

RAPPORT

du : président du Groupe de travail sur la gouvernance économique (Groupe de travail VI)

aux : membres de la Convention

Objet: Rapport final du Groupe de travail sur la gouvernance économique

I. INTRODUCTION

Le Groupe de travail sur la gouvernance économique a procédé à un examen systématique de toutes les questions énoncées dans son mandat. Celles-ci relèvent de trois thèmes: la politique monétaire, la politique économique et les questions institutionnelles (cf. CONV 76/02). Au cours de ses travaux, le groupe de travail a procédé à l'audition de M. Duisenberg, président de la BCE, des commissaires Solbes et Diamantopoulou, de M. Akerholm, président du Comité économique et financier, et du professeur Rodrigues, universitaire et conseiller auprès du gouvernement portugais.

Le groupe a entamé ses travaux en partant de l'hypothèse que la Convention se mettra d'accord pour établir un traité constitutionnel de base. Il a donc examiné les éléments qui pourraient éventuellement être inclus dans ce traité, mais également d'autres questions d'une moindre pertinence pour un traité constitutionnel ou qui pourraient ne nécessiter aucune modification du traité. En élaborant ce rapport, le groupe a accordé une attention toute particulière aux conséquences de l'élargissement.

* * * * *

II. GÉNÉRALITÉS

1. Le groupe recommande de faire figurer les objectifs économiques et sociaux de l'Union dans un nouveau traité constitutionnel. Le texte destiné au traité constitutionnel devrait être rédigé de manière rationnelle, circonstanciée et proportionnée, sur la base de l'article 2 du TUE en vigueur et des articles 2, 3 et 4 du TCE .

Certains membres du groupe ont souligné qu'il importait de faire mention de la croissance durable et de la compétitivité. Pour d'autres, il est plus important de mettre l'accent sur le plein emploi, la cohésion sociale et territoriale et les progrès dans ce domaine, ainsi que sur un rapport plus équilibré entre la concurrence et les services publics dans une économie sociale de marché.

Le groupe convient néanmoins que la question de l'introduction éventuelle d'objectifs et de compétences supplémentaires au niveau économique et social devrait faire l'objet d'un débat lors d'une session plénière de la Convention.

2. Le groupe préconise le maintien de la structure actuelle, qui prévoit que la compétence exclusive en matière de politique monétaire à l'intérieur de la zone euro incombe à la Communauté et est exercée par la BCE en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le traité en vigueur, et que la politique économique relève de la compétence des États membres.

Cependant, étant donné que les politiques économiques des États membres sont considérées comme une question d'intérêt commun (article 99 du TCE), ce qui est illustré par l'existence d'un certain nombre de règles au niveau communautaire, le groupe convient également qu'il est nécessaire d'améliorer la coordination entre les politiques économiques des États membres.

Certains membres du groupe estiment que, pour garantir la croissance économique, le plein emploi et la cohésion sociale, cette coordination devrait s'étendre à la politique macroéconomique, qui devrait relever des compétences partagées de l'Union et des États membres.

3. Le groupe a examiné la question de savoir s'il faudrait mentionner dans le traité constitutionnel le dialogue avec les partenaires sociaux en tant que méthode de travail. De l'avis général, ce type de dialogue a un rôle positif à jouer dans certains domaines économiques et sociaux au niveau européen. Le groupe estime néanmoins que cette question a des conséquences qui vont au-delà de son mandat et qu'elle devrait par conséquent être examinée par l'ensemble de la Convention.

III. POLITIQUE MONÉTAIRE

Un grand nombre de membres du groupe estiment que les tâches, le mandat et le statut de la Banque centrale européenne devraient demeurer les mêmes et ne pas être modifiés par une nouvelle disposition du traité. Cependant, certains sont d'avis que son mandat devrait être élargi aux objectifs en matière de croissance et d'emploi.

Le groupe s'est également penché sur la responsabilité et la transparence de la BCE. Certains membres estiment qu'il est possible d'assurer une responsabilisation accrue de cette dernière et ont avancé des idées visant notamment à renforcer le dispositif relatif aux rapports à soumettre au Parlement européen, à donner à celui-ci un plus grand rôle dans la désignation des membres du Conseil de la BCE et à rendre obligatoire la publication des procès-verbaux de la BCE. D'autres membres sont d'avis que la BCE a déjà témoigné de sa volonté de faire preuve d'une plus grande transparence et ils ne pensent donc pas que des modifications soient nécessaires.

Le groupe reconnaît que, compte tenu de l'élargissement, il importe de modifier l'article 10, paragraphe 2, du statut de la BCE en ce qui concerne les méthodes de travail du conseil des gouverneurs de la BCE et il invite la BCE et/ou la Commission à recourir à la clause d'habilitation prévue dans le traité de Nice en vue de présenter des propositions visant à modifier l'article 10, paragraphe 2, du statut de la BCE dès l'entrée en vigueur du traité de Nice.

IV. POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Étant donné l'importance qu'elle revêt, la coordination de la politique économique devrait, selon le groupe de travail, être consolidée. À cet égard, il conviendrait de renforcer les obligations qui incombent aux États membres à la suite des décisions prises dans le cadre de la coordination au niveau européen, notamment en mettant davantage l'accent sur la mise en œuvre et en veillant à ce que les parlements nationaux soient associés à ces responsabilités. Le groupe estime toutefois qu'il appartient avant tout aux différents États membres de déterminer les modalités de la participation des parlements nationaux et que cette question ne devrait donc pas figurer dans le traité constitutionnel.

Le groupe de travail souscrit aux conclusions du Conseil européen de Barcelone selon lesquelles les différents processus de coordination doivent être rationalisés. Il propose que les efforts visant à synchroniser et simplifier ces processus soient poursuivis en vue de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

1. Les grandes orientations des politiques économiques

Le groupe estime que les grandes orientations des politiques économiques constituent le principal instrument de soutien de la coordination de la politique économique, étant donné que les politiques économiques sont considérées comme une question d'intérêt commun. Certains membres du groupe émettent l'idée que cette coordination pourrait être mieux assurée en donnant le droit à la Commission de présenter une proposition en bonne et due forme plutôt qu'une recommandation. D'autres sont d'avis que les États membres perdraient ainsi une partie de leur maîtrise sur les orientations et ils souhaitent par conséquent maintenir les procédures existantes.

En ce qui concerne la phase de mise en œuvre, certains membres du groupe estiment que la Commission devrait adresser directement à l'État membre concerné les premiers avertissements quant à la mise en œuvre, que le vote relatif à des décisions de mise en œuvre devrait avoir lieu sur la base d'une proposition de la Commission et que le représentant de l'État membre concerné ne devrait pas y participer. D'autres membres sont favorables au maintien du système existant.

Le groupe de travail est d'avis que le Parlement européen devrait être consulté sur les projets de grandes orientations des politiques économiques.

2. Le pacte de stabilité et de croissance

Le groupe de travail est d'avis que la coordination budgétaire et financière des États membres en vue d'assurer la stabilité monétaire en tant que base d'une croissance économique saine constitue une question d'un intérêt commun primordial.

Dès lors, en ce qui concerne les dispositions du traité relatives aux procédures applicables en cas de déficit excessif (article 104), les membres du groupe souhaitent pour la plupart que ces dispositions soient modifiées afin de permettre à la Commission d'adresser directement à l'État membre concerné un premier avertissement concernant des déficits excessifs. Certains membres estiment que, lors des étapes suivantes, le Conseil devrait statuer par un vote à la majorité qualifiée (VMQ) sur la base d'une proposition de la Commission, en excluant toujours du vote l'État membre concerné.

Le groupe de travail estime que le pacte de stabilité et de croissance est un instrument politique permettant de mettre en œuvre les dispositions du traité susmentionnées et qu'il ne devrait donc pas être couvert par le traité constitutionnel. Certains membres du groupe proposent toutefois que le critère du déficit prenne aussi bien en compte les éléments structurels que la "règle d'or" relative à l'investissement public.

3. La méthode ouverte de coordination

Le groupe est d'avis que la méthode ouverte de coordination s'est révélée être un instrument utile dans des domaines d'action où il n'existe pas d'instruments plus solides pour assurer la coordination.

Le groupe est largement favorable à ce que, dans un souci de clarté, le traité constitutionnel mentionne les objectifs de base, les procédures et les limites de la méthode ouverte de coordination – dans le cadre de laquelle le Parlement européen et la Commission européenne devraient également avoir un rôle à jouer - mais d'une manière qui ne nuise pas à la souplesse de la méthode (l'un de ses principaux avantages) et qui n'ait pas pour effet de remplacer ou de contourner les procédures ou politiques "communautaires". Il est proposé que le traité prévoie une disposition permettant un vaste processus de consultation, notamment avec les partenaires sociaux. Certains membres du groupe estiment cependant que le caractère informel de la méthode ouverte de coordination serait mieux préservé si cette dernière ne figurait pas dans le traité.

4. Fiscalité

Le groupe préconise le maintien des compétences de l'Union dans le domaine de la politique fiscale, telles qu'elles sont prévues aux articles 93, 95 et 175 du TCE.

Une majorité des membres du groupe s'accorde à penser que certaines modifications devraient être apportées aux procédures de prise de décision existantes afin de faciliter les progrès dans le domaine de la politique fiscale. Ces modifications ne devraient pas viser à introduire des taxes uniformes ni porter sur les domaines de l'imposition des personnes physiques et des biens immobiliers. L'objectif devrait plutôt être de prévoir un rapprochement suffisant des taux, des normes minimales et des bases d'imposition dans les domaines de l'imposition indirecte et de l'imposition des sociétés, afin que le bon fonctionnement du marché unique ne soit pas affecté par une concurrence fiscale dommageable ou par une grave distorsion du commerce intérieur.

Ces mêmes membres du groupe proposent que les modifications comportent les éléments ci-après:

- a) établir une liste exhaustive, formulée de manière claire et précise, des mesures spécifiques auxquelles le VMQ doit s'appliquer pour des raisons pratiques et logiques, à savoir lorsqu'il s'agit du bon fonctionnement du marché intérieur, de domaines ayant une incidence directe sur les libertés fondamentales ou lorsque ces mesures peuvent être essentielles pour le développement durable;

- b) indiquer expressément que les mesures spécifiques adoptées par un VMQ ne peuvent avoir une incidence directe ou indirecte sur d'autres domaines de la politique fiscale, notamment l'imposition des personnes physiques et des biens immobiliers.

Certains membres du groupe souhaitent que le recours au VMQ soit plus étendu dans ce domaine. D'autres déclarent qu'ils ne sont pas en mesure d'accepter la moindre mesure en faveur du VMQ et qu'ils préfèrent maintenir l'unanimité pour toutes les décisions en matière fiscale .

5. Marchés financiers

Le groupe de travail note que les recommandations figurant dans le rapport du Baron Lamfalussy sur la simplification de la régulation des marchés des valeurs mobilières ont été mises en œuvre et qu'il pourrait être nécessaire de les étendre à d'autres secteurs financiers et d'inclure dans le traité des dispositions en la matière. Il convient qu'une bonne évaluation de ces mesures ne peut être réalisée qu'à la lumière d'une expérience suffisante.

Le groupe note cependant que, dans le cadre du droit dérivé dans ce domaine, des questions horizontales se posent en matière de comitologie concernant notamment le rôle du Parlement européen. Ces questions dépassent le mandat du groupe et devraient par conséquent être examinées par d'autres groupes. Certains membres estiment que l'article 202 du traité devrait être modifié afin de donner au PE un droit d'évocation en bonne et due forme dans le cadre de la procédure Lamfalussy.

V. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

1. Le groupe de travail estime que le Groupe de l'euro a un rôle important à jouer pour faciliter les discussions entre les pays participants et que ce rôle sera encore renforcé après l'élargissement, étant donné que, pendant une période transitoire, ses membres ne représenteront plus une large majorité des États membres. D'après le groupe, il conviendrait donc de ne prendre aucune mesure qui empêcherait que des discussions informelles entre les ministres des finances du Groupe de l'euro, la BCE et la Commission puissent avoir lieu.

Tout en reconnaissant que le Groupe de l'euro doit subsister en tant qu'enceinte informelle pour les discussions, un certain nombre de membres du groupe de travail estiment que les décisions qui concernent exclusivement la zone euro devraient être prises par le Conseil ECOFIN, réunissant uniquement les États membres participants, et que le traité devrait être modifié en conséquence. D'autres membres se déclarent favorables au maintien du système actuel.

2. Le groupe reconnaît qu'il conviendrait d'améliorer l'efficacité du système informel actuel (qui découle du fait que les dispositions de l'article 111, paragraphe 4, du TCE n'ont pas été mises en œuvre) pour représenter la zone euro au sein des organisations internationales.

Certains membres estiment que cet objectif pourrait être atteint en améliorant la coordination. D'autres souhaitent aller plus loin, tout en reconnaissant que le choix de la représentation nécessaire pourrait dépendre en partie de l'organisation internationale. Les points de vue divergent: les uns souhaitent que ce rôle incombe essentiellement au président du Groupe de l'euro; les autres préfèrent, par l'introduction d'une clause d'habilitation dans le traité, suivre la pratique adoptée dans le domaine de la politique commerciale en confiant cette tâche à la Commission.
