donner les moyens de s'exprimer d'une seule voix à l'extérieur, ce aussi (mais pas seulement) dans le domaine économique.
- e. Le Comité estime que les réflexions sur la gouvernance économique doivent conduire à un nouveau modèle basé sur un développement économique et social concerté; il doit notamment tenir compte de la diversité et des différences de besoins et de situations des entreprises et intégrer les principes avancés par la Charte européenne des petites entreprises.

3.4. Une perspective positive

3.4.1. Les réflexions développées ci-dessus ouvrent une perspective d'avenir dans laquelle la Communauté pourra atteindre ses objectifs de liberté et de paix, de bien-être et d'équilibre social, par des voies durables et dans des conditions de souveraineté partagée et librement consentie. **Le modèle économique, social et politique de la Communauté pourrait ainsi servir d'exemple pour un monde** dans lequel les avantages de la division internationale du travail pourront être exploités sans revers sociaux et où les risques hégémoniques actuels et futurs pourront laisser la place à des relations pacifiques de partenariat.

3.4.2. Une telle perspective - un rêve européen! - ne signifie pas qu'il faille sacrifier les spécificités et les compétences régionales et nationales à des instances communautaires omnipotentes. Une solution équilibrée consiste en une application pleine et à double sens du principe de subsidiarité par la "gouvernance européenne" et donc aussi par la "gouvernance économique dans l'UE". C'est-à-dire que les compétences exercées au mieux par les niveaux inférieurs devraient leur être réservées, tandis que les compétences que le niveau supérieur est le plus habilité – voire le seul habilité – à exercer devraient être attribuées à ce niveau. Cela implique toutefois que le niveau supérieur concerné soit investi de la légitimation démocratique nécessaire. Ce sont là d'importants défis pour la Convention européenne et la future Conférence intergouvernementale.

3.5. L'attribution des compétences aux différents niveaux et acteurs de la "gouvernance

économique" devrait également se refléter dans des **procédures de consultation et de coordination transparentes**. Celles-ci peuvent se traduire par des échanges d'informations, afin de tirer profit des meilleures pratiques, la consultation obligatoire des groupes et des organes concernés (tels que le CESE), la mise en oeuvre de la méthode de la coordination ouverte, un dialogue structuré entre des acteurs autonomes (sous la présidence du représentant de l'intérêt communautaire – par exemple dialogue macroéconomique), l'application transparente de la "procédure communautaire" (proposition de la Commission, décision du Conseil statuant à la majorité avec la participation du Parlement), jusqu'à une nette centralisation de la prise de décision (par exemple politique monétaire).

4. Propositions concrètes

4.1. Toute une série de propositions plus ou moins concrètes et globales ont été faites concernant les moyens d'améliorer la "gouvernance économique" dans l'UE. On mentionnera notamment à cet égard les **propositions de la Commission**:

- Communication de la Commission du 7 février 2001 (COM(2001) 82 final) sur le renforcement de la coordination des politiques économiques au sein de la zone Euro, qui se situe en amont de la révision du traité;
- Communication de la Commission – Un projet pour l'Union européenne - (COM(2002) 247 final) qui propose quelques modifications importantes du traité.

La Commission a en outre décidé le 19 juillet 2002 de constituer un groupe d'experts chargés de réfléchir à "*La gouvernance économique dans une Union élargie*". Diverses autres propositions ont été émises par les comités consultatifs, la Banque centrale européenne, le Conseil ECOFIN, le Parlement européen (proposition du 27 juin 2002, doc. provisoire: 2002/2062(INI)).

4.2. Le CESE a lui aussi déjà émis de premières propositions dans différents avis

(principalement "La contribution du Comité économique et social aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté en 2002"¹ du 20 mars 2002 et la "Coordination des politiques économiques à long terme"² du 29 mai 2002).

4.3. Les propositions avancées par le CESE dans le présent avis³ se fondent sur les considérations suivantes:

- Certaines améliorations sont possibles même sans modification du traité, l'important étant de garantir la transparence et la légitimité démocratique.

¹ CES 356/2002 – ECO/088.

² JO C 221/67 du 17.9.2002 – ECO/089.

³ La liste de propositions ci-après s'inspire du paragraphe 4 de l'avis du CESE du 29 mai 2002 sur la "Coordination des politiques économiques à long terme".

- Une révision du traité semble néanmoins incontournable dans un certain nombre de cas.
- L'instrument de la législation secondaire devrait être davantage utilisé par le Conseil (et le Parlement) sur proposition de la Commission et après avis du CESE (et du Parlement, s'il n'y a pas codécision). Il convient pour ce faire d'élargir la base juridique du traité (par exemple l'article 99-5).

4.4. En amont d'une révision du traité, le CESE formule les propositions suivantes:

- 4.4.1. La Commission devrait présenter non seulement un inventaire des procédures, "processus" et consultations formels et informels en rapport avec la conception et la coordination des politiques économiques au niveau communautaire¹, mais aussi une évaluation critique en vue d'une simplification et amélioration de leur efficacité.
- 4.4.2. Les idées avancées dans la communication de la Commission du 7 février 2001 sur "Le renforcement de la coordination des politiques économiques au sein de la zone Euro" au sujet d'une amélioration de la coordination sans modification du traité, devraient être reprises et réexaminées à la lumière des travaux éventuels de la Convention et d'une révision probable du traité. Il s'agit de propositions visant à améliorer le contenu de la coordination des politiques économiques dans la zone Euro, telles qu'une meilleure prise en compte de l'interaction entre la politique monétaire, la politique budgétaire et l'évolution salariale dans la zone Euro (*Policy-mix*), l'élaboration d'un ensemble de règles de politique économique permettant d'améliorer la crédibilité et la prévisibilité de la stratégie de politique économique dans la zone Euro, l'amélioration du dialogue entre les responsables économiques, l'information préalable de la Commission et des autres États membres sur les mesures économiques nationales susceptibles d'avoir un impact sur la zone Euro, etc.
- 4.4.3. Il faudrait étudier sérieusement l'idée de constituer un groupe d'experts de haut niveau, à l'image du "groupe Werner" (1970) et du "groupe Delors" (1989), chargé d'étudier la question de "La gouvernance économique dans l'UE" dans l'optique des travaux de la Convention et surtout de la future conférence intergouvernementale. En effet, sans les conseils qualifiés et l'autorité du "groupe Werner" et en particulier du "groupe Delors", l'UEME n'aurait pas vu le jour. Il est vrai qu'aucune solution optimale n'a encore été trouvée pour l'organisation de la "gouvernance économique" dans l'UE et surtout dans l'UEME ainsi que pour la question de la répartition des compétences entre les différents niveaux des États membres (communes, régions ou Länder et État central ou fédéral) et celle de la représentation de l'intérêt communautaire. La Convention et la future conférence intergouvernementale auraient tout à gagner de conseils dispensés avec expertise et autorité sur cette question difficile mais d'une importance extrême

¹ Cf. l'étude publiée dans le n° 45 des "Cahiers Euro" sur le thème "Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures".

pour l'intérêt de la Communauté.

4.4.4. Il convient également d'intensifier les efforts visant à instaurer un **débat public** plus large et bien informé portant sur les questions relatives à la politique économique actuelle de la Communauté. Cet objectif peut être atteint dans une certaine mesure à travers l'adoption par le CESE et les partenaires sociaux d'avis obligatoires sur les grands documents de l'Union en matière de politique économique, avis que la Commission serait tenue de commenter publiquement. De plus, le CESE a proposé, dans son avis sur la coordination des politiques économiques à long terme¹, la création d'un comité européen d'experts indépendants chargé d'examiner le développement économique et la politique économique dans la Communauté, qui fournira des conseils destinés à stimuler l'analyse et le débat public, à travers une critique et des propositions constructives. Cette proposition n'a pas pour objet de créer sans cesse de nouveaux organes. Elle doit au contraire contribuer à éviter que les différentes institutions communautaires créent des conseils d'experts concurrents. L'essentiel dans ce domaine est que le débat public concernant les questions de politique économique au sein de la Communauté et de l'Union monétaire soit favorisé de manière compétente et indépendante. Ce comité d'experts pourrait être créé par le biais d'une législation secondaire, une fois que la base juridique de l'article 99-5 aura été adaptée en conséquence.

4.5. S'agissant des modifications du traité², le CESE fait les propositions suivantes:

4.5.1. L'objectif du **plein emploi** devrait être expressément mentionné à l'article 2 et le texte du traité devrait indiquer plus clairement que la politique économique doit fournir une contribution essentielle à la réalisation des objectifs en matière d'emploi et de croissance (articles 3, 4 et 98). Les **services d'intérêt général** devraient eux aussi être mentionnés parmi les objectifs énumérés à l'article 2, avec une adaptation correspondante des articles 3, 4 et 16. Le texte des articles 2, 3, 4 et 16 de la "Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne" pourrait donc être complété comme suit:

Article 2

"La Communauté a pour mission, par ..., de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, l'obtention d'un taux d'emploi élevé correspondant à l'objectif du plein emploi, dans le respect d'une qualité appropriée et de la dignité du travail, un niveau élevé de protection sociale et de services d'intérêt général, l'égalité entre les hommes et les femmes, ... entre les États membres".

¹ JO C 221/67 du 17.9.2002, paragraphe 4 (ii).

² Modifications relatives au "Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée Amsterdam)", JO C 340 du 10.11.1997, pp. 173-308.

Article 3

"1. Aux fins énoncées à l'article 2, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité:

Insérer dans les points a) à u) qui suivent un nouveau point h bis) ainsi libellé:

"h bis) l'élaboration de grandes orientations communautaires pour les politiques économiques générales et notamment, dans le cadre de stabilité de l'union monétaire, sans préjudice des dispositions des articles 101 à 105 et dans le respect de l'autonomie des différents acteurs concernés, la promotion d'une meilleure interaction entre la politique monétaire, les politiques budgétaires et les évolutions salariales, afin de mieux assurer l'intérêt communautaire et de contribuer à la réalisation des objectifs en matière de croissance, de compétitivité et d'emploi visés à l'article 2".

Article 4

1. *Pas de modification, à l'exception du fait que l'expression "économie de marché ouverte" est remplacée par "économie sociale de marché ouverte".*

"2. ... l'instauration d'une monnaie unique, **l'Euro**, ainsi que la définition ... dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté, **en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2, [utiliser la même formulation qu'à l'article 105!]** conformément au principe d'une économie **sociale** de marché **ouverte** où la concurrence est libre.

3. ... et balance des paiements stable, **afin que les objectifs de croissance et d'emploi définis à l'article 2 puissent être poursuivis durablement et sur une base saine".**

Article 16

Cet article n'est pas très clair. S'il doit être maintenu tel quel, la phrase suivante pourrait être ajoutée à la fin: "... d'accomplir leurs missions. Cela vaut d'une manière générale également pour les organismes et les entreprises publics et privés actifs dans le domaine des services d'intérêt général".

4.5.2. Le **principe de subsidiarité** devrait être défini de manière plus symétrique.
L'article 5 pourrait être libellé comme suit:

Article 5

"La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et

des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. **Est d'application le principe suivant: les compétences qui sont exercées au mieux par le niveau local, régional ou national devraient rester à ce niveau, tandis que les compétences qui peuvent être exercées plus efficacement ou exclusivement par le niveau communautaire devraient être transférées à ce niveau, dans le respect des règles de la légitimité et du contrôle démocratiques.**

Dans les domaines ... [*inchangé*]".

- 4.5.3. S'agissant de la **politique fiscale**, le CESE renvoie à ses derniers avis intitulés "Politique fiscale de l'Union européenne – Priorités pour les prochaines années"¹ et "La fiscalité directe des entreprises"¹. En ce qui concerne le **problème de l'unanimité**, l'on pourrait recourir à la procédure de coopération renforcée prévue par le traité de Nice, qui permettrait à un groupe d'États membres d'aller de l'avant dans le respect des dispositions communautaires. Pour l'article 93 du traité, l'introduction d'un délai pourrait également être envisagée comme solution au problème de l'unanimité.

Article 93

Une modification de cet article soulève des questions de fond; il faudrait examiner l'opportunité d'ajouter la phrase suivante: "... délai prévu à l'article 14. Lorsque le Conseil ne parvient pas à statuer à l'unanimité, et ce alors que la Commission et le Parlement, à la majorité, ont constaté de graves atteintes à la concurrence, au fonctionnement du marché intérieur ou l'existence d'une concurrence fiscale préjudiciable, il peut, dans un délai de trois ans à compter de cette constatation et après consultation du Comité économique et social européen, adopter les mesures nécessaires conformément à la procédure visée à l'article 251".

- 4.5.4. Il faudrait reconnaître à l'article 98 que la Communauté conduit elle aussi une politique économique. Cet article pourrait être modifié comme suit:

Article 98

"Les États membres **et la Communauté** conduisent leurs politiques économiques en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2, et dans le contexte des grandes orientations visées à l'article 99, paragraphe 2. Les États membres et la Communauté agissent dans le respect du principe d'une économie **sociale** de marché ouverte où la concurrence est libre, ...".

- 4.5.5. Il faudrait **modifier de façon substantielle** le texte de l'article 99, en tenant compte des aspects suivants:

¹ JO C 48, p. 73, 21.2.2002 (ECO/072).

- a. Dans le cadre de la coordination des politiques économiques, la Commission devrait explicitement représenter **l'intérêt communautaire**. Elle devrait également assurer la **représentation extérieure** de la Communauté et de l'union monétaire dans le domaine de la politique économique.
- b. Le rôle du Parlement et du CESE devrait être explicitement défini.
- c. La **procédure d'élaboration des grandes orientations des politiques économiques** devrait être définie par **analogie avec l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi** (article 128), y compris en ce qui concerne le droit de proposition de la Commission.
- d. S'agissant de la surveillance de la mise en oeuvre des grandes orientations des politiques économiques, il y aurait lieu de mentionner le **rôle de l'Office statistique** des Communautés européennes ainsi que les **différentes procédures de coordination**.
- e. Un Conseil **Euro-Ecofin** devrait être institué pour une période transitoire. L'importance de l'interaction entre la politique budgétaire, l'évolution salariale et la politique monétaire (*Policy-mix*) pour la réalisation des objectifs de croissance et d'emploi visés à l'article 2 devrait être expressément souligné et le **dialogue macroéconomique** devrait être institutionnalisé.
- f. **En cas de non-respect des grandes orientations des politiques économiques**, la Commission devrait pouvoir adresser un avertissement préalable et le Conseil une recommandation formelle. Le cas échéant, les grandes orientations des politiques économiques devraient pouvoir être actualisées.
- g. La base juridique de la législation secondaire dans le domaine de la coordination des politiques économiques devrait être conçue de telle sorte que les nouveaux aspects de la politique économique et les modalités des procédures de coordination puissent être réglementés de manière transparente par le biais d'une législation secondaire, sans devoir à chaque fois modifier le traité ou développer des procédures et des "processus" informels et non transparents.

À la lumière de ces considérations, l'article 99 devrait être modifié comme suit:

Article 99

"99(1) Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun. **La coordination des politiques économiques est assurée au sein du Conseil, l'intérêt de la Communauté dans son ensemble et celui de l'union monétaire dans le domaine de la politique économique étant représentés par la Commission (voir article 213). La Commission assure, pour les questions de politique économique, la représentation extérieure de la Communauté dans son ensemble et de l'union monétaire. Le Parlement européen, pour autant que le traité ne prévoit pas l'application de la procédure visée à l'article 252, et le Comité économique et social européen sont consultés sur toutes les grandes questions de politique économique.**

¹ CES 850/2002 du 17.7.2002 (ECO/091).

99(2) **Le Conseil européen examine, chaque année, la situation économique et l'orientation de la politique économique dans la Communauté et adopte des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport économique annuel de la Commission et en tenant compte de l'avis du Conseil. [Analogie avec l'article 128].**

Dans son rapport économique annuel, la Commission se prononce également sur le rapport annuel du Comité d'experts indépendants institué au niveau européen sur la base de l'article 95, paragraphe 5, afin d'examiner le développement économique de la Communauté.

99(2bis) **Sur la base des conclusions du Conseil européen, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social européen, adopte une recommandation qui définit les grandes orientations des politiques économiques de la Communauté et des États membres. Cette recommandation couvre tous les trois ans au moins tous les grands domaines de la politique économique. Le Conseil informe le Parlement de sa recommandation.**

99(3) *[Premier alinéa inchangé, à l'exception de la fin:]* "... et procède **au moins une fois par an, sur proposition de la Commission**, à une évaluation d'ensemble".
[Deuxième alinéa: ajouter à la fin la phrase suivante:] **"L'Office statistique des Communautés européennes établit les statistiques nécessaires à cette surveillance; les dispositions correspondantes sont arrêtées sur la base de l'article 99, paragraphe 5".**

99(3a) **"Suivant les besoins de coordination dans les différents domaines de la politique économique et la nécessité de tenir compte de l'intérêt communautaire, différentes procédures de coordination peuvent être arrêtées sur la base de l'article 99, paragraphe 5, dans le respect des impératifs de transparence".**

99(3b) **"Tant que tous les membres de la Communauté ne participent pas à l'union monétaire, les questions de politique économique concernant l'union monétaire sont traitées dans une formation spécifique du Conseil (Euro-Ecofin), qui regroupe les pays membres de l'union monétaire. Sur la base des rapports de la Commission et de la BCE, qui tiennent également compte de l'évolution de la situation économique extérieure, le Conseil Euro-Ecofin examine régulièrement, sans préjudice des dispositions des articles 101 à 105, dans le respect de l'autonomie des différents acteurs et conformément aux principes visés à l'article 4, paragraphe 3, comment il est possible d'améliorer l'interaction entre la politique monétaire, les politiques budgétaires et les évolutions salariales, dans la perspective de la réalisation des objectifs de**

croissance, de compétitivité et d'emploi énoncés à l'article 2. Les éventuelles recommandations et autres décisions sont adoptées sur proposition de la Commission par le Conseil Euro-Ecofin statuant à la majorité qualifiée. Le Parlement européen et le Comité économique et social européen sont consultés sur les questions de fond. Les modalités de fonctionnement du Conseil Euro-Ecofin sont arrêtées sur la base de l'article 99, paragraphe 5.

99(3c) Un "dialogue macroéconomique" a lieu au moins deux fois par an entre le Conseil, la Commission, la BCE et les partenaires sociaux européens (cf. articles 138 et 139). Le Parlement européen et le Comité économique et social européen sont représentés à ces réunions chacun par un observateur. Ce dialogue permet d'examiner, sur la base des rapports de la Commission et le cas échéant de la BCE, la situation et les perspectives économiques ainsi que les questions de politique économique touchant l'intérêt de la Communauté dans son ensemble. Cela inclut, sans préjudice des dispositions des articles 101 à 105, dans le respect de l'autonomie des différents acteurs et conformément aux principes visés à l'article 4, paragraphe 3, l'amélioration de l'interaction entre la politique monétaire, les politiques budgétaires et les évolutions salariales, dans la perspective de la réalisation des objectifs de croissance, de compétitivité et d'emploi énoncés à l'article 2.

Ce dialogue ne doit pas donner lieu à une coordination ex-ante contraignante des politiques budgétaire, salariale et monétaire; il s'agit plutôt pour les différents acteurs et groupes d'acteurs de la politique macroéconomique de s'informer mutuellement – dans le plein respect de leur autonomie - sur leur évaluation de la situation et leurs intentions.

Dans le cadre de ce dialogue, la Commission représente l'intérêt communautaire. S'ils le souhaitent, les partenaires sociaux peuvent contribuer à celui-ci par l'adoption d'un avis commun; conformément à l'article 138, paragraphe 1, la Commission soutient ce dialogue entre les partenaires sociaux.

Les services de la Commission, au niveau technique, et le Président du Conseil, au niveau politique, président au déroulement du dialogue macroéconomique.

Les autres modalités sont arrêtées conformément à l'article 99, paragraphe 5".

99(4) *[Nouveau premier alinéa:]* "Si la Commission constate que les politiques économiques d'un État membre risquent de s'écarter des grandes orientations visées au paragraphe 2 ou de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, elle adresse un avertissement préalable à l'État membre concerné et au Conseil. S'il est constaté dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, premier alinéa, que ce risque est réel ou devrait selon toute probabilité se concrétiser, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, adresse les recommandations nécessaires à l'État membre concerné. Ces recommandations sont rendues publiques".

99(4) *[Nouveau deuxième alinéa:]* "S'il est constaté dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, premier alinéa, que certaines parties générales des grandes orientations mentionnées au paragraphe 2 doivent être reformulées en raison de l'évolution économique générale et/ou internationale, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décide de la nécessaire adaptation de la recommandation. Cette recommandation est rendue publique".

99(4) *[L'ancien deuxième alinéa devient le troisième alinéa, sans modification à l'exception de la suppression des derniers mots: "... si le Conseil a rendu publiques ses recommandations".*

99(5) *Nouvelle formulation:* "Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 252, arrête, sur proposition de la Commission, les modalités des procédures de coordination visées au présent article".

4.5.6. Il conviendrait de revoir radicalement l'article 114 du traité, qui prévoit le remplacement de l'ancien comité monétaire par le comité économique et financier et qui assigne à ce dernier, dans le domaine de la politique économique, des missions presque équivalentes à celles d'un comité des représentants permanents des États membres (article 207), mais qui ne réglemente pas les relations avec le comité de politique économique (décision du Conseil du 18.4.1974: 74/122/CEE) ni avec le comité de l'emploi (article 130). Afin d'assurer la transparence nécessaire (et d'empêcher la formation d'un centre de pouvoir non transparent et incontrôlé), le traité devrait ici se limiter à une simple réglementation cadre et laisser le soin de réglementer les points de détail à une législation secondaire qui, comme prévu à l'article 99, paragraphe 5, pourrait être adoptée conformément à la procédure visée à l'article 252.

Bruxelles, le 12 décembre 2002.

Le Président	Le Secrétaire général
du Comité économique et social européen	du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Patrick VENTURINI
