

Table des matières

1. Principes directeurs

1.1 Simplification/normalisation

1.2 Coordination

1.3 Politisation

2. Quel schéma institutionnel ?

3. Un programme de travail pour la législature

4. La gouvernance économique et sociale

a) *la coordination dure*

b) *la coordination souple*

4.1 Plus de démocratie pour plus d'efficacité

4.2 Renforcer la coordination et l'efficacité

- Rééquilibrer les missions du traité
- Coordination dure (modifier le pacte de stabilité)
- Coordination souple (les GOPE)
- Fiscalité

4.3 Gouvernance monétaire

4.4 Gouvernance sociale

4.4.1 *Le domaine social*

4.4.2 *L'emploi*

- Rôle des partenaires sociaux
- La question de la participation

4.4.3 les autres politiques sociales

REFERENCE

Gouvernance économique et sociale

Philippe Pochet, pochet@ose.be
Second draft, ne pas citer sans autorisation.
Commentaires bienvenus

Avant de rentrer dans les détails des modifications souhaitées du traité,¹ il me semble utile de procéder à deux étapes préliminaires. La première est d'essayer de définir quelques grands principes directeurs qui serviront à évaluer les changements nécessaires.

La seconde est de définir avec plus de précision le schéma institutionnel soutenu. Du choix du schéma découle en effet des conséquences importantes pour la mise en œuvre des politiques.

Une alternative est celle de réfléchir d'abord sur les politiques nécessaires pour ensuite définir un schéma institutionnel apte à mettre en œuvre ces politiques. Toutefois cette approche aboutit à ce que la gauche privilégie des politiques dites de gauche et inversement pour la droite. On ne progresse guère. Il faut un schéma institutionnel qui permet d'adopter tant des politiques de régulation que de dérégulation et c'est cette asymétrie qu'il faut corriger.

De plus la logique d'un fédéralisme fiscal voudrait que pour la gouvernance économique par exemple, il y ait un budget de l'Union européenne permettant de gérer les chocs macro-économiques (c'est à dire un budget de l'ordre de 5 à 7 % du PIB communautaire). Or ceci est, pour le moment inimaginable. Dès lors et c'est important, on débat d'un second best c'est-à-dire de formes plus ou moins contraignantes de coordination. La difficulté essentielle provient de ce que la **coordination** se déroule au niveau européen mais vise des modifications dans les Etats membres. Ceci pose d'évidence des problèmes de contrôle démocratique. Je ne pense pas que l'on puisse résoudre cette question de la coordination multiniveaux par le simple renforcement de la Commission. Le renforcement de la Commission comme « gouvernement » européen n'a de sens que si l'on se place dans une optique à moyen terme d'attribuer au niveau européen des instruments de stabilisation et de redistribution. Le renforcement de la Commission dans le cas où les instruments de stabilisation et de redistribution resteraient au niveau des Etats membres ne permet pas d'adresser correctement le problème de la coordination (et de la coopération indispensable entre les différents Etats membres). Dans ce cadre, une **réflexion sur le rôle du Conseil** est essentielle et particulièrement d'un Conseil Affaires internes capable de coordonner les politiques spécifiques et d'assurer une cohérence entre le niveau européen et national. A défaut le risque est d'avoir une coordination de fait par Ecofin (avec la dérive libérale qui s'en suit) ou par le Conseil européen (avec une dérive (encore plus forte) vers l'intergouvernementalisme).

Dans le cadre où les instruments de redistribution restent au niveau national, il est nécessaire de repenser le **principe de subsidiarité**, en tenant compte que le niveau supérieur doit permettre au niveau inférieur d'accomplir ses missions. Dans le cadre de la sécurité sociale, cela signifie que l'Union européenne doit permettre aux Etats

¹ Cette note étant destinée à des personnes qui suivent attentivement ces dossiers, je ne perdrai pas mon temps à rappeler le contenu et le fonctionnement des divers aspects abordés.

membres de maintenir et de développer le système de protection sociale qu'ils souhaitent (voir dernier point de cette note).

1. Principes directeurs

Je vois trois grands principes directeurs : simplification/normalisation, coordination, politisation.

1.1 Simplification/normalisation.

Dire que l'Europe est illisible aux yeux des citoyens est devenu une banalité. Néanmoins tous ceux qui suivent de près les questions européennes savent également que l'on n'aboutira pas à un schéma rationnel du fait de la nécessité d'aboutir d'une part, à des compromis complexes et d'autre part, de se baser sur des traditions institutionnelles différentes. L'objectif poursuivi par la simplification devrait être en premier lieu de supprimer les compromis illisibles par exemple sur le commerce art. 133 ou sur la fiscalité, ensuite favoriser ce qui doit apparaître comme la norme : majorité qualifiée et codécision.

Cette banalisation vise à faire de l'Europe un sujet « normalisé » comme faisant partie des affaires internes. Le fait de tenir le Conseil européen à Bruxelles va par exemple dans cette direction (pas de perte de temps pour des photos de famille), de même irait dans ce sens un Conseil plus permanent des Affaires intérieures/européennes (doublon du Conseil Affaires étrangères).

1.2 Coordination

Le système européen souffre d'un double déficit de coordination. D'une part, entre les diverses politiques sectorielles et d'autre part, entre le niveau européen et national. Concernant le premier point, le Conseil Affaires générales ne parvient pas à jouer son rôle d'instance de recours tandis que le Conseil européen est soumis à une avalanche de documents et ne peut développer une vision stratégique. Dès lors une coordination de facto s'est établie par le Conseil ECOFIN. Cette coordination n'est pas satisfaisante.

Par ailleurs, l'interaction entre le niveau européen et national laisse à désirer que ce soit pour la mise en œuvre des GOPE ou de la stratégie européenne de l'emploi. Il est nécessaire d'avoir une meilleure coordination interne qui puisse intégrer les différentes politiques européennes.

1.3 Politisation

Le débat européen souffre d'une technicité et d'une opacité extrême. Pas plus que l'on aboutira à une complète simplification des institutions et procédures, pas plus peut-on penser la politisation de manière classique comme un affrontement gauche/droite. Par politisation, j'entends qu'il y ait un choix réel proposé par la Commission. Les multiples procédures de consultation (livre vert, blanc etc.) ne sont qu'une juxtaposition de questions. Il serait souhaitable de polariser à ce stade les débats et de présenter divers scénarii possibles (voir Magnette).

2. Quel schéma institutionnel ?

Cette section ne vise pas à approfondir la question du schéma institutionnel mais d'en donner quelques lignes de force. Tout d'abord je pense qu'il faut renforcer en parallèle l'ensemble des institutions.

- **La Commission** : le Président sera élu par le PE en son sein. C'est le Président élu qui proposera la liste des Commissaires (principe de normalisation et politisation). Au sein d'une Commission réduite, trois Vice-présidences 1. Affaires étrangères, 2. Affaires internes, 3. Affaires économiques et sociales (principe de coordination) feront le pendant aux trois Conseils centraux Affaires étrangères, Affaires internes, et Affaires économiques et sociales (voir infra Conseil). La Commission présentera également autant que faire se peut des alternatives lors de ces consultations.
- **Le Parlement européen** : élira le Président de la Commission. Majorité qualifiée et co-décision deviendront la norme. Le programme de travail quinquennal et annuel sera approuvé par le PE et les Parlements nationaux (voir infra). L'objectif outre la parité avec le Conseil est de renforcer la capacité d'orientation du Parlement ce qui est réalisé par sa participation à l'élaboration et au suivi du programme quinquennal.
- **Le Conseil** : un nouveau Conseil Affaires internes sera créé. Il aura pour mission de coordonner les différentes politiques sectorielles et être un Conseil d'arbitrage en cas de blocage d'un Conseil sectoriel. Il reprendra le rôle anciennement dévolu au Conseil Affaires générales qui lui s'occupera uniquement de la politique étrangère². Ce Conseil Affaires internes se réunira une fois par mois (principe de banalisation). Le Conseil ECOFIN se réunira avec le Conseil Affaires sociales (en Jumbo) sous la dénomination Conseil économique et social à chaque fois que des questions sociales seront abordées (principe de coordination).
- **Le Conseil européen** : Il se réunira trois fois par an. Il détermine les objectifs stratégiques de l'Union européenne (principe de banalisation, coordination).

3. Un programme de travail pour la législature

L'idée centrale est d'avoir un programme de législature. Divers éléments concourent à ceci. Tout d'abord les grands objectifs de l'Union européenne ont été fixés pour 2005 ou 2010. Ensuite la majorité des programmes européens deviennent pluriannuels. L'agenda social en est un bon exemple. De plus pour ceux qui sont actuellement annuels comme les GOPE ou la stratégie de l'emploi, certains (voir Solbes) pensent également les rendre pluriannuels (en renforçant par contre l'évaluation annuelle de la mise en œuvre).

² Ceci implique de nommer au sein de chaque gouvernement un coordinateur européen. Pour les pays où cela pose problème ce pourrait être le ministre des Affaires étrangères (après tout Berlusconi est bien Premier ministre et ministre des Affaires étrangères).

Proposition de calendrier

- **Juin** : élection du Parlement européen
- **Septembre** : choix du Président de la Commission par le PE et confirmé par le Conseil européen.
- **Décembre** : nouvelle Commission, membres choisis par le Président de la Commission, confirmation par le PE et le Conseil européen.
- **Janvier** : présentation devant le Parlement et le Conseil du programme de gouvernement de l'UE et des Etats membres. Ceci est important car il s'agit de mesures devant être adoptée au niveau européen mais aussi au niveau national (les compétences emploi et économique ne sont que complémentaires). Discussion des priorités au niveau européen.
- **Janvier/mars** : débats parlementaires nationaux sur ce programme de gouvernement qui fixe les priorités générales. Débat d'orientation. Objectif que le programme soit débattu et donc accepté, particulièrement dans ces aspects nationaux.
- **Avril** : le Conseil Affaires internes, le Conseil européen et une session spéciale du PE approuvent le programme définitif (modifié suite aux débats nationaux et européens). Notons que le Conseil européen approuve les objectifs généraux tandis que le Conseil approuve les objectifs annuels.

Le programme se décompose en un programme quinquennal et les priorités de l'année.

- **Janvier +1** : Evaluation par la Commission de la mise en œuvre au plan européen des priorités et présentation des priorités pour l'année. Débat Parlementaire.
- **Janvier/mars** : Débat national sur la mise en œuvre des priorités et débat d'orientation pour les priorités de l'année en cours.
- **Avril** : Conseil Affaires internes et session extraordinaire du PE approuve le programme annuel. Le Conseil européen se prononce sur les objectifs stratégiques à long terme.

Et on recommence

4. La gouvernance économique et sociale

Il existe un problème évident de gouvernance économique et sociale qui provient en partie de ce que les institutions prévues à cet effet ne fonctionnent pas. Ceci est très inquiétant du fait de la centralisation de la politique monétaire et des risques de chocs économiques asymétriques et symétriques.

La question de la gouvernance économique pose des questions de nature institutionnelle (qui décide ?) et de contenu (quels objectifs ?). Ces questions sont largement interreliées. De facto renforcer le Conseil ECOFIN revient à renforcer le biais libéral européen. En d'autres termes, le défi qui se pose est celui de conjuguer efficacité et démocratie.

Rappelons brièvement, les défauts du fonctionnement actuel

c) la coordination dure

Le Pacte de stabilité et de croissance considéré comme particulièrement contraignant, devait fournir le cadre de référence en cas de ralentissement économique. Cet instrument a montré son inefficacité lors de la récente saga d'un avertissement ou non à l'Allemagne et au Portugal pour déficit public plus important que prévu.

d) la coordination souple

Les grandes orientations de politique économique (GOPE) et les plans nationaux de stabilité sont les principaux instruments pour une gestion économique commune. L'échec de la recommandation pour l'Irlande pour cause de politique budgétaire procyclique et d'inflation trop élevée indique que ces instruments ne fonctionnent pas. Plus grave peut-être il n'existe pas de stratégie économique commune acceptée car c'est le fondement de la proposition de la Commission ensuite adoptée par le Conseil qui a été critiquée non seulement par le gouvernement irlandais mais également par de nombreux économistes «classiques». Lorsque les intérêts politiques à court terme (élection) sont en jeu, ce type de coordination par persuasion et blâme est inefficace.

Selon l'étude de TEPISA (2002) sur la mise en oeuvre de GOPE il apparaît que :

“The Broad Economic Policy Guidelines do not constitute a legal obligation on the member states to implement the recommendations. If they are to be an effective element of macroeconomic policy coordination, the BEPG must command the attention of national actors. The timing of and procedures for decision-making at the national level of this multi-level economic governance are of critical importance in this regard. The evidence suggests a growing awareness of the Broad Economic Policy Guidelines amongst national actors in recent years. Such awareness has developed hand in glove with a growing appreciation of the interrelation between the various components of (euro-zone) macro-economic policy and with the more vigorous approach taken by the European Union since medium-terms economic goals were set at the Lisbon European Council in 2000.

Even though the awareness and public acknowledgement of the BEPGs by governmental policy-makers is rising and even while some member states have begun to adapt domestic processes in macro-economic policy making, the attention paid by national parliaments to the BEPGs as well as to parliamentary procedures to deal with the BEPGs and/or their implementation at the national level is uneven. In several member states, the BEPGs do not play any significant role in parliamentary debates. Only in a few cases have the BEPGs been subject to party political debate, either on specific recommendations or on the coordination procedure as a whole. For the latter, the Irish debate on the Council recommendation is the best example. Public awareness and public discourse on this new form of European governance seems to be much less developed.

Political debate and public discourse remains distant from the real content of the BEPG, while press coverage is, with the exception of the Irish case, almost non-existent. In this respect, the attention given to the BEPGs by the media is strikingly different from the attention given to the Stability and Growth Pact.”

S'ils ont montré leur limite en terme de réelle coordination de politiques économiques des Etats membres, ces instruments sont également fortement marqués

idéologiquement (voir ma note sur la comparaison des recommandations marché du travail GOPE 2002 et celles de la SEE).

Sans la foulée de Lisbonne, les GOPE sont de facto devenus l'instrument principal pour la gouvernance économique et sociale (inclusion d'une partie emploi et pensions notamment). Pourtant ils appellent toujours davantage à l'orthodoxie budgétaire qu'ils ne constituent une véritable intégration des politiques économique et sociale. En bref, si leur champ de compétences s'est élargi, le contrôle est toujours aux mains des ministres des Finances et de leurs comités (comité de politique économique, comité financiers). Quant au Pacte de stabilité et de croissance, ses défauts sont bien connus pour qu'il soit nécessaire d'y revenir.

Le défi est le suivant : il est indispensable pour la cohérence de l'UEM de renforcer la coordination des politiques économiques sans pour autant donner plus de pouvoir aux ministres de l'Economie qui n'en ont que trop au niveau européen.

Il existe deux manières de renforcer la coordination :

- **d'une part en renforçant la démocratie et le débat c'est-à-dire l'acceptabilité des mesures proposées;**
- **d'autre part, en renforçant les objectifs, les instruments et les institutions.**

4.1 Plus de démocratie pour plus d'efficacité

L'adoption des GOPE/stratégie de l'emploi se réalise dans le cadre d'un schéma général esquissé ci avant. Il existe théoriquement deux solutions : un processus parallèle (d'une part les GOPE, de l'autre la stratégie européenne pour l'emploi) et un processus consolidé (une stratégie commune de grandes orientations économique et pour l'emploi que j'appellerai GOPEE). Il me semble que l'on doit aller vers un processus consolidé (principe de coordination) mais dont chaque terme soit rempli par l'acteur adéquat. En d'autres termes, la partie « marché du travail » serait remplie par le Conseil Affaires sociales. Toutefois, la question salariale qui est maintenant traitée dans les GOPE devrait être du ressort des partenaires sociaux (voir infra)³.

Il faudrait aussi limiter les champs couverts par les GOPEE. L'objectif est bien celui de faire fonctionner l'Union monétaire et ce dans une perspective de moyen terme (5 ans). Ceci nécessite que les champs d'application de GOPEE soient bien définis sinon on risquerait d'avoir les mains liées par les décisions prises au niveau européen dans trop de domaines. Les questions qui visent la stabilité à long terme dix ans et plus (santé/protection sociale doivent être traitées à part). Pour le dire brutalement les pensions et le développement durable ne doivent pas faire partie des GOPEE mais bien du programme de travail quinquennal de l'UE et des Etats membres. .

Au point de vue institutionnel, la procédure des GOPEE qui devient la coordination économique et emploi se réalise en commun par le Conseil Affaires sociales et

³ Il est étonnant que dans une question qui n'est pas explicitement dans les compétences communautaires, personne ne s'émeuve des déclarations tant du Conseil Ecofin que de la Banque centrale.

Ecofin. (Jumbo). Ceci serait d'autant plus facile car les processus emploi et GOPE vont être synchronisés au premier semestre à partir de 2003 (voir conclusions de Barcelone). Les résultats des GOPEE sont envoyés au Conseil Affaires intérieures qui gèrent et coordonnent aussi d'autres aspects d'un programme de travail de l'Union et des Etats membres tels par exemple le développement soutenable.

Les objectifs nationaux sont discutés au plan national (janvier/mars de chaque année).

Il s'agit également d'accroître significativement le rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance européenne, de souligner la spécificité de ce rôle mais aussi de simplifier le processus puisque, à terme, la concertation tripartite menée lors du Sommet social de printemps doit pouvoir remplacer le Comité permanent de l'Emploi et le dialogue macro-économique. C'est dans ce cadre que la question salariale pourrait être traitée.

4.2 Renforcer les objectifs, les instruments et les institutions

En ce qui concerne les institutions, deux propositions reviennent régulièrement.

1. Renforcer le rôle de l'Eurogroupe.
2. Renforcer le rôle de la Commission en rendant ses recommandations quasi automatiquement obligatoires.

Ceci est insatisfaisant : le renforcement de l'Eurogroupe renforcerait l'asymétrie entre le pôle économique et les autres formations de Conseils. De plus son renforcement se ferait au détriment des procédures normales du traité et amoindrirait le rôle de la Commission.

Par contre, un argument positif est que, dans une Europe élargie, l'Eurogroupe pourrait constituer le noyau d'une coopération renforcée autour des pays de l'Union monétaire (voir Louis). Je n'examinerai pas dans cette note les possibilités d'un noyau dur autour de l'UEM pour deux raisons. D'une part, il me paraît important à ce stade de trouver des solutions pour l'ensemble de l'Union européenne, d'autre part parce que je pense que les pays candidats voudront accéder rapidement à l'Union monétaire (et que du fait que les critères sont formels, ils pourront y arriver) et que dès lors le noyau dur ne serait qu'une solution provisoire.

Le simple renforcement du pouvoir de la Commission renforcerait encore plus les tenants de l'orthodoxie libérale (voir les drafts des GOPE de la Commission). Ceci est un sujet rarement abordé : faut-il renforcer la Commission quand dans ses rangs les DG « libérales » sont largement plus fortes que les DG « sociales ». La plupart des inter-services sont perdus par les sociaux. Pour rappel dans le draft de la Commission de l'année passée pour les GOPE, elle demandait de supprimer les avantages pour les chômeurs âgés en Belgique (voir aussi ma note sur les recommandations des GOPE par rapport aux recommandations emplois). Ceci pourrait être réduit par une plus grande politisation de la Commission (élection du Président) et programme de travail pour la législature) ainsi que par un rééquilibrage des traités (voir infra). Toutefois cela ne résout pas le problème de la coordination et de l'acceptabilité sociale des mesures. Un renforcement de la Commission passe selon moi bien plus par la possibilité qu'elle aurait d'éclairer des choix différents de

politique économique plutôt que de rendre obligatoire des prescriptions standards (sur ce point voir la critique du prix Nobel de l'économie et ancien chef économiste de la Banque mondiale Stiglitz de la politique du FMI qui propose des recettes standards au lieu de proposer plusieurs routes possibles).

- **Rééquilibrer les missions du traité**

Bien entendu, il est nécessaire de renforcer la partie sociale du traité et d'obtenir le vote à la majorité qualifiée pour la fiscalité. Ainsi que les objectifs généraux de l'Union art. 2 et introduire la Charte des droits fondamentaux dans le traité « constitutionnel » (ce point a été traité avec compétence par d'autres voir O. De Schutter).

- **Coordination dure (modifier le pacte de stabilité)**

Au point de vue du contenu, on peut penser modifier le Pacte de stabilité pour qu'il tienne compte des investissements publics et des investissements dans la société de la connaissance (éducation, formation, recherche et développement).

Au vu des investissements en infrastructure notamment de transport qui sont nécessaires dans tous les pays dans les années à venir, cette proposition pourrait avoir une nouvelle jeunesse. De même, l'objectif à dix ans posé par Lisbonne de la société de la connaissance la plus performante ne peut ce faire sans investissements. Ceci introduirait un peu de flexibilité dans un instrument trop contraignant. Par exemple : les investissements supplémentaires ne seraient pas comptabilisés.

Il serait aussi intéressant de prendre en compte les soldes budgétaires corrigés par le cycle économique qui donne une meilleure vision de l'état des finances publiques. Enfin, faut-il se demander s'il faut spécifier ce que signifie avoir un solde équilibré à moyen terme.

- **Coordination souple (les GOPE)**

Un point difficile est celui de la définition de principes économiques pour la zone. Cette idée a été reprise par Solbes et Pisany-Ferry/Lamy :

La Commission is working on a set of common standards that define general principle that guides economic decisions. The standards will improve the credibility and transparency of the economic policies in the members states and the euro Area (Solbes 2002).

Quant à Pisany-Ferry et Lamy, ils écrivent:

La définition de principes de politique économique pour la zone euro qui aillent au delà de la discipline budgétaire. Ceux-ci devraient inclure une doctrine d'emploi des instruments de politique économique en cas de choc inattendu, et une réflexion sur la bonne gestion de la politique budgétaire pour que celle-ci conserve son rôle d'instrument de politique économique au niveau national ;

Si d'une part, elle est attirante dans le sens qu'elle renforce les anticipations de chacun des acteurs, de l'autre, elle risque de perpétuer l'idéologie économique

dominante. Il faudrait au moins prévoir les modes de révision et d'évaluation des standards.

- **Fiscalité**

Majorité qualifiée (à compléter). La question de la fiscalité doit être aussi appréhendée en fonction du budget communautaire (voir analyse de Valenduc).

4.3 Gouvernance monétaire

Si la gouvernance économique ne fonctionne guère, la gouvernance monétaire n'est pas exempte de défauts. Il semble difficile d'imaginer un changement d'objectif de la BCE dans le traité. En plus cela donnerait sans doute un mauvais signal. Toutefois on peut renforcer l'article 2 qui constitue les objectifs généraux pour la BCE une fois l'inflation sous contrôle.

Un certain nombre de réformes peuvent néanmoins être proposé. Je partage les trois objectifs proposés par Pisany-Ferry et Lamy :

- a) fourchette d'inflation
- b) réforme du Conseil de la banque
- c) plus de transparence et d'accountability

Les textes complets est retranscrit ci-dessous.

« L'abandon par la BCE de la stratégie du double pilier, et la fixation d'un objectif d'inflation symétrique, exprimé sous forme de fourchette, par exemple 1 à 3 % ;

une réforme de l'instance de décision monétaire de la BCE, dans le but de préserver la capacité de décision de la banque centrale dans la perspective d'un grand élargissement. Cette réforme devra être conduite rapidement (elle a d'ailleurs été demandée à Nice), et en sorte de renforcer le dire c t o i r e de la BCE, sur lequel repose la capacité de décision de l'institution et sa capacité de dialogue avec le pôle politique ;

une clarification du mandat de la BCE et des modalités selon lesquelles elle rend compte de son exécution. À défaut d'une formule d'indépendance opérationnelle à la britannique, qui impliquerait par exemple que sur proposition de la Commission, l'Euro groupe assume la responsabilité de fixer, en toute transparence ,et pour une période donnée, l'objectif de prix, il est souhaitable (a) que la définition de l'objectif donne lieu à une concert a t i o n préalable avec les autres institutions et fasse périodiquement l'objet d'évaluations contradictoires, et que (b) soient fixés de manière plus précises les principes et les modalités selon lesquels la BCE rend compte de l'exécution de son mandat devant l'Euro groupe , le Parlement européen, et le public. Le système des lettres ouvert e s en cas de déviation par rapport à l'objectif pourrait dans cet esprit être adopté, et un compte rendu anonyme des débats du Conseil des gouverneurs pourrait être publié une fois par trimestre. »

Dans ce cadre, il est nécessaire de revitaliser le processus de Cologne et de lui donner une inscription dans les traités. C'est le seul lieu où les partenaires sociaux peuvent « interagir » avec la BCE.

4.4 Gouvernance sociale

Il faut distinguer les aspects sociaux et la stratégie européenne pour l'emploi. Dans le premier cas, il s'agit d'une compétence partagée et des mesures de nature législative s'imposent (ou des accords collectifs), de l'autre il s'agit d'une compétence complémentaire qui est soumise comme la politique économique et budgétaire à une nécessité de coordination et d'une démocratisation.

Les partenaires sociaux ont demandé de pouvoir avoir un agenda autonome. Il me paraît important de clarifier tant pour l'emploi que pour le domaine social ce qui relève des autorités publiques et ce qui relève de l'autonomie des partenaires sociaux. En effet, le système actuel de « législation négociée » est le pire car il ne délimite pas clairement les responsabilités de chacun ce qui permet à tous de désigner un « autre » coupable (pour une élaboration sur ce point voir Pochet 2001). Pour illustrer ce fait de manière schématique, plus il y a de compétence et de possibilité d'avoir des directives à la majorité qualifiée, moins il y a d'action (et de réglementation) communautaire.

4.4.1 Le domaine social

Compétences : faut-il mettre toutes les compétences à la majorité qualifiée ? J'ai personnellement beaucoup de doute pour ce qui concerne la protection sociale. Je pense qu'elle devrait rester dans une coordination souple voir point 4.4.3.

Le programme de travail de la Commission serait pluriannuel comme le modèle de l'agenda social et intégré au programme quinquennal général.

Dans le système actuel, il existe un droit de préemption des partenaires sociaux qui est maintenu avec la différence suivante.

Dans ce programme social quinquennal, les partenaires sociaux européens déterminent :

1. Ce qu'ils souhaitent négocier en eux.
2. Ce qu'ils ne souhaitent pas négocier. Dès lors on passe tout de suite à une procédure législative classique avec l'avantage pour le PE de pouvoir se profiler sur ces sujets.
3. Les domaines pour lesquels ils ont un doute et demande un temps de réflexion pour avoir ou non un mandat (six mois).

L'exemple est ici le CEEP qui a reçu un mandat général pour négocier les trois propositions « travail atypique ».

Par ailleurs, ils présentent également leur programme de travail autonome pour les cinq années à venir (voir aussi point suivant Emploi).

Un Conseil du travail européen (modèle conseil national du travail belge) est mis sur pied en échange d'un redimensionnement du Comité économique et social (voir discours de Jean Lapeyre). Pour moi, le CES devrait ne pas voir ses membres augmenter avec l'élargissement. Le groupe 3 dit intérêts divers compterait 50% des membres choisis sur base de listes européennes, le groupe 1 et 2 employeurs et

travailleurs seraient choisis sur base de liste soumise par l'UNICE/UEAPME et le CEEP d'une part, et la CES de l'autre. Le CES aurait vocation de représenter la « société civile organisée » et de se prononcer sur les débats de fonds (gouvernance, participation, élargissement,...) sur base de demandes ad hoc de la Commission, du Conseil ou du PE ou par des avis d'initiative. Il ne se prononce plus sur les propositions de directives comme maintenant. En échange d'avoir leur place réduite, les partenaires sociaux européens obtiennent une structure légère d'accompagnement ainsi qu'un budget autonome (le conseil européen du travail).

Autre modification, l'extension *erga omnes* des accords collectifs se fait directement par le Conseil sans passer ni par la Commission, ni par le PE (demande de la FEM).

Pour ce qui concerne leur programme de travail propre, la mise en oeuvre est normalement assurée par les partenaires sociaux eux-mêmes. Ils peuvent néanmoins demander unanimement une extension *erga omnes* (à définir les modalités).

4.4.3 L'emploi

La stratégie européenne de l'emploi a été au centre des attentions ces dernières années. Toutefois les premières évaluations montrent des résultats relativement mesurés. Il n'est pas question ici d'imposer une batterie obligatoire d'objectifs sociaux. Comme dans le cadre des GOPE il est nécessaire pour augmenter son efficacité d'accroître tant la démocratie et son acceptabilité que son efficacité. Il s'agit de renforcer la symétrie avec la politique économique et de l'intégrer dans des GOPEE (voir supra).

Le rapport Lamassoure pose avec justesse un diagnostic sur la politique d'emploi.

« En première analyse, elle pourrait être classée dans les compétences partagées. Mais depuis le premier Livre blanc de 1992, jusqu'aux stratégies définies par les Conseils de Lisbonne et de Luxembourg, il n'a pas été possible d'éviter un malaise des opinions publiques à cause d'une ambiguïté de fond : car d'un côté l'emploi est à juste titre une préoccupation majeure des membres Du Conseil européen, qui les conduit à en faire une priorité sur tous leurs agendas ; mais de l'autre, il est clair que les pouvoirs et moyens propres de l'Union ne peuvent y contribuer que de manière marginale. Malaise et ambiguïté s'expriment d'ailleurs dans la réduction actuelle du traité, particulièrement alambiqué sur le sujet : l'action de la Communauté viserait la promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des Etats membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi. »

L'auteur de conclure :

« Plus qu'une compétence partagée, il paraît souhaitable de faire de l'emploi une matière de coordination obligatoire, en symétrie politique de la politique budgétaire. »

Comme pour la politique économique, il est nécessaire d'augmenter la démocratisation du processus. L'exemple suivant indique comment la procédure

proposée au point 2 de cette note est radicalement différente de ce qui se passe actuellement.

EXEMPLE (Taux d'emploi)

La Commission propose un objectif d'atteindre un taux d'emploi moyen de 70% pour 2010. Ce objectif général est validé par un débat au PE et au Conseil pour le niveau Européen. Il est débattu dans chaque Etat membres pour les aspects nationaux.

Ce taux est impossible à atteindre en 10 ans pour la Belgique d'où la nécessité de définir un objectif propre avec un large débat public. Ceci étant (éventuellement) acquis, quels sont les moyens pour y parvenir? Plusieurs propositions sont présentées et discutées. Le parlement belge tranche. Une fois la proposition d'un ensemble de mesures acceptée cela devient un point de la déclaration gouvernementale. Des mesures de contrôle et d'évaluation sont mises en place.

Chaque année, le PE et Conseil débattent de l'objectif général et le Parlement belge de l'objectif belge. Celui-ci a été internalisé et les moyens d'aboutir à ce résultat ont été discutés.

- **Rôle des partenaires sociaux (voir aussi lettre d'Onkelinx à Diamantopoulou)**

Bercusson (2001) a argumenté que le gisement pour le dialogue social était dans la stratégie européenne de l'emploi.

Les conclusions du Sommet de Barcelone (point 29) engagent les partenaires sociaux à mettre leurs stratégies aux différents niveaux territoriaux et sectoriels au service de la Stratégie et des objectifs de Lisbonne. Toutefois, cette participation ne fonctionne pas malgré les appels pressants de la Commission ou du Conseil. Une des raisons invoquées est qu'ils sont inféodés à un processus qu'ils ne maîtrisent pas et sont donc hésitant à le développer pleinement. Une solution serait d'augmenter leur autonomie.

Dans ce cadre, les partenaires sociaux devront présenter à l'occasion du Sommet social de printemps un rapport annuel sur leurs contributions tant au niveau national, dans leurs plans pour l'emploi, qu'au niveau européen.

Dans ce processus parallèle, les partenaires sociaux définiraient chaque année pour décembre les domaines d'actions qui relèvent de leurs compétences ceux qu'il convient de cogérer avec l'Autorité politique. Toutefois une évaluation des initiatives prises par les partenaires sociaux sera organisée afin d'éviter que l'un ou l'autre ne bloque le processus. Dit en termes moins diplomatique pour forcer l'Unice à coopérer loyalement. Ou bien c'est le cas et le jeu est à somme positive ou bien l'UNICE à son habitude prend des mesures dilatoires et les Ministres des Affaires sociales reprennent la main. Ceci a le mérite de la clarté. Sinon les appels répétés à la participation des partenaires sociaux risquent d'être vain et de plus d'être utilisés par la Commission et les Etats membres pour masquer leurs propres limites dans la mise en oeuvre de la Stratégie européenne de l'emploi.

- **La question de la participation**

Un aspect essentiel est celui d'une participation effective des acteurs aux processus. Il faudrait acter dans le traité principal ce droit tant pour la conception des politiques que pour leur mise en oeuvre. Dans le traité secondaire les voies de cette

participation devraient être précisées. Par exemple une présentation avant chaque réunion des groupes EMCO, EPC et Comité de protection sociale des principaux points à l'ordre du jour. Ceci se fait en Belgique pour EMCO et Comité de protection sociale au Conseil national du travail. Les interlocuteurs sociaux belge semblent ravis de cette initiative. La présentation au niveau européen devrait également être formalisée afin que les différents acteurs aient la capacité d'intervenir.

4.4.4 les autres politiques sociales (OMC)

De multiples développements se sont produits en matière de protection sociale (exclusion, pensions, soins de santé) ces deux dernières années. Il existe une grande ambiguïté sur le statut des décisions prises notamment au regard que les compétences communautaires sont dans ces domaines complémentaires. Il me paraît important de lever cette ambiguïté. Ces domaines relèvent principalement de la responsabilité des Etats membres et l'Union européenne n'assure qu'une coopération (il n'y aura pas de recommandations aux Etats membres et la Commission a un rôle de secrétariat). L'Union européenne n'a pas actuellement de compétence en terme de redistribution. Dès lors, il faut appliquer le principe de subsidiarité mais de manière dynamique. L'Union européenne doit préserver la capacité des Etats membres à maintenir et développer leur protection sociale selon les principes qu'ils jugent adéquat. Ceci ne veut pas dire ne rien faire mais au contraire permettre l'exercice effectif de ce droit et donc agir, si nécessaire, dans ce sens.

L'objectif est d'éviter une mise en concurrence des systèmes (il n'y a pas (nécessairement) de convergence), c'est à dire éviter que certain pour des raisons compétitives ne réduisent les droits (mon argument est très proche de la première variante pour la fiscalité proposée par Valenduc).

Ces domaines sont mis en liaison avec les droits fondamentaux qui les concernent (sur ce point voir O. de Schutter). Cela signifie aussi qu'ils **ne sont PAS utilisé** dans le GOPEE contrairement à ce qui se passe actuellement avec les pensions et bientôt pour les soins de santé. Il s'agit d'enjeux à moyen terme 10 ans qui ne nécessitent pas un suivi annuel. La façon dont la Belgique débat des pensions est à mon sens exemplaire. Un rapport qui estime et ajuste les prévisions dans une optique de long terme, un débat parlementaire et un choix d'affectation au fonds de vieillissement. C'est ces résultats qui devraient être communiqués au niveau européen qui pourrait favoriser une méthodologie commune pour favoriser la comparabilité des études.

Un peu plus complexe est la question de l'exclusion sociale qui bénéficie d'un article dans le traité. Je pense que la réduction de la pauvreté monétaire devrait être intégrée à la stratégie pour l'emploi tandis que les aspects « exclusion sociale » deviendraient des objectifs de long terme et liés à la mise en oeuvre des droits fondamentaux (droit à la participation par exemple).

On pourrait outre les droits fondamentaux, inclure dans le traité les différents objectifs transversaux pour l'exclusion, les pensions et la santé comme base du modèle social.

EN RESUME

1. Un programme de législature pour l'UE et les Etats membres
2. Des GOPEE qui s'occupent de l'économie et de l'emploi
3. Une plus grande efficacité par un renforcement de la démocratie
4. Un rééquilibrage générale du traité entre économique et social
5. La création d'un Conseil Affaires internes qui renforcent la coordination entre les politiques et entre les niveaux.
6. La Commission (renforcée) met en évidence des choix (plutôt que des contraintes).
7. Le parlement co-législateur a un rôle essentiel d'orientation et de contrôle dans le cadre du programme de législature
8. Les parlements nationaux débattent des orientations qui doivent être mises en oeuvre au niveau national dans le cadre du programme de législature.
9. Un véritable rôle autonome pour les partenaires sociaux
10. Les politiques redistributives restent du domaine national mais sont protégées par une véritable application du principe de subsidiarité.
11. Une articulation entre les droits sociaux fondamentaux et une MOC indicative chargé de les mettre en oeuvre.

REFERENCES (à compléter).

Louis, Jean Victor (2002) Governing the EMU or Governing the EU, paper presented at the ...

TEPSA (2002) The broad economic guidelines, final report to the European Parliament,

Lenaerts (2002) Le dialogue social en Europe

Lenaerts, Koen, La déclaration de Laeken : premier jalon d'une constitution européenne ?

Solbes (2002) Economic policy coordination : the way forward.