



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
N O T R E E U R O P E

Lluís Navarro

(Note e02; JN, JD, RD, chargés d'études)

14 Mars 2000

Objet: Les 5 processus pour la coordination de politiques économiques et la stratégie européenne pour l'emploi.

Fiches descriptives des procédures :

- Les Grandes orientations de politique économique.
- Le Pacte de stabilité et de croissance.
- Le processus de Luxembourg.
- Le processus de Cardiff.
- Le processus de Cologne.

1. Les Grandes orientations de politique économique (GOPE)

Cette procédure a été instituée par le Traité de Maastricht dans son article 103. Les Grandes orientations constituent le principal instrument de coordination économique. Elles visent à fournir des lignes directrices pour les politiques économiques menées par les États membres en tant que document de base pour la surveillance multilatérale.

Aux Conseils européens d'Amsterdam et de Luxembourg, en 1997, plusieurs initiatives ont été lancées pour renforcer le mécanisme de coordination pendant la troisième phase de l'UEM. Les Grandes orientations sont devenues plus concrètes et leur contenu a été élargi pour mettre davantage l'accent sur les politiques liées à l'emploi.

La Procédure :

a) *Elaboration/Aprobation :*

L'élaboration des Grandes orientations de politique économique se passe en quatre étapes :

1. La Commission démarre le processus en printemps élaborant une recommandation sur les Grandes orientations de politiques économique.
2. Le Conseil Ecofin, à partir de la recommandation de la Commission et statuant à la majorité qualifiée, élabore un projet pour les Grandes orientations.
3. Le Conseil européen (celui de juin) approuve le projet des Grandes orientations présenté par le Conseil.
4. Il revient finalement au Conseil Ecofin d'adopter définitivement les grandes orientations et en informer le Parlement européen.

b) *La Surveillance Multilatérale :*

Les Etats membres, au long de l'année, transmettent à la Commission des informations sur les mesures qu'ils mettent en œuvre dans le domaine de politique économique.

La Commission présente des rapports au Conseil sur les politiques économiques menées par les Etats membres et la conformité de leurs politiques économiques avec les Grandes Orientations. Elle peut aussi proposer au Conseil d'adresser des recommandations aux Etats membres.

Le Conseil, sur la base des rapports de la Commission, surveille l'évolution de la situation économique de chaque Etat membre. Lorsque le Conseil, sur la base de rapports présentés par la Commission, constate que les politiques menées par un État membre mettent en cause le bon fonctionnement de l'UEM ou ne sont pas conformes aux Grandes orientations, peut adresser des recommandations à l'État membre concerné et même rendre publiques ces recommandations.

La Commission entend présenter un premier rapport d'évaluation de la mise en œuvre des Grandes Orientations en mars 2000.

2. Le Pacte de stabilité et de croissance (PS)

Arrêté au Conseil européen de Dublin (décembre 1996) et adopté définitivement par le Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997) dans une résolution et deux règlements, le PS complète et précise l'article 104C du traité de Maastricht sur les déficits publics excessifs.

Vise à renforcer la discipline budgétaire et la surveillance multilatérale au cours de la troisième phase de l'UEM. Il définit une stratégie en deux volets : un mécanisme préventif, qui vise à repérer et corriger les circonstances qui pourrait mener à un dérapage budgétaire, et un paquet de règles dissuasives.

La Procédure :

a) *Volet préventif*

Les Etats membres ayant adopté l'euro présentent annuellement (avant le 1^{er} mars) un Programme de Stabilité, précisant leur stratégie et objectifs budgétaires à l'horizon de trois ans. Les Etats ne participant pas à la zone euro présentent chacun un Programme de convergence, de contenu similaire aux programmes de stabilité. En outre, tous les Etats membres souscrivent l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire et explicitent dans leurs programmes de stabilité et de convergence la stratégie et les mesures qu'ils entendent mettre en œuvre pour y arriver.

La Commission et le Comité économique et financier émettent chacun une évaluation sur les programmes de stabilité et de convergence et la présentent au Conseil.

Le Conseil, sur la base des évaluations présentées, examine et soumet à un jugement par les pairs les Plans de stabilité et de convergence dans les deux mois qui suivent sa présentation. Il rend un avis sur les programmes et peut inviter les Etats membres à les modifier.

Au long de l'année le Conseil suit la mise en œuvre des programmes de stabilité et de convergence sur la base des rapports soumis par les Etats membres et des évaluations de la Commission et du Comité économique et financier. Il peut adresser des recommandations aux Etats membres les invitant à prendre de mesures en cas de dérapage vis à vis les objectifs fixés. Il peut rendre ces recommandations publiques.

b) *Volet dissuasif*

La Commission, lorsqu'elle estime qu'un Etat est en situation de déficit public excessif ou risque de l'être, adresse un rapport au Conseil. La valeur de référence pour considérer qu'un déficit est excessif est de 3% du PIB. Cependant, un Etat qui présente un déficit exceptionnel et temporaire, du à une récession qui se manifeste par une baisse de plus de 0.75% du PIB, peut se prévaloir de circonstances exceptionnelles. Si la récession entraîne une baisse du PIB supérieur à 2% la procédure s'arrête automatiquement avec le constat de la Commission. Si non, la Commission apprécie dans son rapport si à son avis il existe ou non des circonstances exceptionnelles.

Le Conseil détermine, statuant à la majorité qualifiée, s'il existe ou non un déficit excessif. Si c'est le cas, il adresse des recommandations à l'Etat fautif qui devra prendre des actions visant à corriger la situation. Si suite aux délais prévus la situation n'est pas corrigée la procédure prévoit des sanctions qui dans son cas extrême pourraient arriver à une amende de 0.5 du PIB.

3. Processus de Luxembourg

Ce processus a été institué par le Traité d'Amsterdam au sein du nouveau titre (VIII) sur l'emploi. Le traité stipule que les Etats membres considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action au sein du Conseil.

Suite au Conseil Européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi en novembre 1997, le premier cycle annuel de coordination des politiques du marché de travail a été entamé par les Etats membres, avant que le Traité d'Amsterdam ne soit ratifié.

L'objet du processus est de mettre en œuvre une stratégie coordonnée pour l'emploi sur la base des lignes directrices communes pour les politiques d'emploi. Ces lignes directrices ne préconisent pas l'harmonisation des dispositions nationales, cependant, elles visent à exercer une influence indirecte sur la politique des Etats membres. Les lignes directrices approuvées lors du sommet d'Helsinki sont centrées autour de quatre grandes axes : « employabilité », esprit d'entreprise, adaptabilité et égalité des chances.

La procédure :

a) *Elaboration/Approbation des lignes directrices*

1. La Commission, en automne, élabore des lignes directrices en matière de politiques d'emploi qui soient compatibles avec les Grandes orientations.
2. Le Conseil d'affaires sociales, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi, adopte les lignes directrices à la majorité qualifiée.
3. Le Conseil européen, en décembre, approuve les lignes directrices et des conclusions sur la situation de l'emploi dans la Communauté.

b) *Suivi du processus*

4. Chaque Etat membre transmet à la Commission et au Conseil d'affaires sociales, vers mi-juin, son plan d'action national pour l'emploi. Ce document comprend un rapport sur les principales mesures prises en matière de politique d'emploi et sur les principales mesures qu'il entend mettre en œuvre pour l'avenir.
5. La Commission prépare, en automne, un projet de Rapport conjoint (Conseil-Commission) sur l'emploi où elle examine la conformité des politiques menées par les Etats membres avec les lignes directrices et évalue les résultats sur la performance du marché du travail. Sur la base de ce rapport, la Commission peut aussi présenter au Conseil une recommandation pour des recommandations du Conseil aux Etats membres.
6. Le Conseil adopte le Rapport conjoint sur l'emploi. Statuant à la majorité qualifiée et sur la proposition de la Commission, il peut adresser, s'il l'estime nécessaire, des recommandations à l'intention des Etats membres.
7. Le processus recommence avec la préparation des lignes directrices pour l'année suivante de la part de la Commission.

4. Processus de Cardiff

Procédure sur la réforme structurelle adoptée sous la présidence britannique au Conseil européen de Cardiff en juin 1998.

Ce processus a pour objet l'impulsion des réformes économiques visant à améliorer le fonctionnement des marchés de biens, de services et de capitaux. Les réformes structurelles ne constituent un objectif en soi mais un moyen de renforcer la croissance et son contenu en emplois. En outre, le processus fournit une contribution à la préparation des Grandes orientations de politique économique.

Dans la pratique, en 1999 la Commission a présenté deux rapports qui touchaient non seulement au fonctionnement du marché unique mais qui consacraient aussi une partie à l'analyse des finances publiques et des marchés du travail. Cette année les deux rapports ont été rassemblés dans un seul entièrement consacré au fonctionnement des marchés de biens, de capitaux et de services.

La procédure :

Les Etats remettent à la Commission un rapport annuel « progress report », où ils font état des réformes structurelles qu'ils ont mis en place récemment et celles qu'ils prévoient à venir.

La Commission, s'appuyant sur les rapports nationaux élabore un rapport annuel sur le fonctionnement des marchés et les réformes mises en place. La Commission publie ces rapports en janvier de chaque année.

Le Comité de politique économique, sur la base des rapports nationaux, effectue un examen pays par pays des réformes structurelles dans les états membres. Le premier examen a été effectué au printemps 1999 et les conclusions ont été présentées par le président du CPE au Conseil Ecofin en octobre de la même année.

Le Conseil Ecofin, suite à la présentation de l'examen, fait par le CPE, des réformes dans les marchés des biens et capitaux, engage un débat sur les réformes économiques et poursuit une révision par les pairs.

5. Processus de Cologne

A Cologne en juin 1999, le Conseil Européen a lancé le Pacte européen pour l'emploi qui repose sur trois piliers : processus de Cologne, processus de Cardiff et processus de Luxembourg. Le processus de Cologne, qui est en fait l'innovation introduite par ledit pacte, consiste en l'instauration d'un dialogue direct entre les trois principaux groupes d'acteurs qui déterminent le dosage global des politiques macroéconomiques. Ces trois catégories d'acteurs sont : les partenaires sociaux, qui définissent les conditions de salaires et de travail, les gouvernements, qui gèrent les politiques budgétaires et fiscales, et la Banque Centrale, qui met en œuvre la politique monétaire. La Commission est aussi invitée à participer.

Le but du processus est d'offrir à ces trois groupes d'acteurs la possibilité d'entamer un dialogue direct permettant l'échange d'informations et améliorer l'interaction entre évolution des salaires, politique budgétaire et politique monétaire afin de promouvoir la croissance et l'emploi tout en garantissant la stabilité des prix. Il s'agit d'un échange d'idées informel et confidentiel.

La procédure :

Le dialogue macroéconomique fonctionne selon un système de réunions à deux niveaux. Un niveau technique et un niveau politique. Les rencontres ont lieu deux fois par an.

a) *Le niveau technique*

Au dialogue au niveau technique participent : pour les partenaires sociaux, des experts de l'UNICE et du CEEP en ce qui concerne les employeurs et de la CES pour les salariés ; pour les gouvernements des Etats membres, des représentants des divers comités (comité de politique économique, comité économique et financier, comité de l'emploi et du marché du travail) ; pour la Banque Centrale européenne et de les banques centrales des pays membres non participant à l'euro, des hauts fonctionnaires de ces institutions; pour la Commission, des hauts fonctionnaires du services ECFIN et EMPL.

La première réunion a lieu avant que la Commission n'adopte sa recommandation sur les GOPE, la deuxième, après la publication des prévisions macroéconomiques de la Commission et de son rapport économique annuel afin de discuter de ces documents.

b) *Le niveau politique*

Au dialogue au niveau politique participent : pour les partenaires sociaux, les chefs de leurs organisations européennes (UNICE et CEEP pour les employeurs, et CES pour les salariés) ; pour les Etats membres, le Président du Conseil ECOFIN et les deux futurs présidents, plus l'actuel président et le suivant du Conseil Emploi et Affaires Sociales ; pour les autorités monétaires, un membre du Conseil de la BCE et un membre du Conseil de l'une des banques centrales des pays n'ayant pas adopté l'euro ; et pour la Commission, les deux Commissaires chargés de la politique économique et de l'emploi. Les réunions sont dirigées par le président du Conseil ECOFIN.

La première réunion au niveau politique a lieu avant l'élaboration par le Conseil Ecofin du projet des GOPE, la deuxième, avant que le Conseil européen n'adopte les conclusions sur les lignes directrices pour l'emploi, par exemple, à l'occasion du Conseil 'Jumbo'.