

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie. Création d'un instrument de convergence et de compétitivité»

COM(2013) 165 final

et sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie. Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques»

COM(2013) 166 final

(2013/C 271/08)

Rapporteur général: **M. CROUGHAN**

Le 14 mai 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

«Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie – Création d'un instrument de convergence et de compétitivité»

COM(2013) 165 final

«Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie – Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques»

COM(2013) 166 final

Le 16 avril 2013, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux à mener, le Comité économique et social européen a désigné M. CROUGHAN comme rapporteur général lors de sa 490^e session plénière, des 22 et 23 mai 2013 (séance du 22 mai 2013), et a adopté le présent avis par 152 voix pour, 8 voix contre et 12 abstentions

1. Conclusions et recommandation

1.1 Le Comité accueille avec réserve les deux communications de la Commission «Vers une Union économique et monétaire véritable et approfondie», en l'occurrence «Création d'un instrument de convergence et de compétitivité»⁽¹⁾ et «Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques»⁽²⁾. Celles-ci prolongent le débat sur deux questions soulevées dans le «Projet détaillé pour une union économique et monétaire véritable et approfondie»⁽³⁾, dans la perspective de l'achèvement du cadre de gouvernance pour la coordination de la politique économique.

1.2 Le Comité est déçu que les communications donnent peu de précisions complémentaires sur les notions déjà décrites dans le «projet détaillé», ce qui en rend difficile l'évaluation.

1.3 Le Comité est préoccupé par le fait que l'on complique encore davantage un calendrier déjà surchargé d'instruments de gouvernance économique, qui comprend: le pacte de stabilité et

de croissance, le pacte budgétaire, le paquet de six mesures (*six-pack*), le paquet relatif à la surveillance budgétaire (*two-pack*), la stratégie Europe 2020, le semestre européen, l'examen annuel de la croissance, les rapports sur le mécanisme d'alerte, les programmes nationaux de réforme, les programmes de stabilité et de convergence, les recommandations par pays, les procédures concernant les déficits excessifs, la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, etc., et cela, en apportant relativement peu de valeur ajoutée.

1.4 Tout en reconnaissant que ces deux propositions pourraient aider les États membres en difficulté, le Comité s'inquiète du fait que les effets sur la restauration de la croissance et des capacités pour les zones qui en ont le plus besoin pourraient être contrecarrés ou retardés parce que la préoccupation essentielle est que les mesures prises soient **également** bénéfiques pour la zone euro dans son ensemble.

1.5 Le Comité doute que les États membres vont accepter de créer un nouvel instrument pour financer l'instrument de convergence et de compétitivité. Sa valeur ajoutée par rapport aux Fonds structurels existants n'apparaît pas clairement.

⁽¹⁾ COM(2013) 165 final.

⁽²⁾ COM(2013) 166 final.

⁽³⁾ COM(2012) 777 final.

1.6 Le Comité se demande ce que la coordination préalable va ajouter concrètement au semestre européen et quelle est la charge bureaucratique supplémentaire qu'elle implique.

1.7 Le Comité s'inquiète du fait que les filtres utilisés pour la coordination préalable pourraient interférer avec les mesures de réforme adoptées par un État membre, dans la mesure où celles-ci modifient la compétitivité relative dans un autre État membre.

1.8 Le Comité estime que les retombées par l'intermédiaire des marchés financiers n'ont pas leur place dans la coordination préalable; tous les efforts doivent être orientés au contraire vers l'établissement d'une union bancaire.

1.9 Le Comité estime que les propositions visant à approfondir l'union économique et monétaire sont d'une importance cruciale pour l'avenir de l'UE; le Comité souhaite dès lors poursuivre le débat et formuler des propositions à une date ultérieure en fonction de l'évolution de la situation.

2. Création d'un instrument de convergence et de compétitivité

2.1 Contexte: dans cette communication, la Commission propose que des arrangements contractuels et un mécanisme de solidarité convenus mutuellement soient mis en place pour les États membres de la zone euro en difficulté qui ont besoin de réformes structurelles nationales en matière de compétitivité et de croissance dont l'absence de mise en œuvre aurait des retombées sur les autres États membres de la zone euro. Il s'agirait d'un système ciblé de soutien financier, qui serait initialement financé par le cadre financier pluriannuel et à terme par un nouveau fonds/instrument financier fondé sur le revenu national brut (RNB), qui en renforcerait les capacités financières.

2.2 Le Comité considère qu'il est difficile de formuler un jugement sur les avantages de l'instrument de convergence et de compétitivité proposé sans indication chiffrée concernant la taille envisagée et sans évaluation de l'acceptabilité d'un tel fonds par les États membres. La proposition que les crédits proviennent en premier lieu du cadre financier pluriannuel laisse à penser que le fonds sera de taille réduite et aura peu d'impact.

2.3 Au regard des grandes difficultés qui ont marqué la négociation du cadre financier 2014-2020, le Comité doute que les États membres acceptent la création d'un nouvel instrument financier pour aller dans le sens d'une capacité budgétaire accrue, fondée sur le RNB, pour financer l'instrument de convergence et de compétitivité.

2.4 Le Comité convient de l'intérêt d'un mécanisme de convergence bénéfique et stimulant, mais s'interroge sur la nécessité d'introduire un nouvel instrument, en l'occurrence l'instrument de convergence et de compétitivité, alors que l'on ne voit pas clairement en quoi il apporte une valeur ajoutée par rapport aux soutiens fournis par les Fonds structurels existants, comme le Fonds de cohésion et le Fonds social européen.

2.5 Le caractère contractuel de l'instrument proposé semble présenter peu de différence par rapport à celui qui caractérise déjà le décaissement des Fonds structurels. Il conviendrait de donner quelques exemples concrets du type de projets ayant des retombées qui seraient éligibles et en quoi ils pourraient différer de projets déjà financés au titre d'autres fonds. Le CESE est préoccupé par le fait que l'incapacité d'obtenir des résultats dans le cadre des projets relevant de l'instrument pourrait avoir d'autres conséquences sur le financement de projets approuvés dans le cadre du programme national de réforme. Il est important que l'instrument proposé apporte une valeur ajoutée démontrable et ne débouche pas sur l'ajout d'une couche de bureaucratie supplémentaire.

2.6 L'instrument de convergence et de compétitivité est envisagé comme un instrument pour la zone euro, dont le fonctionnement nécessite impérativement une plus grande convergence économique. Eu égard à la taille probablement réduite du fonds, le Comité propose qu'il soit destiné spécialement aux États membres de la zone euro en difficulté, en n'excluant pas la possibilité de soutenir des projets dont les effets transfrontaliers sont particulièrement positifs. Il conviendrait en particulier qu'il soit ciblé sur les pays dont les déséquilibres sont considérés comme un danger particulier pour le fonctionnement de la zone euro. L'on ne voit pas très bien pourquoi les États membres qui font l'objet d'un programme d'ajustement seraient exclus de ce type de soutien alors qu'ils sont manifestement ceux qui ont le plus besoin d'une assistance financière.

2.7 Si le semestre européen fonctionne comme prévu, que les recommandations par pays font l'objet de débats parlementaires à l'échelon national, il y a lieu de prendre les mesures nécessaires pour que les gouvernements nationaux qui signent un accord contractuel dans le cadre du présent instrument tiennent d'abord un débat avec leurs parlements respectifs, conformément aux pratiques en vigueur, de la même manière que tout programme au titre des Fonds structurels peut faire l'objet d'un débat. La Commission pourrait être invitée à débattre ou à s'exprimer devant les instances nationales/locales. Il convient d'associer aux discussions la société civile, notamment les partenaires sociaux, comme c'est le cas pour d'autres projets gouvernementaux au niveau national/de l'UE. Il faut prévoir un délai suffisant pour que les parlements et la société civile, notamment les partenaires sociaux, puissent participer.

3. Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques

3.1 Contexte: dans cette communication, la Commission nous informe que le concept de **coordination préalable** des projets de grandes réformes des politiques économiques a été introduit par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire. Le cadre actuel de surveillance économique dans l'UE comporte un processus de coordination des politiques économiques. Celui-ci **ne prévoit pas de discussion et de coordination préalables structurées** des projets de grandes réformes économiques. La communication est une contribution au débat sur les modalités de mise en œuvre de la coordination préalable entre les acteurs concernés, en particulier le Parlement européen, les États membres et les parlements nationaux.

3.2 Le Comité est d'avis que toute amélioration significative de la coordination de la politique économique est souhaitable et que, dans la zone euro, elle est indispensable. Le Comité accueille favorablement la communication, tout en admettant que la coordination des politiques des différents États membres est encore fort éloignée d'une véritable gouvernance économique. Le fait que la communication ne précise pas suffisamment ce qui constitue une «grande réforme de la politique économique» rend difficile une évaluation des propositions. Qu'est-ce qui est considéré comme une grande réforme ou une réforme mineure? Les principales réformes énumérées en vue d'une prise en considération couvrent pratiquement tous les aspects du marché unique, y compris la pérennité financière et budgétaire.

3.3 Le Comité se demande en quoi la nouvelle initiative en vue de coordonner les grandes réformes économiques va différer **fondamentalement** du volet semestre européen des programmes nationaux de réforme et des recommandations par pays. Il est indispensable qu'elle possède une valeur ajoutée démontrable dans l'échéancier déjà surchargé du semestre européen. Pour les besoins de la transparence et de la simplicité, il importe également qu'elle n'ajoute pas une couche supplémentaire de surveillance, etc. Le Comité estime que ce processus doit être intégré dans le semestre européen et les programmes nationaux de réforme, lesquels doivent disposer de pouvoirs accrus. La coordination préalable pourrait être un moyen concret pour y parvenir.

3.4 Le Comité convient qu'il pourrait être utile, comme le prévoit la nouvelle proposition, qu'après accord avec un État membre sur ses recommandations par pays, la Commission et le Conseil puissent suggérer d'apporter des modifications à ses plans de réforme si cela se justifiait compte tenu des effets négatifs attendus pour l'Union économique et monétaire et pour les autres États membres. Toutefois, **pour des raisons de légitimité démocratique**, la procédure respecte pleinement les prérogatives décisionnelles nationales, et **la décision en ce qui concerne le projet de réforme reste entre les mains de l'État membre**. Il y a lieu de prévoir la possibilité d'associer aux consultations les parlements nationaux et la société civile, notamment les partenaires sociaux, ainsi que le temps nécessaire pour ce faire. De même, il faut veiller à ce que les parlements nationaux adoptent la décision finale relative à la mise en œuvre des réformes. Le Comité s'inquiète toutefois du fait que cette référence à la légitimité démocratique relève plus des apparences que de la réalité, car par ailleurs dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres excessifs, des sanctions peuvent être appliquées lorsque le Conseil conclut que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures correctives recommandées.

3.5 L'objectif de la coordination préalable est de maximiser les retombées positives des grands projets de réforme économique d'un État membre et d'en réduire autant que possible les effets négatifs. La communication propose un système de trois filtres fondés sur les trois canaux par lesquels les retombées se diffusent. Ceux-ci suscitent quelques préoccupations de la part du Comité.

3.6 Le premier filtre est fondé sur les échanges et la compétitivité. Si un État membre adopte avec succès des mesures de réforme pour accroître sa compétitivité, il n'est pas exclu que cette amélioration se fasse au détriment d'autres États membres. La communication doit préciser de manière détaillée les conditions dans lesquelles la Commission interviendrait pour dissuader un État membre de poursuivre la mise en œuvre de telles mesures. De même, s'agit-il uniquement d'une approche unilatérale? La Commission va-t-elle formuler des recommandations à un État membre qui, dans le passé, a pris des mesures pour améliorer sa compétitivité qui ont maintenant pour résultat de forts excédents qui portent atteinte à la zone euro?

3.7 Le Comité doute que le second filtre concernant les retombées par l'intermédiaire des marchés financiers ait une quelconque place ici. Le Comité pense qu'il serait bien plus efficace si toutes les ressources disponibles étaient mobilisées pour mettre en place selon le calendrier arrêté une union bancaire qui fonctionne.

3.8 Le troisième filtre, concernant les considérations d'économie politique et une «opposition interne à la réforme» nécessite une explication. L'«apprentissage mutuel» et l'«échange des bonnes pratiques» attendus – bien que valables en soi – risquent d'être aussi inefficaces que la stratégie de Lisbonne.

3.9 Aux yeux du Comité, il faut de meilleurs arguments pour justifier le fait que les réformes concernées par la coordination préalable doivent s'étendre à des domaines dans lesquels l'UE n'a aucune compétence. L'argument utilisé pour le justifier, selon lequel la décision reste entièrement du ressort de l'État membre, apparaît un peu léger au regard de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques mentionnée précédemment.

3.10 Il conviendrait de prévoir dans ce cadre de la coordination préalable une dimension sociale axée en particulier sur l'incidence des grandes réformes économiques sur le niveau du chômage.

Bruxelles, le 22 mai 2013.

*Le président
du Comité économique et social européen*
Henri MALOSSE