



Bruxelles, le 20.3.2013
COM(2013) 166 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**

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

1. INTRODUCTION

Les leçons tirées de la récente crise économique et financière et de la crise de la dette souveraine ont conduit à repenser complètement la gouvernance économique de l'UE et de l'Union économique et monétaire (UEM). L'intégration de la surveillance des politiques économiques, budgétaires et structurelles dans le semestre européen a rendu l'UEM plus robuste qu'au début de la crise, et mieux armée pour l'avenir. Son champ d'action a été étendu à la compétitivité et aux déséquilibres internes et externes au titre de la nouvelle procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM).

Le nouveau cadre de gouvernance doit aider l'Union à sortir plus forte de la crise, en stimulant la compétitivité, la productivité, le potentiel de croissance, la cohésion sociale et la convergence économique. Tout cela aidera l'UE sur le plan interne et renforcera sa position internationale d'acteur clé dans l'économie mondiale.

La nouvelle architecture de surveillance économique de l'UE, et de la zone euro en particulier, permet de différencier les États membres en fonction de leur situation économique. Cette distinction se reflète dans différents instruments politiques allant de la surveillance préventive dans le cadre du semestre européen¹ à la surveillance corrective² et à la surveillance de crise pour les États membres qui souhaitent bénéficier des dispositifs de soutien.

Pour compléter ce cadre de gouvernance, la Commission préconise que les projets nationaux de grandes réformes des politiques économiques soient examinés et débattus au niveau de l'UE avant qu'une décision définitive soit adoptée au niveau national. Cela permettrait également de faire en sorte que les États membres intègrent la dimension européenne des réformes majeures dans leurs processus décisionnels nationaux. C'est la notion de **coordination préalable**, qui reflète également l'esprit de l'article 121, paragraphe 1, du traité³.

Le concept de la 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 (TSCG⁴). L'article 11 du TSCG comporte l'engagement de

¹ Mis en œuvre par le biais de la stratégie Europe 2020 et des volets préventifs du pacte de stabilité et de croissance et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

² Au titre des volets correctifs du pacte de stabilité et de croissance et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

³ «Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun».

⁴ http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_fr12.pdf. Le traité a été signé par tous les États membres de l'UE à l'exception de la République tchèque et du Royaume-Uni. Il est entré en vigueur le 1er janvier 2013. Le 20 mars 2013, il avait été ratifié par tous les États membres de la zone euro à l'exception de la Belgique, du Luxembourg, de Malte et des Pays-Bas. Le Danemark et la Roumanie ont eux aussi ratifié le traité et ont déclaré leur intention de se soumettre à ses dispositions économiques et budgétaires (titres III et IV), y compris l'article 11. En ce qui concerne les autres signataires hors zone euro, ces dispositions s'appliqueront dès qu'ils ratifieront le traité et lorsque la

débattre au préalable et, le cas échéant, de coordonner tous les projets de grandes réformes des politiques économiques. Le TSCG prévoit l'intégration de son contenu dans le cadre juridique de l'Union européenne dans un délai maximum de cinq ans après son entrée en vigueur. Si le cadre actuel de surveillance économique dans l'UE comporte un processus de coordination des politiques économiques, il ne prévoit pas de discussion et de coordination préalables structurées des projets de grandes réformes économiques, contrairement à l'article 11 du TSCG. Par ailleurs, l'engagement à débattre des grandes réformes susceptibles d'entraîner des retombées a été confirmé dans la recommandation du Conseil de 2012 concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro⁵.

La Commission a déjà émis quelques réflexions sur la coordination préalable dans son projet détaillé d'union économique et monétaire véritable et approfondie, en novembre 2012⁶. Le Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 a demandé aux Présidents du Conseil européen et de la Commission que l'on poursuive les travaux en ce qui concerne la coordination des réformes nationales, la dimension sociale de l'UEM, y compris le dialogue social, la faisabilité et les modalités d'arrangements contractuels convenus mutuellement pour la compétitivité et la croissance et des mécanismes de solidarité qui peuvent renforcer les efforts déployés par les États membres qui participent à de tels arrangements⁷.

La présente communication est une contribution au débat engagé entre les principaux acteurs quant aux prochaines étapes sur la voie d'une UEM véritable et approfondie, en particulier le Parlement européen, les États membres et les parlements nationaux. Elle met l'accent sur les modalités de la mise en œuvre de la coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques dans le cadre des traités existants.

2. SELECTION DES REFORMES SOUMISES A UNE COORDINATION PREALABLE

La Commission estime que la coordination préalable ne devrait concerner que les projets de grandes réformes des politiques économiques nationales et qu'elle devrait intervenir à un stade précoce, avant que les mesures soient adoptées. La coordination préalable doit permettre de faire en sorte que les retombées éventuelles des grandes réformes de politique économique d'un État membre sur d'autres États membres et/ou sur la zone euro et l'UE dans son ensemble soient également prises en considération dans le processus décisionnel national. Les modalités de mise en œuvre des réformes peuvent influencer le bon fonctionnement de l'UEM.

Afin de maximiser les retombées positives et de réduire au minimum les autres, la Commission envisage de proposer que la coordination porte uniquement sur des réformes jugées pertinentes en fonction des filtres suivants:

- Les échanges et la compétitivité font partie des principaux canaux de diffusion des retombées. Les réformes des marchés des produits, des services et du travail ainsi que certaines réformes fiscales peuvent influencer l'emploi et la croissance dans l'État membre concerné, et partant la demande de produits et de services en provenance d'autres États

décision abrogeant leur dérogation ou exemption prendra effet, ou lorsqu'ils feront une déclaration similaire.

⁵ JO C 219 du 24.7.2012, p. 95.

⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_fr.pdf

⁷ Voir http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, point 12.

membres. En effet, une réforme peut également avoir des incidences positives ou négatives sur la compétitivité par les prix et hors prix dans l'État membre concerné.

- Les marchés financiers constituent un autre canal de transmission des retombées. Certaines réformes peuvent entraîner des retombées via les marchés financiers lorsqu'elles augmentent la capacité de l'État membre à résister aux chocs externes et limitent le risque de contagion des primes de risque en cas de menaces liées à la viabilité de la dette.
- Enfin, il y a lieu de prendre en compte également des considérations d'économie politique. S'il est de l'intérêt de chaque État membre d'encourager les réformes de nature à améliorer la compétitivité, leur mise en œuvre doit tenir compte d'une éventuelle opposition interne à la réforme. La coordination des réformes entre les États membres peut contribuer à diffuser les effets bénéfiques plus larges de la réforme structurelle. Par exemple, les États membres peuvent apprendre de leurs politiques mutuelles. L'analyse comparative, l'apprentissage mutuel et l'échange des bonnes pratiques – sur la base d'exemples individuels ou d'un aperçu horizontal des réformes mises en œuvre – peuvent être utiles, comme cela a déjà été démontré dans les travaux de nombreux comités du Conseil.

Questions soumises à la consultation:

- Êtes-vous d'avis que la coordination formelle préalable des grandes réformes des politiques économiques au niveau de l'UE doit être limitée aux réformes essentielles?
- Estimez-vous que ces réformes essentielles doivent mettre l'accent sur la compétitivité, l'emploi, le fonctionnement des marchés des produits et des services et les industries de réseau, les systèmes fiscaux ainsi que la stabilité financière et la viabilité budgétaire? L'un de ces domaines devrait-il être exclu? D'autres domaines devraient-ils être pris en compte?
- Les filtres identifiés ci-dessus sont-ils adéquats ou d'autres filtres devraient-ils être envisagés ?

3. UN CADRE POUR LA COORDINATION PREALABLE DES PROJETS DE GRANDES REFORMES DES POLITIQUES ECONOMIQUES

3.1. Quels devraient être les États membres concernés ?

Des retombées sont possibles entre tous les États membres de l'UE, mais elles sont amplifiées dans la zone euro compte tenu de l'interdépendance accrue des États membres de la zone euro. Par conséquent, la Commission envisage de proposer que tous les États membres de la zone euro soient couverts par un cadre contraignant en faveur d'une coordination préalable des projets de grandes réformes économiques. Par ailleurs, il convient de trouver des modalités permettant d'intégrer les autres États membres. Ceci refléterait également l'esprit de l'article 121, paragraphe 1, du TFUE qui concerne tous les États membres de l'UE.

Selon la Commission, les États membres faisant l'objet d'un **programme d'ajustement macroéconomique** seront dispensés des obligations d'information et des discussions dans le contexte de la coordination préalable, dès lors qu'ils font déjà l'objet d'obligations strictes d'information et de surveillance dans le contexte du programme⁸, mais elle envisage néanmoins de prévoir leur participation sur une base volontaire.

⁸ Les États membres qui font l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique sont déjà soumis à des obligations strictes d'information et de surveillance dans le cadre du programme. Proposition de

règlement du Parlement européen et du Conseil sur le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de graves difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:fr:PDF>.

Questions soumises à la consultation:

- Estimez-vous que tous les États membres de la zone euro devraient être tenus de coordonner au préalable les grandes réformes des politiques économiques au niveau de l'UE ?
- Si pas, pourquoi ? Quels sont les États membres qui devraient être concernés ?
- Estimez-vous qu'il y a lieu de trouver des modalités permettant d'intégrer les États membres hors zone euro ?
- Estimez-vous que les États membres qui participent à un programme d'ajustement macroéconomique devraient être dispensés? Devraient-ils avoir la possibilité de participer sur une base volontaire ?

3.2. Procédure

La Commission envisage la procédure suivante de coordination préalable:

- Elle fera partie intégrante du semestre européen.
- Les États membres participants soumettront à la Commission des informations sur leurs projets de grandes réformes économiques;
- Dès lors que les États membres ont des pratiques décisionnelles nationales différentes pour l'adoption des propositions de réforme, le calendrier exact de transmission de ces informations peut varier selon les États membres. Toutefois, les informations devraient toujours être transmises en temps utile afin de permettre une évaluation et une discussion au niveau de la zone euro ou de l'UE. En dehors des situations d'urgence, les États membres devraient utiliser les instruments existants, notamment les **programmes nationaux de réforme**, pour transmettre ces informations.
- Si l'urgence de la situation économique implique une action immédiate, l'adoption d'une procédure d'urgence particulière pourrait être envisagée. Par exemple, la Commission pourrait donner son aval rapidement pour une période limitée au cours de laquelle la procédure normale pourrait avoir lieu.
- Les États membres devraient prendre l'initiative de communiquer des informations sur leurs projets de grandes réformes des politiques économiques, mais dans le cadre du semestre européen, la Commission ou le Conseil pourrait leur demander de le faire ou les inviter à le faire si nécessaire, notamment lorsque de nouvelles mesures politiques sont élaborées après la mise en place d'un nouveau gouvernement. Lorsqu'ils communiquent des informations au sujet d'un projet de grande réforme de leur politique économique, les États membres doivent fournir à la Commission une description qualitative détaillée de la réforme indiquant précisément les principaux objectifs économiques poursuivis, un calendrier et une estimation des bénéfices attendus de la réforme, ainsi que son impact budgétaire.
- La Commission évaluerait les projets transmis et adopterait un avis dans un délai raisonnablement court après avoir reçu les informations de l'État membre. Il convient de prévoir un délai suffisant pour une évaluation adéquate des projets et par ailleurs, **le processus décisionnel national doit être pris en considération**. Il est important de faire en sorte que l'évaluation et les discussions ultérieures au niveau de l'UE soient intégrées de manière appropriée dans le processus décisionnel national, en impliquant le parlement national ou les parties concernées telles que les partenaires sociaux. La procédure devrait respecter pleinement les prérogatives décisionnelles nationales, et la décision en ce qui concerne le plan de réforme doit rester entre les mains de l'État membre.

- L'évaluation de la Commission devrait notamment permettre de déterminer si la réforme proposée peut atteindre l'objectif annoncé et contribuer à améliorer la compétitivité et la capacité d'ajustement de l'État membre concerné. La Commission pourrait suggérer des modifications pour faire en sorte que les réformes proposées atteignent leurs objectifs. Compte tenu de l'impact social potentiel de certaines réformes économiques, la **dimension sociale**⁹ de la réforme serait dûment prise en compte. L'évaluation accorderait une attention particulière à l'impact de la réforme sur le fonctionnement de la zone euro et aux retombées possibles sur les autres États membres. L'avis de la Commission porterait également sur les éventuelles **mesures d'accompagnement** afin de réduire autant que possible les incidences sociales négatives potentielles de ces réformes et d'autres effets négatifs à court terme.
- **La Commission soumettrait son évaluation et son avis au Conseil et à l'Eurogroupe.** Les formations concernées du Conseil pourraient prendre part aux discussions consacrées aux projets. Le Conseil pourrait suggérer d'apporter des modifications au projet national de réforme si cela se justifiait compte tenu des effets attendus pour les autres États membres et pour le fonctionnement de l'UEM. Les avis de la Commission et les conclusions des discussions au sein du Conseil et de l'Eurogroupe devraient ensuite être pris en compte dans le conseil de politique économique adressé à l'État membre dans le contexte du semestre européen.
- Le cas échéant, la Commission mettrait en lumière les (parties des) réformes qu'elle estime importantes pour les autres États membres. L'analyse comparative et l'apprentissage mutuel interviendraient également lors des travaux du Conseil et de ses comités consacrés à l'examen des politiques nationales dans les différents domaines politiques.

Questions soumises à la consultation:

- Êtes-vous d'avis qu'en dehors du calendrier annuel pour les programmes nationaux de réforme, les États membres devraient être en mesure d'informer la Commission au préalable en cas de projets de grandes réformes de leurs politiques économiques?
- Pensez-vous que la Commission devrait être en mesure de demander des informations et de proposer des modifications des mesures proposées susceptibles d'influencer les intérêts d'autres États membres ou de la zone euro et l'UE dans son ensemble ?

3.3. Assurer la légitimité démocratique

Un cadre pour la coordination préalable des réformes nationales les plus importantes peut encourager la mise en œuvre et améliorer la conception des réformes, garantir la capacité de la réforme à améliorer l'efficacité et faire en sorte que les retombées sur les autres pays soient prises en compte dans le processus national.

La légitimité démocratique et la responsabilisation de la procédure doivent commencer au niveau des institutions démocratiques nationales. La nouvelle 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. La procédure décrite au point 3.2 ci-dessus est l'une des possibilités permettant de respecter cette condition. La coordination préalable au niveau de l'UE devrait être organisée de manière à faciliter le processus de réforme dans les États membres et à ajouter de la valeur grâce à une meilleure conception des réformes. Un

⁹ La Commission présentera des propositions en vue de renforcer davantage la dimension sociale du semestre européen, sans créer de nouvelles procédures.

dialogue économique pourrait être envisagé au niveau de l'UE, notamment par le biais d'invitations de la commission concernée du Parlement européen à la Commission, au Président du Conseil ou au Président de l'Eurogroupe afin de débattre de l'avis de la Commission concernant les projets de réforme d'un État membre ainsi que des conclusions des discussions du Conseil. La commission concernée du Parlement européen pourrait également inviter les États membres à participer à un échange de vues sur les projets de grandes réformes des politiques économiques.

Questions soumises à la consultation:

- Comment peut-on intégrer le processus décisionnel national dans la coordination préalable ?
- Estimez-vous qu'il devrait y avoir un dialogue au niveau de l'UE entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission?

4. PROCHAINES ETAPES

Après la présente consultation et d'autres discussions avec le Parlement européen et le Conseil, la Commission présentera une proposition législative formelle, dans le cadre des traités existants, durant l'année 2013.