

LES GRANDES ORIENTATIONS DE POLITIQUES (ECONOMIQUES ?) : UN TOURNANT INSTITUTIONNEL, QUELS CHANGEMENTS SUBSTANTIELS

PAR ANNE DUFRESNE

Observatoire social européen

1. INTRODUCTION

La coordination des politiques économiques est prévue dans le traité de Maastricht et s'est mise en place progressivement. Ses composantes manquent aujourd'hui de cohérence et donc de transparence auprès des citoyens et même des hommes politiques qui ne sont pas directement impliqués dans ce dossier. Nous tentons ici de faire le point sur ces processus complexes.

Les grandes orientations de politique « économique » (GOPE) adoptées chaque année par le conseil Ecofin (1) acquièrent de plus en plus d'importance au vue des nouvelles règles introduites. Depuis le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, la nouvelle stratégie politique consiste à intégrer les autres formations du Conseil (Affaires sociales, Marché intérieur, Éducation, Environnement) à l'élaboration des GOPE, cherchant ainsi à articuler l'économique et le social. Un an plus tard, au sommet de Göteborg, le 15 juin 2001, les dernières GOPE ont même été définies comme devant désormais constituer « le cadre de définition des grands objectifs politiques » (et pas uniquement de politiques économiques).

Nous poserons tout d'abord le cadre institutionnel en étudiant les « objectifs détaillés » des deux processus de coordination en matière d'« emploi » et de « protection sociale », avant de nous intéresser au « cadre général » de la coordination des politiques économiques. Puis, l'analyse des nouvelles GOPE tant du point de vue procédural que substantiel, nous conduira à de multiples questions : la récente modification de la procédure utile à leur élaboration est-elle réellement démocratique, communautaire ? Permet-elle une meilleure intégration des aspects sociaux, ou bien reste-t-elle monopolisée par le Conseil Ecofin ? Quant au contenu, quelle est donc l'évolution des grandes orientations concernant les aspects sociaux, et en particulier dans les recommandations à la Belgique ? En y répondant, nous tenterons d'esquisser la stratégie à venir de coordination de ces différentes politiques.

(1) Le conseil Ecofin regroupe les ministres de l'Économie et des Finances des Quinze.

2. LES « OBJECTIFS DÉTAILLÉS » DES PROCESSUS DE COORDINATION EN MATIÈRE D'EMPLOI ET DE PROTECTION SOCIALE

Pour mieux situer la « nouveauté » de Lisbonne évoquée précédemment, il est important de révéler les processus parallèles en cours, mettant en jeu les comités et formations du Conseil nouvellement associés aux GOPE (2) : le processus de coordination en matière de protection sociale et le pacte européen pour l'emploi. En effet, si les GOPE se trouvent d'ores et déjà légitimées par le processus historique d'une construction européenne par l'économie couronnée par l'avènement de l'euro, ces deux coordinations en matière de politiques sociales (3) en sont encore à leur début.

2.1. LA POLITIQUE DE PROTECTION SOCIALE

Ce processus de coordination est très récent. Ce n'est que depuis deux ans, après une longue période de somnolence, que la protection sociale a fait son entrée dans la cour européenne (De la Porte et Pochet, 2000). La Commission a déposé en juillet 1999 une communication intitulée « Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale », dont le Conseil Affaires sociales et Emploi du 29 novembre 1999 a adopté les grands axes. Une procédure a alors été adoptée pour certaines questions de sécurité sociale telles que les **pensions**, l'**inclusion sociale**, les **soins de santé** et les **pièges à l'emploi**. Dès janvier 2000 un groupe de haut niveau composé de deux représentants par État membre s'est mis en place et s'est réuni depuis chaque mois.

Enfin, le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 a confirmé au plus haut niveau des éléments de cette stratégie. Concernant l'exclusion sociale, les conclusions de Lisbonne stipulaient que le Comité de protection sociale (CPS) (successeur du groupe de haut niveau) devait fixer des objectifs adéquats, les politiques en la matière se basant sur la méthode ouverte de coordination (MOC). Les États membres développent des plans d'actions nationaux pour la période 2001-2003. Sur les pensions, il était précisé que le Comité devait préparer un *progress report* en prenant en compte le travail réalisé par le Comité de politique économique (CPE). On peut constater dès maintenant une tension entre les acteurs des deux sphères, économique et sociale, en particulier sur la question des pensions. En effet, le CPS insiste sur l'importance de la soutenabilité sociale tandis que le CPE se concentre exclusivement sur la soutenabilité financière (De la Porte, 2001).

(2) Nous ne traiterons ici que du Conseil Emploi et Politiques sociales et des Comités Emploi et Protection sociale. Chaque formation du Conseil nouvellement associée et leur comité respectif pourrait faire l'objet d'une étude à part entière.

(3) Concernant la méthode ouverte de coordination définie au Sommet de Lisbonne, cf. De la Porte et Pochet (2001).

Plus généralement, l'agenda social européen de Nice pose le cadre et la direction de la future politique sociale. Il insiste sur la promotion de la qualité dans tous les domaines mettant ainsi sous le même chapeau « protection sociale effective » et « emplois de qualité ». En matière d'emploi, une coordination s'est déjà mise en place.

2.2. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Au terme de la négociation du traité d'Amsterdam (juin 1997), les Etats membres de l'Union européenne s'étaient engagés à coordonner davantage leurs politiques de l'emploi (pour une analyse détaillée, voir Goetschy et Pochet, 1997). Ainsi, lors du Conseil européen extraordinaire de **Luxembourg** (novembre 1997), a été définie une stratégie coordonnée pour l'emploi reposant sur des objectifs partagés (les lignes directrices) accompagnée d'une procédure de surveillance multilatérale. Les lignes directrices (4) se regroupent sous quatre piliers : employabilité, esprit d'entreprise, adaptabilité et égalité des chances (5). Lié par ces engagements communs, chaque Etat membre a dû élaborer en 1998 un premier Plan d'action national pour l'emploi (PANE), transposant les lignes directrices en mesures nationales, associées à des objectifs précis, souvent pluriannuels. Les priorités définies restent néanmoins formulées en des termes suffisamment larges et peu contraignants afin d'intégrer toutes les catégories de politiques nationales, qui restent fortement différenciées.

Les plans d'actions se sont inscrits dans une procédure institutionnelle de suivi ponctuée par les Sommets de Cardiff (juin 1998) et de Vienne (décembre 1998) et ont été intégrés au Pacte pour l'emploi conclu à Cologne en juin 1999. Ce pacte qui a enclenché ce que l'on nomme le « processus de Cologne » peut être appréhendé comme la troisième composante de la stratégie pour l'emploi élaborée ces dernières années. Il correspond au dialogue macro-économique qui renforce le pilier économique de la stratégie européenne pour l'emploi. Depuis novembre 1999, il instaure un nouveau dialogue entre autorités budgétaires, responsables de la formation des salaires et de la politique monétaire. Lors de la première prise de contact, le Président en exercice du Conseil a déclaré qu'il espère que le dialogue fera naître « une prise de conscience de la responsabilité conjointe des participants dans la gestion des paramètres macro-économiques ».

Un autre processus concernant les réformes structurelles a été mis en place en mai 1998 à **Cardiff**. Le Conseil européen a alors accueilli favorablement l'engagement de l'Ecofin de contribuer à renforcer et à accélérer les réformes économiques néces-

(4) Il s'agit bien des thématiques et non de l'énoncé de chaque ligne directrice en particulier. L'objectif de cette note n'est pas de détailler la procédure, le contenu et la dynamique du chapitre Emploi du traité. Pour plus de détails, cf. Goetschy (1998) pour une analyse dynamique du processus ; Pochet (1999) pour les liens entre politique de l'emploi et UEM et Pochet et Goetschy (2000) pour l'impact des lignes directrices en Belgique.

(5) Proposition de lignes directrices pour les politiques d'emploi des Etats membres en 1998, COM(97) 497, 1 octobre 1997.

saires au fonctionnement optimal de l'UEM et du marché intérieur. Il s'agit ici des marchés de biens, des services et des capitaux. Par ce processus, les Etats membres et la Commission préparent des rapports sur le fonctionnement des marchés, rapports qui servent notamment de base à la définition des GOPE.

2.3. QUEL REEQUILIBRAGE ?

Dans les discours des derniers Sommets (6), il est intéressant de noter le lien « théorique » créé entre ces divers processus de coordination des politiques économiques et de l'emploi. Les conclusions de Lisbonne révèlent que « *les GOPE et les processus de Luxembourg, Cardiff et Cologne fournissent les instruments nécessaires, pour autant qu'ils soient simplifiés et mieux coordonnés entre eux* » (7). De même, il a été précisé à Stockholm que, « *outre les défis macro-économiques, les GOPE doivent renforcer les synergies entre [ces trois processus]* ».

Le Comité de l'emploi dans sa contribution précise ce que signifie « mieux coordonnées » ou « synergies », révélant les difficultés du rééquilibrage. « Les GOPE devraient créer un cadre qui soutienne et complète l'application des objectifs détaillés en matière d'emploi (Luxembourg, pacte européen pour l'emploi, plein emploi de Lisbonne) et de protection sociale (plans sur la pauvreté et l'exclusion sociale, soutenabilité des pensions) ». Plus précisément encore, les GOPE devraient dans leur recommandation concernant le marché du travail « refléter et être compatibles avec les recommandations des Plans d'action nationaux pour l'emploi, en se concentrant sur des éléments plus stratégiques, à savoir les aspects budgétaires et fiscaux » (8). De la même manière, concernant la soutenabilité des pensions, le Comité de protection sociale précise qu'elle dépend essentiellement des politiques fiscales et budgétaires. Par exemple, « c'est par la réduction de la dette publique et des paiements d'intérêts qu'on libérera des fonds réallouables pour rencontrer le besoin des personnes âgées ».

Ces commentaires des deux Comités Emploi et Protection sociale nous permettent de mieux comprendre à quel point les « aspects sociaux » ne sont finalement considérés que par le biais des finances publiques, et non comme des objectifs en soi.

(6) La commissaire européenne Madame Diamantopoulou a fait une grande déclaration sur l'existence d'un triangle équilatéral comprenant l'économie, l'emploi et la dimension sociale, inspiré par le Conseil de Lisbonne et la communication de juin 2000 et endossé par l'agenda social de Nice.

(7) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

(8) En revanche, au Conseil Affaires sociales du 8 mai 2000, bon nombre de délégations s'interrogeaient sur l'opportunité d'adresser des recommandations spécifiques relatives au marché du travail dans le cadre des GOPE.

Pour résumer, la méthode mise en place dans les deux domaines d'intervention abordés (politiques économiques, emploi) peut être formalisée de la manière suivante :

	Politique économique	Emploi
Conseil européen	Examine les résultats des décisions prises et le respect des engagements	Examine les résultats des décisions prises et le respect des engagements
Conseil des ministres	Conseil Ecofin	Conseil Ecofin et Conseil « Affaires sociales »
Groupe de travail	Comité de politique économique	Comité de l'emploi
Cadre général définissant les objectifs à atteindre	Pacte de stabilité et de croissance	Résolution sur la croissance et l'emploi
Critères objectifs d'analyse de situations	Critères de convergence	Etalonnage des performances (benchmarking)
Matérialisation des objectifs	Grandes orientations de politique économique (GOPE)	Lignes directrices

Source : Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 413, décembre 1997.

3. LE CADRE DE LA COORDINATION DES POLITIQUES ECONOMIQUES ET LES NOUVELLES GOPE

Les politiques concernant les marchés du travail ou des biens évoquées ci-dessus, nommées « initiatives en matière de réformes structurelles » par les acteurs de la sphère économique ne sont qu'un des éléments de la stratégie de coordination des politiques économiques. Celle-ci comprend également les composantes nécessaires à une coordination budgétaire : les réunions régulières de l'Ecofin et de l'Eurogroupe, dont l'instrument principal sont le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et les GOPE.

3.1. PRELIMINAIRE : HISTORIQUE DE LA COORDINATION

L'Union économique et monétaire (UEM) s'est établie sur la base des règles et critères de convergence définis à Maastricht. Pour les douze pays qui ont mis en place l'euro, le niveau des taux d'inflation est fixé en valeurs moyennes et doit être maintenu en dessous de 2 % par la BCE (9). En matière d'équilibre budgétaire et de dette

(9) Pour les États membres qui ne sont pas encore passés à la troisième phase, les critères de convergence sont en substance toujours en vigueur.

publique, après le respect des critères de convergence, les conditions sont dorénavant fixées par le Pacte de stabilité et de croissance (10) Les États membres doivent présenter tous les ans un programme de stabilité qui spécifie leurs objectifs budgétaires à moyen terme ainsi que la trajectoire prévue pour les ratios de déficits et d'endettement.

La limite supérieure concernant la dette publique se situe toujours au niveau de 60 % du PIB. En matière d'équilibre budgétaire, les exigences ont été considérablement renforcées. Si le déficit maximal autorisé est toujours de -3 % du PIB, il est précisé qu'il est désormais souhaitable d'obtenir « un budget proche de l'équilibre, voire en léger excédent » sur le moyen terme. La raison évoquée est la suivante : disposer de ressources suffisantes pour pouvoir stimuler l'économie en cas de faible conjoncture, sans risquer d'atteindre la limite des -3 %. La Communauté européenne (CE) ne fixe aucun objectif concernant l'équilibre budgétaire en tant que tel, l'objectif étant de créer des ressources suffisantes en vue de permettre ultérieurement une stimulation économique en période de récession.

L'étape formelle concernant la coordination économique et politique est exposée à l'article 99 (ex-article 103) du traité CE : « Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil » (11). Concernant la politique anticonjoncturelle des différents pays, il n'existe en fait qu'une limite inférieure (les -3 % du PIB), accompagnée de possibilités de sanctions financières s'il ne s'agit pas d'une baisse exceptionnelle du PIB (12). En matière d'excédent budgétaire, l'ambition doit être de constituer la réserve financière nécessaire aussi rapidement que la situation économique le permet. À cet égard, il n'existe aucun critère ni aucune sanction préalablement fixés, ni dans le traité, ni dans le Pacte. L'évolution souhaitée pour les prochaines années est formulée en conformité avec les GOPE. Sans règle contraignante exprimée de manière formelle, elles représentent cependant un moyen de pression important en matière de politique économique.

3.2. LA MECANIQUE PROCEDURALE DE L'ADOPTION DES NOUVELLES GOPE

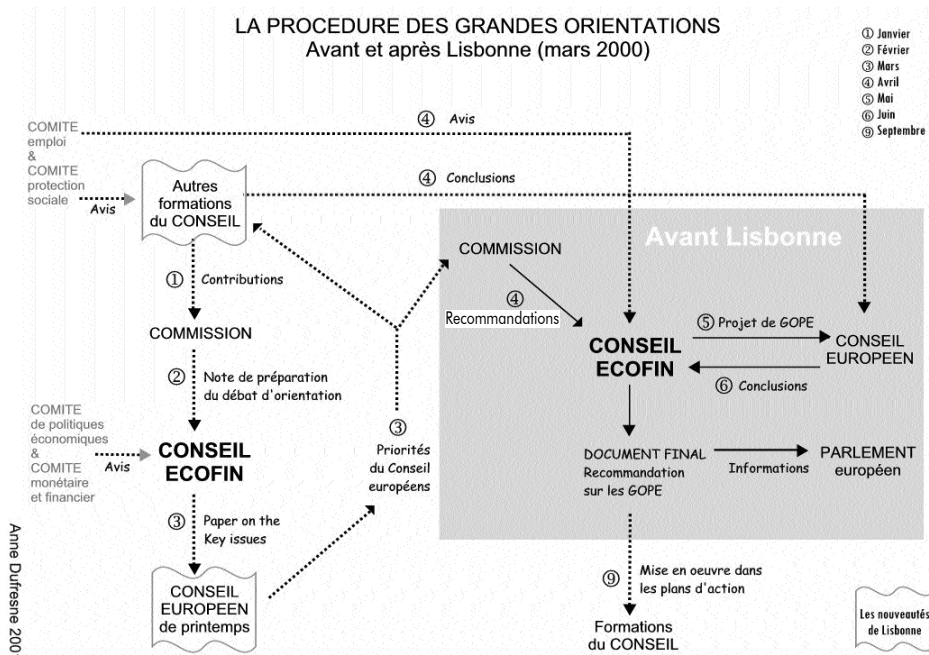
Les GOPE sont la pierre angulaire de la coordination des politiques économiques. Elles évaluent les progrès et font des recommandations sur la direction que doivent prendre la politique macro-économique et les réformes structurelles en Europe.

(10) Ce pacte consiste, formellement, en une résolution adoptée par le Conseil européen en juin 1997 à Amsterdam et en deux règlements, l'un relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (1466/97) et l'autre sur la procédure concernant les déficits excessifs (1467/97).

(11) Un autre article du traité prévoit aussi que les États membres conduisent leurs politiques économiques « en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union et dans le contexte des grandes orientations des politiques économiques » (article 98).

(12) Le dépôt requis versé à l'UE sera limité à 0,5 % du PIB. Il sera converti en amende si le pays ne respectant pas la norme ne parvient pas à corriger la trajectoire dans un délai de deux ans.

Il est intéressant de détailler la procédure des GOPE, très instructive quant à la répartition des pouvoirs entre les divers acteurs. Il s'agit d'une procédure annuelle (cf. schéma ci-dessous). Entre 1994 (début de la deuxième phase de l'UEM) et 2000, le Conseil, statuant sur recommandation de la Commission, a adopté chaque année ces grandes orientations selon la procédure suivante (partie en gris dans le schéma) : un premier texte est proposé par la Commission (février/mars), puis modifié par le Conseil Ecofin (mai). Il passe alors devant le Conseil européen (juin) pour être définitivement approuvé par ce même Conseil Ecofin (juillet) qui doit ensuite en informer le Parlement.



3.2.1. Les nouveautés de Lisbonne

En mars 2000, le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne (13) a consacré le caractère central des GOPE et la méthode ouverte de coordination, déjà présente dans le processus de Luxembourg. L'élaboration des grandes orientations a alors vu apparaître deux nouveautés : d'une part, le Conseil européen tient désormais une réunion annuelle supplémentaire au printemps consacrée aux questions économiques et sociales. D'autre part, le Conseil Ecofin est sensé prendre en compte les contributions d'autres formations du Conseil (Affaires sociales, Environnement, Éducation, Marché intérieur). Ces deux modifications (légendées sur le schéma) transforment la procédure de la manière suivante.

(13) Le Conseil de Lisbonne se situe aussi dans la perspective du rapport du Conseil sur « La coordination de la politique économique » approuvé par le Conseil européen d'Helsinki.

Les formations du Conseil nouvellement associées sont invitées à mener leurs travaux en songeant à la formulation des GOPE pour l'année suivante et à remettre leurs contributions au plus tard à la fin janvier. Au vu de ces travaux (14), la Commission prépare le débat d'orientation qui a lieu lors de la session du Conseil Ecofin précédant la réunion de printemps du Conseil européen (février). L'Ecofin établit alors un document exposant les questions clés qui ont un rapport direct avec les grandes orientations, et sur lesquelles le Conseil européen de printemps (mars) est invité à se concentrer. Cette réunion a comme base de travail le rapport de synthèse annuel que présente la Commission et tient compte des contributions des différentes formations du Conseil.

On retombe ensuite presque sur la procédure d'avant Lisbonne. Tout est identique (à la procédure en gris dans le schéma) sauf que le Conseil Ecofin statue au regard des priorités fixées par le Conseil européen lors de sa réunion de printemps et des observations éventuellement formulées par d'autres formations du Conseil au sujet de la recommandation. Pour finir, c'est toujours le Conseil Ecofin qui adopte les GOPE comme le prévoit le traité. Les autres formations du Conseil doivent alors assumer la responsabilité de la mise en œuvre de ces orientations dans leurs domaines respectifs. Elles se retrouvent exécutantes de mesures à la décision desquelles elles n'ont pas directement participé.

L'idée de cette nouvelle procédure serait donc de donner plus de poids au Conseil européen. Il devrait désormais chapeauter tout le processus et être source d'équilibre entre les différentes formations pour encadrer le travail des ministres de l'Économie et des Finances qui « donnent une version unilatérale, c'est-à-dire néolibérale du social » (Pochet, 2000). Mais, on peut douter de la réelle efficacité du rééquilibrage dû à cette nouvelle procédure. En effet, pour que le Sommet de printemps (tel que Stockholm en mars 2001) puisse effectuer sa nouvelle tâche, c'est-à-dire exercer un pouvoir d'influence circonstancié, il faudrait que « les ministres de Finances ne soient pas toujours dans les couloirs des Conseils européens, prêts à faire modifier les déclarations finales à leur avantage » (15).

D'autre part, les étapes en amont et aval du nouveau Conseil européen extraordinaire reproduisent exactement les errements de la procédure initiale. Dans l'état actuel, le monopole Ecofin se prolonge, intervenant à deux étapes décisives de la procédure. Le filtre Commission/Conseil Ecofin dédoublé dans la nouvelle procédure permet donc de continuer à contrôler la rédaction des documents depuis la DG Affaires économiques et financières jusqu'aux amendements ultérieurs. En observant le

(14) On tiendra compte, entre autres, des programmes de stabilité et de convergence, du rapport conjoint sur l'emploi et des rapports de suivi de Cardiff ainsi que de sa propre évaluation de la mise en œuvre des GOPE.

(15) « Faut-il brûler Ecofin ? », *Notabene*, n°122, Observatoire social européen, juillet 2001.

schéma, on constate que le Conseil Ecofin est au cœur de tout le processus, et a donc la possibilité de réinterpréter toute contribution. Qu'en pensent les autres institutions communautaires ?

3.2.2. Commentaires et critiques institutionnelles

Le parlement européen (PE), le Conseil Emploi et Politique sociale (EPS), les Comités de l'emploi et de protection sociale, ainsi que la CES réclament plus de coordination, ainsi qu'une procédure plus démocratique et plus communautaire.

Une coordination véritable et équilibrée ?

Dès 1997 (16), le Parlement européen remarque dans l'une de ses résolutions que « *la recommandation de la Commission constitue plutôt une somme de recommandations individuelles aux États membres qu'elle ne prévoit une coordination réelle des politiques économiques sur la base d'objectifs communs* ». Précurseur, il réclame déjà « *une coordination réelle, liant entre elles les orientations en matière d'économie et d'emploi* », et ceci « *pour les affecter à l'obtention d'un niveau élevé d'emploi* ». En 2000, toujours dans la même logique, le PE escompte que « *la mise en œuvre de la nouvelle stratégie renforcera les initiatives dans le domaine de politique de l'emploi et de politique sociale et les placera sur un pied d'égalité avec les instruments de la politique économique* » (17).

De même, la contribution du Conseil Emploi et Politique sociale (EPS) explique que toutes les délégations ont affirmé la nécessité d'assurer la cohérence entre les GOPE et les conclusions des Conseils extraordinaires (de Lisbonne, en l'occurrence) et ont estimé que « les GOPE 2000 répondaient à cet objectif » (18). Elles ont positivement ressenti que « pour la première fois il y ait eu la possibilité de définir une stratégie d'ensemble pour les politiques économiques et les politiques sociales ». En outre, une grande majorité des États membres a été de l'avis que la participation du Conseil EPS à l'élaboration des orientations devrait être renforcée pour les années à venir, et surtout réalisée en amont.

Des GOPE plus démocratiques et plus communautaires

Selon José Maria Gil-Robles, membre du Parti populaire européen (PPE) de la Commission des Affaires institutionnelles, « *la procédure de prise de décision dans le cadre de l'UEM est très peu communautaire et pas démocratique du tout* » (19). En effet, la Commission ne fait pas de propositions, mais de simples recommandations, que le Conseil Ecofin peut prendre en compte ou laisser de côté (20). Le Par-

(16) Procès verbal du 29/05/97 - A4 - 0184/97.

(17) Cf. PE 285.501. Résolution du Parlement européen sur la recommandation de la Commission concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté élaborée conformément à l'article 99, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne.

(18) 2259ème session du Conseil Emploi et Politique sociale, Bruxelles, 8 mai 2000.

(19) Gil-Robles José Maria, « Comment gouverner l'Union monétaire et la monnaie unique », 2000.

(20) C'est pourquoi le PE demande de modifier l'article 99§2 du traité CE pour que les GOPE fassent l'objet d'un débat et soient arrêtées sur proposition de la Commission.

lement, de son côté, n'est pas consulté, mais simplement informé en aval après la prise de décision. Selon le député, « il devient donc nécessaire de renforcer le rôle de la Commission et de permettre au PE d'apporter sa contribution en ce qui concerne la cohérence entre les grandes orientations des politiques économique, monétaire et de l'emploi » (21).

De même, Christa Randzio-Plath, membre du Parti des socialistes européens (PSE), et Présidente de la Commission économique et monétaire du Parlement européen, fait une proposition pour assurer cette démocratisation du *policy mix* : « *Des rencontres annuelles de haut niveau pourraient se tenir avant chaque Sommet de printemps réunissant ONGs, société civile, syndicats et employeurs ainsi que les trois institutions communautaires : Commission, Conseil, et Parlement* » (Randzio-Plath, 2001). La Confédération européenne des syndicats (CES) elle aussi, dès le démarrage du processus du pacte européen pour l'emploi « espérait vivement être associée plus étroitement à l'élaboration et à la mise en œuvre des GOPE ».

3.3. L'ÉVOLUTION DU CONTENU DES GOPE

Bien que vivement critiquée, les changements structurels de la procédure évoquée plus haut ont-ils réellement affecté la substance des GOPE ? Le Conseil Ecofin a-t-il pu mettre à profit les contributions des autres formations du Conseil ?

Pour répondre à ces questions, nous comparerons les GOPE de 1999 (date à laquelle la nouvelle procédure ne pouvait encore s'appliquer) à celles de 2000-2001 (premières années de rééquilibrage possible) en les mettant en perspective depuis 1998. Ce processus embryonnaire complexe ne nous permet pas encore d'élaborer des tendances et scénarios.

On découpera les GOPE selon leur structure. Une première partie s'intéressera aux objectifs généraux à atteindre au plan communautaire. Dans un deuxième temps, nous nous concentrons sur la partie des GOPE concernant les « finances publiques » et marginalement celles du « Marché du travail » (sur la réduction des charges sociales). En effet, en cherchant les aspects sociaux dans les GOPE, on trouve finalement les finances publiques. Car, comme on a pu le constater dans les pages précédentes, la politique budgétaire restrictive, clé de voûte des GOPE, constitue bien le point

(21) Le député propose une procédure relative à l'établissement des grandes orientations des politiques économiques des États membres. Selon lui, elles devraient débiter par une proposition de la Commission, transmise au Parlement européen et au Conseil. Dans une première phase (par exemple 5 ans) le Parlement interviendrait selon la procédure de consultation et, après la conclusion du Conseil européen sur les grandes orientations de politique économique, il serait informé par le Président du Conseil et adopterait, si nécessaire, une deuxième résolution sur les orientations adoptées. Dans une deuxième phase le texte soumis au Conseil européen devrait être établi par le Parlement et le Conseil en codécision. Des procédures similaires doivent être établies pour les décisions concernant la surveillance multilatérale, les déficits excessifs et les politiques de l'emploi, les procédures d'assistance mutuelle et l'appréciation des programmes de convergence le cas échéant.

d'ancrage d'où découlent les politiques et initiatives en matière de marché du travail et de protection sociale. Enfin, nous aborderons l'évolution des recommandations en la matière spécifiques à la Belgique.

3.3.1. Les objectifs généraux sur toute l'UE

Dans les objectifs communautaires, nous distinguons ici les défis à atteindre des recommandations élaborées par l'UE pour y parvenir. Nous analysons leur évolution dans le temps passant de la "priorité à l'emploi" à la stratégie intégrée de Lisbonne.

Les grands défis

L'analyse de la progression des grandes priorités dans la partie générale des GOPE depuis 1998 nous indique que l'objectif principal est toujours celui de « l'emploi » (22) accompagné d'autres priorités liées aux processus en cours, selon les années. A **Vienne** en 1998, année de la décision concernant les onze pays qui ont adopté la monnaie unique c'est la « réussite de l'Union économique et monétaire », qui constituait la deuxième priorité. A **Cologne**, en 1999, une fois l'euro lancé, la priorité associée à l'emploi était devenue la croissance, étant donnée le processus en cours à l'époque, le pacte européen pour l'emploi (cf. infra).

A **Feira**, en 2000, le Conseil européen de Lisbonne a changé la donne. Les priorités des GOPE se fondent désormais directement sur la stratégie « globale et cohérente » du Conseil européen lui-même. Pedro Solbes, Commissaire européen aux Affaires économiques et financières soulignait alors que « les GOPE donnent un contenu opérationnel aux conclusions de Lisbonne ». On commentera ici ces quatre nouvelles priorités qui ouvrent de nouvelles thématiques politiques au niveau communautaire : 1) le rétablissement du plein emploi, 2) encourager le passage à une économie fondée sur la connaissance, 3) anticiper l'effet du vieillissement des populations et 4) améliorer la cohésion sociale (23).

Concernant la priorité des priorités, l'emploi, on note la progression dans la formulation de l'objectif, passant de « niveau élevé de l'emploi » (utilisé jusqu'en 1999), au « rétablissement du plein emploi ». Les GOPE justifient cet objectif par le fait que « le non-emploi représente des coûts économiques et sociaux considérables », et que « la réalisation du plein emploi permettrait d'alléger considérablement les finances publiques et les systèmes de sécurité sociale et de lutter efficacement contre l'exclusion sociale ». La préoccupation n'est pas ici la qualité de l'emploi (cf. infra) mais bien sa quantité pour réduire le coût engendré par le chômage.

Les trois autres défis font apparaître de nouveaux thèmes jusqu'alors très peu évoqués dans ces enceintes. Le nécessaire passage à l'économie de la connaissance est expliqué par le fait que « l'Union doit rattraper les États-Unis à la fois pour ce qui est

(22) Cf. Annexe où *emploi* et *travail* apparaissent comme les plus hautes fréquences dans l'analyse lexicométrique des GOPE (Gobin, 2001).

(23) Conseil européen de Feira, Conclusions de la Présidence Santa Maria Da Feira, 19 et 20 juin 2000.

du potentiel d'innovation et de production ainsi que de la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC) ». Le troisième défi « se préparer au vieillissement de la population » est justifié dans le texte par le fait que « [le vieillissement] aura des conséquences considérables sur le plan de la contribution du facteur travail à la croissance économique et de la viabilité des finances publiques [...]. Des politiques inchangées devraient aboutir à une importante augmentation des dépenses des systèmes de retraite et de santé publics ». Nous verrons plus loin en détail les recommandations proposées pour s'attaquer à ce problème. Il est intéressant de noter également que les recommandations vont s'enrichir d'une partie sur les pensions. A propos du dernier défi, la cohésion sociale, il est précisé que « même si l'inclusion sociale va au-delà des problèmes du marché de l'emploi, la meilleure protection contre l'exclusion sociale reste le travail ». Il était important de mettre en relief ce nouveau cadre stratégique qui se prolonge cette année.

A Göteborg, en 2001, les GOPE confirment la stratégie de Lisbonne et en étendent la portée, à la lumière du Sommet de Stockholm de mars dernier (24). Les priorités énoncées proposent encore une stratégie d'ensemble. Il s'agit : « à court terme, de préserver la croissance et la création d'emploi ; à moyen terme, de consolider les bases de la croissance future et de l'emploi ; et à long terme, de se préparer à l'impact du vieillissement des populations ». Ces trois objectifs, découpés selon les échéances économiques de court, moyen et long terme recourent en fait ceux de l'an passé. La partie court terme s'attarde sur le dosage macro-économique comme en 1999, tandis que la partie moyen terme réintègre sans les nommer deux des priorités de Lisbonne : « l'économie de la connaissance » et « la cohésion sociale ». 2001 apparaît donc bien comme une synthèse des GOPE précédentes réutilisant le traditionnel dosage macro-économique en y intégrant les nouveaux éléments.

Seul le défi du vieillissement de la population reste une priorité à part entière. On l'y retrouve intact et même étayé. Restées floues l'an passé, les tendances démographiques et leur impact économique sont désormais chiffrées précisément en partie grâce au rapport réalisé par le Comité de politique économique (organe placé auprès du conseil Ecofin). Ce rapport joue « le rôle de 'caution scientifique' à tout un ensemble de préconisations portant sur les réformes de retraites » (Math, 2001).

Les recommandations générales

Après avoir exposé les défis et priorités, nous analysons maintenant les moyens préconisés par les GOPE pour y parvenir, à savoir les recommandations. On peut alors distinguer les politiques macro-économiques qui s'adressent à la CE dans son ensemble, des politiques structurelles générales qui recourent les recommandations par pays. Depuis 1998, les orientations insistent, la priorité du cercle vertueux à l'esprit, sur la mise en œuvre et le « dosage » de politiques macro-économiques saines basée sur trois éléments : « une bonne gestion des finances publiques, une inflation peu

(24) Il intègre une seule notion supplémentaire : le développement durable.

élevée (qui ne fait plus l'objet d'une recommandation en tant que telle après 1998) et une évolution appropriée des salaires (sauf en 2001 où la question des salaires n'apparaît pas explicitement) ».

D'autre part, les politiques structurelles c'est-à-dire les réformes visant à améliorer le fonctionnement des marchés des produits, des services et des capitaux ainsi que la modernisation des marchés du travail sont également au cœur des recommandations. Ceci, selon la logique d'efficacité suivante : « Le maintien du rythme de croissance non inflationniste à moyen terme exige, en plus de la stabilité macro-économique et de finances publiques saines et viables, l'établissement de marchés efficaces, intégrés et compétitifs. L'existence de marchés efficaces facilite grandement l'investissement dans le capital humain et physique nécessaire à la croissance, et ces marchés sont la source fondamentale de l'innovation et du dynamisme » (25).

En outre, deux recommandations sont nouvellement apparues : « promouvoir un développement durable » (en 2000 et 2001) et « encourager l'esprit d'entreprise » (en 2001), cette dernière correspondant à une des lignes directrices des Plans d'action nationaux pour l'emploi.

3.3.2. La dimension « finances publiques » des GOPE

La recommandation générale des GOPE sur la politique budgétaire évolue au cours du temps. En 1998 et 1999, elle s'intitule « Des finances publiques saines et bien gérées » puis devient pour 2000 et 2001, « Améliorer la qualité et la viabilité des finances publiques ». En effet, alors que la Commission limitait ses recommandations à la stabilité dans le cadre de l'UEM (1998) puis du pacte pour l'emploi (1999), en 2000, elle utilise un nouvel argument lié à la soutenabilité et à la qualité, le « vieillissement de la population » pour prolonger les restrictions budgétaires sur le long terme.

Les ministres de l'Économie et des Finances s'interrogent sur la viabilité financière à moyen et long terme des systèmes de pension et de prestations sociales et de son impact sur les finances publiques. « Ils se sont ainsi donné une nouvelle arme après le Pacte de stabilité et de croissance qui prévoit des finances publiques en équilibre, voire en léger surplus, enfermant l'Europe dans des scénarios de réduction des dépenses et non d'augmentation des recettes » (Pochet et Math, 2001). Le débat a ensuite évolué vers celui de la qualité des dépenses publiques.

Pour détailler l'évolution des recommandations générales, on utilisera la grille d'analyse des trois objectifs budgétaires : stabilité, soutenabilité, et qualité des finances publiques.

(25) Recommandation du Conseil 2000/517/CEdu 19 juin 2000 concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté, JO L 210 du 21 août 2000.

La recommandation sur la « stabilité »

Ayant déjà analysé ce que signifiait la stabilité dans les GOPE dans l'historique de la coordination (page 5), nous l'aborderons maintenant ici directement par les critiques des acteurs. Le **Parlement européen** souligne notamment que les États membres « pour lutter contre le chômage ou d'autres difficultés économiques importantes exceptionnelles, doivent avoir la possibilité de mettre en œuvre une politique expansionniste grâce à un budget déficitaire ou une politique d'austérité grâce à un budget excédentaire » (26). Selon le Parlement, « les pénalités applicables en cas de déficit supérieur à 3 % ne devraient donc pas être décidées annuellement mais en tenant compte de l'ensemble du cycle économique ». Il propose, pour cela, une clause de révision dans les GOPE permettant de réviser les prévisions économiques au cours de l'année (Randzio Plath, 2001).

Le discours de la Confédération européenne des syndicats est encore plus clair. En 1999, sa déclaration au Conseil européen de Cologne (27) expliquait que « *les grandes orientations doivent refléter la pensée post-UEM, et non pré-UEM. La stabilité demeure importante, mais pas comme une fin en soi. Post-UEM, la stabilité peut et doit être l'assise sur laquelle reposent une augmentation de l'emploi et un rehaussement du niveau de vie. Il convient de poursuivre des politiques anti-cycliques plutôt que procycliques* ». En 2001, selon Emilio Gabaglio, Secrétaire général de la CES (28), « *il faudrait également revoir le pacte de stabilité de 1997. Un nouveau pacte devrait contenir les règles déterminant les instruments de la politique économique à activer lorsque la policy mix doit être ajustée* » (29).

Les deux recommandations sur la « soutenabilité »

Ecofin, pour prolonger et accentuer l'assainissement budgétaire utilise également des arguments de soutenabilité, et souligne les facteurs « aggravant le manque de prudence des États membres » : la dette et le vieillissement de la population.

De quelle manière peut-on créer des finances publiques viables à long terme qui, en même temps, contribuent à la création d'emplois et à une croissance économique accrue ? C'est la question qui a été au cœur des discussions du Sommet de Stockholm. Il est intéressant d'analyser à ce sujet, un rapport conjoint « sur le rôle des finances publiques pour la croissance et l'emploi », remis par le Conseil Ecofin et la Commission de l'UE qui a servi de support aux discussions et qui est largement entré dans les recommandations générales des GOPE.

(26) Résolution, Procès verbal du 10/06/97 - A4 - 0192/97.

(27) Adoptée par le Comité exécutif le 21 mai 1999.

(28) Communiqué de presse, « Les GOPE 2001-2002 », 12 juin 2001.

(29) Lettre envoyée par la CES à M. Romano Prodi, Président de la Commission européenne, le 8 juin 2001.

Il met l'accent notamment sur « *le poids que représentent les systèmes de taxation et de sécurité sociale pour stimuler l'emploi, l'épargne et les investissements* ». Selon le rapport, les États membres devraient préparer leur économie en gardant en vue le défi démographique qu'implique une population vieillissante : « *Dans les prochaines décennies, la part de la population âgée va augmenter de façon dramatique, un développement qui entraînera un accroissement des dépenses dans les domaines de la santé, d'aide aux personnes âgées et des retraites* ».

Les GOPE estiment donc, pour faire face à cette situation, qu'il est important pour les États membres de diminuer leur endettement, d'augmenter leur taux d'emploi – surtout parmi les femmes et les personnes plus âgées, deux groupes ne participant pas pleinement aujourd'hui à la vie professionnelle – et de garantir le financement des systèmes de retraite.

Concernant **les retraites**, le Parlement européen estime que le vieillissement de la population implique de « réviser radicalement les régimes de pension, l'objectif devrait être de sauvegarder leur santé financière pour continuer à offrir à la population un service sur une base juste et équitable ». Il est alors « convaincu que le fait de parvenir au plein emploi et de tirer des avantages des gains de productivité pourrait grandement favoriser le maintien des régimes de retraites collectifs ».

La recommandation sur la « qualité des finances publiques »

Les objectifs généraux de 2000 explicitent le lien de causalité entre le recul des rentrées fiscales et la restriction des dépenses supplémentaires : « *les États membres sont invités à améliorer leur situation budgétaire par la réduction des dépenses plutôt que par une hausse des impôts. Pour rendre l'assainissement budgétaire plus crédible et pour influencer favorablement sur les attentes du secteur privé, il serait bon que les États membres se dotent des mécanismes et institutions nécessaires au contrôle des dépenses, ou qu'ils renforcent ceux dont ils disposent déjà, afin de pouvoir alléger la fiscalité, sans compromettre l'obtention ou le maintien de situations budgétaires saines* ».

En 2000, le Parlement européen approuve « *la relation implicite qu'établit la recommandation de la Commission entre le maintien de finances publiques saines et l'amélioration de la qualité et de la viabilité des finances publiques, qui constitue selon lui une priorité instantane* ». Concernant les recettes, il estime que les systèmes de sécurité sociale doivent être réformés, afin **d'alléger la charge fiscale** sur la création d'emplois. Côté dépenses publiques, il approuve leur restructuration en faveur de l'investissement, de la R&D et des politiques actives de l'emploi.

Marché du travail et allégement fiscal pour l'emploi

Selon les objectifs généraux des GOPE 2000, « les Etats membres devraient réduire la charge fiscale globale, et plus particulièrement le coin fiscal, sur les travailleurs les moins bien payés, de préférence par une diminution des dépenses ou par un déplacement de la charge fiscale vers les taxes environnementales, les taxes sur l'énergie ou les impôts à la consommation ».

En 2000, Gérard Caudron, député européen français, membre du Parti des socialistes européens (PSE) critiquait la Commission qui, dans sa recommandation, « semble avoir oublié que notre priorité, c'est le retour au plein emploi » (30). Pour cela il convient donc, conformément aux **Plans d'action nationaux pour l'emploi** 2000, de privilégier les mesures de prévention du chômage (de long terme et des jeunes), de réformer les systèmes de prélèvements obligatoires et de prestations sociales, d'accroître la mobilité du travail et de moderniser l'organisation du travail. Plus généralement, la dernière résolution du PE explique que « *l'absence de réformes structurelles réduit la capacité des entreprises et des travailleurs à s'adapter à un environnement en mutation* » (31). Elle recommande d'alléger les charges administratives et d'entreprendre une réforme structurelle du marché de l'emploi. Là encore, le discours du PE n'apparaît finalement pas très éloigné de celui d'Ecofin.

3.3.3. Les recommandations à la Belgique

Toutes ces recommandations communautaires sont issues d'un consensus politique complexe et le discours qui en sort est très souvent polysémique. C'est pourquoi, il est intéressant d'en découvrir son sens « réel » dans son application aux réalités nationales, et en particulier à la Belgique.

En 1998, les GOPE élaboraient pour la première fois des recommandations nationales, les limitant spécifiquement à la partie « finances publiques ». En étudiant leur évolution, on constate qu'elles sont au fil des années de plus en plus étayées et précises dans leurs préconisations.

Évaluation de l'économie belge

En synthétisant les trois introductions de la partie des orientations portant sur la Belgique, on obtient une évaluation relativement positive de l'économie belge. On y trouve : « *Après un ralentissement en 1999, la reprise de l'activité belge a été sensible en 2000 (avec une **croissance** en volume du PIB de 4 %) grâce au dynamis-*

(30) Explication de vote sur le rapport Katiforis relatif aux GOPE pour 2000.

(31) Cf. PE 285.501. Résolution du Parlement européen sur la recommandation de la Commission concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté élaborée conformément à l'article 99, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne.

me de la demande intérieure et à une contribution des exportations nettes « qui restera positive » (selon les GOPE 2000) ». Les GOPE 2001 contredisent cette dernière affirmation expliquant que « le secteur extérieur devrait soutenir moins nettement l'activité dans les deux années à venir » et prédisent un taux de croissance de 3 % pour 2001 et 2002.

Concernant l'évolution de l'**emploi** en Belgique, les GOPE l'expliquent différemment chaque année. En 1999, ce n'est que « le rythme de la croissance qui devait permettre la poursuite de la réduction du chômage ». En 2000, ce sont « les mesures d'allègement de la fiscalité sur le travail » et en 2001, « les mesures actives mises en œuvre en faveur de l'emploi » qui permettent d'accélérer la création d'emplois.

Concernant la situation budgétaire (32), l'évaluation chiffrée par les GOPE est plutôt optimiste, signalant d'années en années des progrès toujours plus rapides. « *Alors que les orientations 2000 visaient l'équilibre budgétaire pour 2002, l'accélération de l'activité a permis aux finances publiques belges de revenir à l'équilibre dès 2000* ». Les GOPE 2001 se basent sur le programme de stabilité actualisé (33) allant jusqu'à 2005. Nous reprenons la même grille d'analyse que celle des recommandations générales.

La stabilité

En 2000 et 2001, les GOPE préconisent à la Belgique d'atteindre des résultats budgétaires supérieurs à l'objectif fixé dans son budget et son programme de stabilité actualisé. En 2001, il est précisé que le surplus (fixé à 0,2 %) « devrait être réalisé même si la croissance s'avérait moins rapide que prévue ».

Les commentaires syndicaux des GOPE mettent en évidence que cette attitude de consolidation « obligatoire », sans prise en compte de la conjoncture est dangereuse. Les GOPE poussant à un nouveau round de consolidation dans un contexte économique vraisemblablement en régression pourraient entraîner le cercle vicieux des années 1990. Face à cela, la proposition de la CSC est la suivante : « *Les orientations devraient inclure des références au fonctionnement des stabilisateurs automatiques pour les pays ayant des déficits raisonnables, sans tenir compte des cibles du plan de stabilité* » (34).

(32) Nous ne traiterons pas ici les deux autres paragraphes des recommandations par pays sur le marché des produits (intitulé depuis 2001 marché des produits et « économie du savoir ») et des capitaux.

(33) À la fin de 1999 et au début 2000, les États membres participant ont, conformément au Pacte de stabilité et de croissance, transmis à la Commission européenne un programme de stabilité actualisé pour la période allant jusqu'en 2002-2003. Ils s'y engagent à respecter « *l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, ce qui permettra de faire face aux fluctuations cycliques normales de l'activité tout en maintenant le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3 % du PIB* ».

(34) CSC, General comments on the Commission recommendation of Broad guidelines of economic policy, 2001

La soutenabilité

A propos de la réduction de la dette, différentes recommandations sont préconisées. Entre 1998 et 2000, elles sont identiques : il s'agit de « maintenir l'excédent primaire à un niveau quelque peu supérieur à 6 % du PIB par an, de manière à assurer la poursuite de la diminution du déficit, tout en autorisant une réduction plus rapide du ratio de la dette publique ». En 2000, y est ajouté « l'affectation des recettes tirées des privatisations ou de la vente d'autres actifs appartenant à l'État ». En 2001, en revanche, il s'agit « d'utiliser tout revenu budgétaire supplémentaire pouvant résulter d'une croissance plus forte que prévu ». On retrouve là une spécificité des nouvelles GOPE 2001 qui utilisent l'incertitude sur la croissance à venir comme marge de manœuvre pour leur recommandation.

L'idée de l'impact du vieillissement de la population a pu apparaître auparavant dans les objectifs généraux (cf. 3.3.1) et en particulier comme l'une des grandes priorités dès 2000. Mais, ce n'est qu'en 2001 qu'elle constitue une des quatre recommandations à part entière faite à la Belgique. Il lui est alors demandé de « faire face aux conséquences budgétaires du vieillissement de la population, en réformant à temps le système de retraites, et en estimant, dans la prochaine mise à jour du programme de stabilité, les ressources budgétaires à allouer chaque année au fonds spécial réservé à cet effet ».

La « qualité des finances publiques »

Depuis 1999, la même recommandation est revenue chaque année : « maintenir le taux de croissance réel annuel des dépenses primaires réelles (35) de l'entité « Gouvernement fédéral et sécurité sociale » sous le chiffre de 1,5 % découlant implicitement des engagements pris en vertu du programme de stabilité actualisé ». Seules les GOPE 2000 précisent la stratégie selon laquelle cette réduction des dépenses a pour but de « pouvoir alléger la charge fiscale (pesant notamment sur le travail) sans remettre en cause la réduction du déficit public ».

Marché du travail et allègement fiscal pour l'emploi

Une rapide incursion dans le passé nous permet de constater que la politique de réduction des charges a une longue tradition en Belgique où le Gouvernement a même parfois aidé cet objectif à s'europaniser. En effet, dès 1994 (première année des GOPE), sous l'impulsion de la précédente présidence belge, le Conseil avait profondément remodelé les propositions initiales de la Commission qui se limitaient alors à une recommandation de modération salariale pour améliorer les perspectives d'emploi. La Belgique estimant que la modération salariale seule ne suffisait pas,

(35) Le solde primaire correspond au solde budgétaire (= Recettes - Dépenses) sans prise en compte des paiements d'intérêts sur la dette publique. Il peut être corrigé des variations conjoncturelles ou non. Cet indicateur permet d'évaluer l'impact des mesures politiques discrétionnaires c'est-à-dire des réformes sur les dépenses et les recettes.

avait introduit des amendements aux propositions de la Commission visant à compléter celles-ci par les recommandations du Livre blanc en matière de réduction du coût indirect du travail. Ces amendements, incorporés dans une large mesure dans la version finale des GOPES avaient donné un contenu plus contraignant aux recommandations générales du Livre blanc (Cf. Maystadt, 1994).

Quelques années plus tard, les recommandations à la Belgique confirment le discours des recommandations générales sur la nécessaire diminution des dépenses (et non sur les taxes alternatives), le précisant d'année en année. En 1999 et 2000, il était préconisé de « renforcer les politiques actives du marché du travail en créant des incitations à participer aux mesures actives et à accepter de nouvelles offres d'emploi. Celles-ci doivent être associées à un réexamen des effets potentiellement dissuasifs de la fiscalité et des systèmes sociaux (y compris du point de vue de la nature des prestations et de leurs conditions d'accès) sur l'emploi, en particulier des travailleurs peu qualifiés et plus âgés ainsi que des femmes ».

En 2001, la recommandation se durcit, utilisant « l'Etat-Providence actif » déjà mis en place et l'épiçant de l'argument transversal du « vieillissement ». Les GOPE veulent alors « pousser plus loin la réforme des systèmes de prélèvement et de prestations pour faire en sorte que 'le travail paie', et en particulier inciter les travailleurs âgés à rester dans leur emploi ou à reprendre le travail ». La même recommandation préconise de « réviser à la baisse les prestations les plus élevées et revoir le statut spécial dispensant les chômeurs de plus d'un certain âge (50 ans) de chercher activement un emploi ».

On retrouve également cette politique de réduction des cotisations dans les **Plans d'action nationaux pour l'emploi** belges dès 1998. L'objectif décrit est de ramener ces charges au niveau moyen des trois pays de référence, dans les six ans. Pour cela, « le plan pluriannuel 1999-2004 vise à intégrer progressivement l'opération Maribel étendue à tous les travailleurs et des mesures supplémentaires sur les bas salaires ». Est aussi précisé qu'« à terme, une enveloppe d'environ 150 milliards de francs sera consacrée à la réduction des charges » (pour plus de détails à ce sujet, cf. Dufresne, 2000). Sur ce point de l'allègement fiscal pour l'emploi (36), les deux sphères économique et sociale semblent en relatif accord, un consensus ayant été atteint sur la scène politique belge, ce qui n'est d'ailleurs pas le cas concernant le débat sur les pensions qui fait encore l'objet de nombreuses divisions.

(36) A ce propos, Cf. "Un pacte renouvelé entre Sécurité sociale et emploi", Actes de Colloque publiés dans la Revue belge de sécurité sociale, n°3, septembre 2000.

4. **CONCLUSION : LA HIÉRARCHIE VERSUS L'ARTICULATION ENTRE LE SOCIAL ET L'ÉCONOMIQUE**

Ainsi, on a pu constater que la procédure des GOPE favorise le conseil Ecofin relativement au Conseil « Emploi et Politiques sociales » (Barnard et Deakin, 1999) même dans les domaines marché du travail et protection sociale. Si la confrontation entre les deux Conseils semble avoir pour l'instant toujours tourné à l'avantage des ministres de l'Économie est des Finances, quelles sont maintenant les tendances qui se profilent ?

Bien que les grandes priorités affichées à Lisbonne aient semblé marquer un tournant en 2000, les recommandations par pays restent finalement relativement semblables à celles des années précédentes. Ainsi, le Parlement européen se dit préoccupé « par l'écart qui existe entre les nouveaux objectifs extrêmement louables, du plein emploi et du passage à une économie de la connaissance et les recommandations spécifiques souvent marquées du sceau de la routine ». Avec Lisbonne, ce n'est donc pas la nature de la prescription des GOPE reposant essentiellement sur l'efficacité des mécanismes de marché et la vertu budgétaire qui a changé, mais bien, au contraire, son argumentation qui s'est enrichie, entre autres par l'objectif de prévention de l'impact du vieillissement qui prend de plus en plus de poids.

Le Parlement européen invite donc la Commission et le Conseil à étudier « la nécessité d'une refonte radicale de l'appareil intellectuel sous-tendant la politique économique afin de l'adapter aux conclusions de Lisbonne et à la "Méthode ouverte de coordination" ». Mais, bien plus qu'une modification procédurale ou qu'une refonte, c'est ici la question du rapport de force politique qui se pose au niveau des gouvernements et des chefs d'État de l'Union européenne.

Le Conseil européen, nouveau forum clé pour assurer annuellement une coordination « consistante et complémentaire » ne pourrait-il constitué l'embryon d'une gouvernance européenne, pour l'instant confisquée par Ecofin ? L'adjectif économique ne serait alors plus nécessaire pour définir les grandes orientations. Dans ce cadre, on pourrait alors imaginer un renforcement stratégique de la sphère sociale et les indicateurs (à ce propos, cf. Peña-Casas et Pochet, 2001) (en matière de qualité de l'emploi et d'exclusion sociale, entre autres) déjà prévus pour la préparation des futures synthèses au Conseil de printemps deviendraient de réels objectifs politiques.

ANNEXE : ANALYSE LEXICOMÉTRIQUE

Les 40 premières formes du corpus GOPE (1993-2000)

Un examen lexicométrique des plus hautes fréquences dans le vocabulaire employé par les GOPE montre bien qu'un des enjeux principaux du projet économique européen fut visiblement de se concentrer sur les questions de l'emploi et du travail en vue de transformer le rapport salarial (in Gobin, 2001).

Formes lexicales	Fréquence totale
Emploi	352
Travail	306
Marché	294
Croissance	290
Devrait	284
États	280
Membres	273
Budgétaire	249
Politiques	231
Taux	230
Mesures	229
Marchés	222
Politique	215
Économique	186
Devraient	184
Stabilité	181
Efforts	167
Chômage	157
Œuvre	147
Niveau	138
Dépenses	133
Économiques	133
Réformes	133
Améliorer	129
Publiques	126
Pays	122
Déficit	116
Budgétaires	113
Communauté	112
Prix	107
Emplois	106
Salaires	106
PIB	105
Compte	104
Terme	102
Objectif	102
Concurrence	101
Particulier	100
Réduction	98
Années	97

BIBLIOGRAPHIE

Barnard, C. et Deakin, S. (1999), « A year of living dangerously ? EC social rights, employment policy and EMU », *Industrial Relations Journal*, Vol.30, n°4, pp.355-372.

De la Porte, C. (2001), « The complex soft governance technique and the brittle consensus in European social protection », *Yearbook*, Institut syndical européen.

De la Porte, C. et Pochet, P. (2000), « Une stratégie concertée en matière de sécurité sociale au plan européen », *Revue belge de sécurité sociale*, n°2, juin 2000.

De la Porte, C. et Pochet, P. (2001), « Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU », *Journal of European Social Policy*, Vol. 11, n° 4, à paraître.

Dufresne, A. (2000), « Les PAN 2000 et la ligne 14 : rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi », mimeo, août 2000.

Gobin, C. (2001), « Le discours programmatique de l'Union européenne : d'une privatisation de l'économie à une privatisation du politique », Contribution au colloque « La légitimation du discours économique », Paris VIII, juin 2001.

Goetschy, J. (1998), « The European Employment Strategy, Genesis and development European », *Journal of Industrial relation*, Vol. 5, n° 2, pp.117-137.

Goetschy, J. et Pochet, P. (1997), « The Treaty of Amsterdam : a new approach to employment and social affairs ? », *Transfer*, Vol. 3, n° 3, novembre 1997, pp.607-620.

Math, A. (2001), « Les retraites par répartition dans le collimateur européen », *Working paper*, n° 24, Observatoire social européen, mars 2001.

Maystadt, P. (1994), « L'Union économique et monétaire européenne : Les conditions de la transition », 22 avril 1994,

Peña-Casas, R. et Pochet, P. (2001), « Les indicateurs monétaires et non monétaires de pauvreté et d'exclusion sociale dans une perspective européenne », Rapport réalisé pour le ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, Observatoire social européen, janvier 2001.

Pochet, P. (1999), « The new employment chapter of the Amsterdam treaty », *Journal of European Social Policy*, Vol.9, n°3, pp.271-278.

Pochet, P. (2000), « Politiques économiques : des dérives ? », *Notabene*, n° 115, Observatoire social européen, juin-juillet 2000.

Pochet, P. et Goetschy, J., (2000), « La politique européenne de l'emploi : réflexions sur les nouveautés de 1999 et leur impact pour la Belgique », *Revue belge de sécurité sociale*, n°1, mars 2000.

Pochet, P. et Math, A. (2001), « Les pensions en Europe : débats, acteurs et méthodes », *Revue belge de sécurité sociale*, n°2, juin 2001.

Randzio-Plath, C. (2001), « The BEPGs - Towards a strong and balanced policy mix », Speech to the Brussels Economic Forum, 2-3 may 2001.

TABLE DES MATIERES

LES GRANDES ORIENTATIONS DE POLITIQUES (ECONOMIQUES ?) : UN TOURNANT INSTITUTIONNEL, QUELS CHANGEMENTS SUBSTANTIELS ?

1. INTRODUCTION	597
2. LES « OBJECTIFS DETAILLES » DES PROCESSUS DE COORDINATION EN MATIERE D'EMPLOI ET DE PROTECTION SOCIALE	598
2.1 LA POLITIQUE DE PROTECTION SOCIALE	598
2.2 LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	599
2.3 QUEL REEQUILIBRAGE ?	600
3. LE CADRE DE LA COORDINATION DES POLITIQUES ECONOMIQUES ET LES NOUVELLES GOPE	601
3.1 PRELIMINAIRE : HISTORIQUE DE LA COORDINATION	601
3.2 LA MECANIQUE PROCEDURALE DE L'ADOPTION DES NOUVELLES GOPE	602
3.3 L'EVOLUTION DU CONTENU DES GOPE	606
4. CONCLUSION : LA HIERARCHIE VERSUS L'ARTICULATION ENTRE LE SOCIAL ET L'ECONOMIQUE	616
ANNEXE	617
BIBLIOGRAPHIE	618