

LA STRATEGIE DE LISBONNE ET LA CONVENTION

Quatre propositions pour la réforme des Traités

Mario Telò (Université Libre Bruxelles)¹

Le Conseil européen de Lisbonne, le 23/24 mars 2000 a lancé une stratégie à long terme visant la modernisation économique et sociale de l'UE en accord avec les valeurs européennes. L'objectif de la construction de la « société de la connaissance la plus avancée au monde » est envisagé dans le cadre d'un équilibre dynamique entre la compétitivité internationale et la cohésion sociale. Depuis deux ans, la Commission, en synergie avec le Conseil, est en train de mettre en œuvre cette stratégie en l'appliquant à plusieurs domaines politiques, en utilisant aussi une nouvelle méthode de gouvernance, la méthode ouverte de coordination. Des acteurs sociaux organisés participent activement à la mise à jour et à l'application de la stratégie et le Parlement européen, qui avait donné son feu vert par sa résolution de mars 2000, demande une participation accrue (Rapport Bullmann, février 2002). Les Conseils européens de Stockholm et de Barcelone ont confirmé et enrichi cette stratégie par de nouvelles dimensions (l'environnement notamment,) et de nouveaux accents. Des améliorations sont à apporter sur le plan de la gouvernance et de la légitimation, tout d'abord « à Traité constant » (voir les propositions de la Commission européenne, du Parlement européen et les documents du Conseil), mais aussi par la réforme des Traités.

La Convention offre une opportunité extraordinaire d'ancrer dans les Traités les implications de la stratégie de Lisbonne et d'envisager les révisions des Traités nécessaires pour augmenter son efficacité et sa légitimité. Deux groupes de travail (les groupes V et VI présidés respectivement par M. Christophersen et M. Hänsch.) ont évoqué ce défi : le premier en le situant parmi les compétences complémentaires et le deuxième dans le cadre de la problématique générale de la gouvernance économique. Divers conventionnels et représentants de la société civile (24 et 25 juin 2002) ont évoqué la stratégie de Lisbonne et la demande de renforcer sa base juridique.

¹ Même si nous assumons à part entière la responsabilité de ces propositions, nous tenons à remercier les collègues et les décideurs avec lesquels j'ai eu l'opportunité d'échanger nos avis sur ce texte, avant, pendant et après le workshop organisé à l'IEE-ULB le 19 juin 2002 sur « La Stratégie de Lisbonne et la Convention », et en particulier, avec Mmes M.J. Rodrigues, J. Goetschy, A. Van Laencker, M. Dony et MM. H. U. Bullmann, F. Vandenbroucke, J.-V. Louis, E. Gabaglio, Th. Meyer, P. Magnette, A. Pierucci, Tuytens, J. Zeitlin, F. Riccardi.

Proposition n° 1 : Renforcer la portée constitutionnelle du modèle socio-économique européen

La stratégie de Lisbonne incite à « la constitutionnalisation » du modèle social européen. La force contraignante de la « *negative integration* », de la politique de concurrence, de la fragilisation des modèles sociaux nationaux, y compris en raison du poids du concept de « déficit public excessif », etc. est telle qu'un rééquilibrage, au niveau des principes, par l'attribution d'une valeur constituante aux valeurs sociales semble à plusieurs acteurs et scientifiques cohérent avec l'esprit qui caractérise la stratégie de Lisbonne. Les Conseils européens qui se sont penchés sur la modernisation économique et sociale pendant les deux dernières années ont confirmé l'objectif d'un modèle européen intégrant la compétitivité, la dimension sociale et la dimension environnementale. Il ne s'agissait pas d'un compromis pragmatique mais d'un choix à long terme. Il doit donc être renforcé dans sa base juridique, tout d'abord au niveau des valeurs et des principes. La Convention et la CIG 2003 seront probablement les dernières occasions de se rapprocher de l'objectif d'un « modèle socio-économique européen », équilibré et efficace qui, à la fois, soit à la base de la légitimité de la construction européenne, et constitue le noyau de l'identité internationale de l'Europe. Outre la substitution systématique dans les Traités de l'expression « économie de marché » par « économie sociale de marché », nous proposons :

- une réforme de l'art. 6 TCE : « **les exigences de la protection de l'environnement et de la protection sociale doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'art. 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable** ».

Ce serait cohérent avec le concept de « développement soutenable » tel qu'il fut développé par le Conseil européen de Stockholm (mars 2001) et constituerait à la fois une confirmation et un enrichissement de la stratégie de Lisbonne.

Bien entendu, la **constitutionnalisation** des principes de l'Europe sociale peut et doit être poursuivie également par un deuxième volet : l'attribution d'un statut juridique contraignant à la Charte des droits fondamentaux, approuvée par le Conseil européen de Nice et l'aboutissement de la discussion sur les voies de recours devant la CdJ (envisagé par le Groupe de travail de la Convention présidé par M. Vitorino)

Proposition n° 2 : Ancrer la « méthode ouverte de coordination » (MOC) dans les Traités

Il serait erroné d'isoler la MOC de son contexte. En ce qui concerne les instruments, les outils de la gouvernance, nous attirons l'attention sur les trois innovations de la stratégie de Lisbonne :

- l'application de la MOC aux différents domaines non couverts par la méthode communautaire ou par la méthode de la régulation par le dialogue social ;
- le renforcement des GOPE, y compris par l'intégration des sollicitations et contributions de différentes formations du Conseil;
- le rôle d'orientation et de guide politique du Conseil européen, dans le cadre d'un modèle de « gouvernement mixte », avec la Commission européenne.

Le document Christophersen pour le groupe V (« Compétences complémentaires ») de la Convention évoque explicitement la méthode ouverte de coordination et pose la question de savoir : « faudrait-il faire référence, dans le Traité, à la MOC tout en en établissant les limites » (p. 4).

Rappelons brièvement le background. Sur la ligne droite de la recherche de nouvelles méthodes pour la gouvernance économique et sociale, notamment des art. 99 et 128 du Traité CE, les Conseils européens de Lisbonne et -particulièrement- de Feira ont lancé la méthode ouverte de coordination. Au-delà des variations entre les différents champs d'action politiques, cette méthode présente des composantes communes :

- a) l'établissement par le Conseil de lignes d'orientation européennes ;
- b) un processus d'apprentissage mutuel qui inclut la diffusion des meilleures pratiques et des indicateurs communs, le *benchmarking*, l'examen par les pairs, la diffusion des meilleures pratiques et des indicateurs communs ;
- c) adaptation des lignes d'orientation européennes au niveau des politiques nationales, y compris par l'adoption de plans nationaux ;
- d) une évaluation périodique par le Conseil des résultats (après un an, ou six mois dans certains cas), pouvant se traduire par des recommandations.

La Commission nourrit de ses contributions l'ensemble du processus dans ses différentes phases.

La littérature scientifique internationale reconnaît généralement que nous sommes en présence d'une nouvelle forme de gouvernance. Ni l'expression « ouverte », ni l'expression « coordination » ne sont casuelles. La MOC est appliquée à plusieurs politiques liées à la modernisation économique et sociale (recherche, société de l'information, innovation, entreprises, éducation et formation, lutte...), souhaitée pour d'autres domaines par le Conseil

(par ex. : santé), ou par le PE (Résolution PE présentée par Bruno Trentin, avril 2002) et d'autres encore par la Commission (le Commissaire Vitorino à propos du troisième pilier).

Non seulement bon nombre de scientifiques et autres autorités nationales membres du Conseil, de la Commission et du PE, mais aussi plusieurs membres de la Convention, ont déjà répondu par l'affirmative à la question de savoir s'il faut « ancrer la MOC dans le Traité ». Il est urgent, à notre avis, d'élaborer une proposition qui soit à la hauteur des pratiques courantes. Cette démarche n'aurait de sens que si on vise la codification des aspects communs aux diverses applications, des rôles respectifs du Conseil, de la Commission et du PE, des acteurs sociaux et si on améliore la transparence et la légitimité du processus, quitte à laisser la porte ouverte à des améliorations directement liées aux politiques. En outre, dans le cadre d'une réorganisation des Traités, la relation entre la MOC et les autres méthodes de la régulation, notamment la méthode communautaire, devrait être précisée en évitant deux erreurs :

- a) d'une part, la formulation d'un article vague sur la « soft governance » évoquant uniquement le point b du schéma présenté plus haut : un processus d'apprentissage mutuel qui inclut le *benchmarking*, l'examen par les pairs, la diffusion des meilleures pratiques et des indicateurs communs) ;
- b) d'autre part, l'option opposée, qui consisterait à modifier radicalement les Traités en touchant à la répartition des compétences entre les Etats et l'Union.

Notre proposition vise le renforcement de la base légale de la MOC, de sa légitimité et son efficacité, mais sans toucher au partage des compétences. Le nouvel article a comme but de mettre en exergue les éléments communs aux MOC et les limites, préciser le rôle de la Commission et du PE, approfondir le concept de coordination et sa différence par rapport à celui de coopération intergouvernementale, et, si nécessaire, faire référence à la concertation avec les acteurs sociaux.

Bien entendu le nouvel article général sur la MOC ne devrait pas constituer un recul par rapport aux acquis constitués par les articles ponctuels où le Traité va déjà plus loin dans la coordination (ex : art. 99 sur la surveillance multilatérale macroéconomique ou l'art. 128 sur la Stratégie européenne pour l'emploi), mais il pourrait demander des spécifications en fonction des diverses politiques (notamment dans les domaines sensibles de la politiques sociale etc). Le choix de ne pas indiquer les objectifs, ni d'énumérer les politiques concernées, est dû au fait que la MOC pourrait être appliquée aussi à d'autres domaines que ceux liés à la modernisation économique et sociale, MAIS cet article général n'empêche absolument pas des révisions complémentaires des Traités portant sur des politiques spécifiques.

C'est sur cette base que le nouvel article pourrait être formulé de la façon suivante :

« Le Conseil, après consultation du Parlement européen, du Comité des régions, du Comité économique et social et des autres acteurs sociaux et institutionnels concernés, peut aussi encourager l'approfondissement de la coopération entre les Etats membres et soutenir leur action par l'adoption de la Méthode ouverte de coordination. Dans le respect du principe de subsidiarité, cette Méthode vise à atteindre les objectifs du Traité par l'amélioration de la connaissance réciproque, les échanges d'informations et des meilleures pratiques, les analyses comparatives, la promotion des approches innovatrices, pouvant donner lieu à des Lignes directrices européennes dont les Etats membres tiennent compte dans leurs plans nationaux. La Méthode ouverte de coordination peut également prévoir l'évaluation périodique des résultats, notamment en ayant recours à des indicateurs communs. La Commission contribue activement à la mise en œuvre de cette méthode, y compris par ses recommandations au Conseil tant dans la phase de déclenchement que de l'évaluation périodique. Le Président du Conseil et la Commission font rapport au parlement européen sur les résultats de l'application de la Méthode ouverte de coordination ».

La question clé, c'est-à-dire celle de la complémentarité entre les méthodes de régulation européennes pourrait être abordée dans le cadre d'une réorganisation du Traité CE et la définition d'un chapitre du Traité présentant l'ensemble des dispositifs. En effet, la question de savoir dans quelle partie du Traité on peut placer ce nouvel article mérite une réponse innovatrice contribuant à clarifier que nous ne sommes pas en présence d'une méthode substitutive, mais complémentaire de la méthode communautaire. Notre proposition serait que dans le cadre d'une réorganisation des Traités, un chapitre soit consacré à la liste des diverses méthodes de l'intégration (régulation législative, par le dialogue social, par la MOC, par la coopération intergouvernementale) afin de « rationaliser le recours aux différents instruments d'action de l'Union européenne, de l'harmonisation à la coordination, en fonction du degré d'intensité souhaité » (selon la note de la Commission pour la Convention de mai 2002), plutôt que de distinguer les méthodes selon les divers domaines d'application.

Proposition n°3 : Aborder les déficits de leadership et de légitimité démocratique supranationale de la Stratégie de Lisbonne

Bien que la stratégie de Lisbonne soit basée sur trois formes dynamiques d'orientation de la subsidiarité - l'application de la MOC aux différentes politiques, le renforcement des GOPE, notamment par l'apport des autres Conseils spécialisés, et le rôle d'orientation et de guide politique du Conseil européen -, nous assistons par contre au mauvais fonctionnement de ce triptyque de la gouvernance, ce qui implique la fragmentation et la dispersion des politiques sectorielles et l'affaiblissement de la coordination horizontale entre les politiques, tant au niveau européen, qu'au niveau de la mise en œuvre nationale les résultats. Ce côté confus de la « *multilevel governance* » européenne entraîne un déséquilibre entre l'économie et le social ne peut être corrigé que par la relance de solutions pratiques axées sur l'augmentation des synergies entre la Commission et le Conseil.

Nous avançons les propositions concrètes suivantes :

a) Le renforcement du rôle de la Commission.

Le point essentiel c'est que, en l'absence d'un rôle renforcé de la Commission, la stratégie de modernisation du modèle socio-économique européen aura moins de consistance et d'impulsion. Seule la Commission dispose des moyens techniques et organisationnels indispensables pour assurer la continuité et la relance des programmes approuvés, au-delà des discontinuités de la contribution des Présidences.

Concrètement :

- **la réforme de l'art. 140 TCE** : au lieu de «la Commission encourage la coopération entre les Etats membres et facilite la coordination de leur action... », « **La Commission encourage l'approfondissement de la coopération entre les Etats membres y compris par la méthode ouverte de coordination** ».
- **la réforme de l'art. 99**. Il est évident que le mécanisme de surveillance multilatérale est trop lourd (il prévoit une double lecture par le Conseil, avant et après la conclusion sur les GOPE adoptée par le Conseil européen). La première lecture pourrait simplement être remplacée par le rapport de la Commission au Conseil. Le rôle de la Commission est trop limité même au niveau de la mise en œuvre. La Commission devrait aussi être autorisée à demander des informations supplémentaires aux Etats membres.

b) La réforme du Conseil européen

- Au niveau de **l'art. 99**, en effet, la répartition du travail entre le Conseil européen et le Conseil ECOFIN et le rôle des autres Conseils spécialisés devrait être précisée. Le Conseil

européen n'est évoqué qu'une seule fois. Il constitue néanmoins l'organe d'impulsion et de décision stratégique (à l'unanimité), le guide politique du processus, alors que le Conseil ECOFIN est une instance où sont prises les décisions légales, formelles (à la majorité qualifiée).

- **Réforme de l'art. 4.** Les Conclusions de la Présidence à Lisbonne assignent au Conseil européen une double fonction qui correspond à sa double nature : le Conseil européen lance la stratégie pour la modernisation socioéconomique et mandate à cette fin les Conseils spécialisés et la Commission. Ensuite le Conseil européen de printemps, sur la base du rapport de synthèse de la Commission, est tenu d'assurer le suivi et si nécessaire de relancer le projet. La décision d'établir un Conseil européen de printemps est capitale dans cette perspective. Ce Conseil joue, en effet, pratiquement (mais pas juridiquement) un rôle de **gouvernement économique** dans le cadre de la stratégie de modernisation économique et sociale. Une réforme de l'art. 4 pourrait prévoir un nouvel alinéa : « **Le Conseil européen de printemps est consacré à la modernisation économique et sociale. Lorsque le Conseil européen, sur base du rapport de synthèse de la Commission, agit comme gouvernement économique de l'Union, il le fait en tant que Conseil, au sens des Traités** ».

Proposition n° 4 : Afin de diminuer le déficit démocratique sans pour autant multiplier les débats parlementaires, il serait plus efficace et aussi plus démocratique de cibler, structurer et organiser la participation sociale et politique autour des grands choix économiques et sociaux, en tenant compte, notamment, de l'échéance prioritaire que constitue le Conseil européen de printemps. Concrètement, nous proposons :

- de renforcer **le rôle du PE** dans le cadre de l'art. 99² et de l'art 4 révisé ;
- d'évoquer la création d'un nouveau **Comité de concertation économique et sociale** au niveau central, qui pourrait remédier à la fragmentation du dialogue social (à mentionner dans le cadre de l'art. 99).

² Le PE a proposé à plusieurs reprises (Résolution de mars 1999 et en 2002, rapport Bullmann) que son rôle dans le cadre de l'art. 99 soit renforcé.