

IL METODO APERTO DI COORDINAMENTO DAL CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA AL TESTO COSTITUZIONALE

Mario Telò, Direttore delle ricerche politiche, Institut d'Etudes Européenne, Université Libre de Bruxelles

INTRODUCTION

Quelle est la contribution de la Méthode ouverte de coordination au processus d'intégration européenne, notamment dans le domaine social ? Le présent papier aborde la question de savoir quel est le rapport entre la stratégie de Lisbonne et sa mise en œuvre. Deuxièmement il s'interroge sur l'interaction entre les dimensions informelle de la gouvernance et celle de la réforme des Traités.

Dans son article « *Konvergenz statt Harmonisierung* » M. B. Schulte met en exergue un élément important: le but de il metodo aperto di coordinamento (MAC) est la convergence plutôt que l'harmonisation juridique des normes nationales. Mais la critique de pragmatisme est trop vague et générale : certes, les critiques adressées aux oscillations au niveau de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne sont pertinentes, mais la dérive pragmatique, selon laquelle ce qui compte c'est le résultat, ne correspond pas tout à fait à l'esprit de la Stratégie de Lisbonne et de son noyau, la méthode ouverte de coordination, ni à la réforme su Traité proposé par la Convention européenne.

Suivant en cela Giambattista Vico et son idée que la réalité de chaque chose est dans son commencement, revenons à la démarche initiale : la question de la méthode est cruciale dans la stratégie de Lisbonne, puisque la Présidence portugaise a ainsi essayé de surmonter les obstacles rencontrés par un projet de grande qualité intellectuelle mais d'aucune efficacité pratique, en l'occurrence le célèbre Livre Blanc de la Commission Delors en 1993¹. L'accent est donc mis

¹ Commission européenne (1993), Croissance, la compétitivité et l'emploi. Livre blanc, Bulletin de la CE, supplément, n°6, 1993. La mise en œuvre du Livre blanc de 1993 a été bloquée, malgré sa grande valeur intrinsèque, en raison du climat politique et idéologique hostile de l'époque, donc des rapports de force défavorables qui se traduisaient dans l'opposition de la grande majorité du Conseil européen. Il faut cependant souligner que le

non seulement sur l'objectif d'une société qui est d'acquérir une connaissance cohérente avec les valeurs européennes, mais aussi sur les moyens pour y parvenir. Je crois, rétrospectivement, que l'on aurait pu mieux faire et aborder la question institutionnelle déjà à l'occasion de la Conférence intergouvernementale qui a précédé le Traité de Nice ; néanmoins la préoccupation sur les formes de régulations est essentielle dans la stratégie de Lisbonne, tant au niveau de la gouvernance informelle que de la dimension formelle et normative de la réforme des Traités. Ce qui explique aussi l'effort en cours de correction de la dérive pragmatique qu'un network transnational de supporters de la stratégie de Lisbonne a lancé pendant la Convention européenne et dont le résultat fut d'inclure la Méthode Ouverte de Coordination dans la troisième partie du projet de traité constitutionnel approuvé par la Convention in extremis, le 9-10 juillet 2003.

CONVERGENCE EUROPEENNE ET DIVERSITES NATIONALES

La « stratégie de Lisbonne » est destinée à relever deux défis majeurs : non seulement identifier les nouvelles initiatives lancées pour permettre à l'Europe de rattraper son retard dans la construction de la société de la connaissance, mais aussi et surtout déterminer comment lancer, gérer et appliquer le programme d'innovation. La question centrale est la suivante : au travers de quelle réorganisation des pouvoirs est-il réaliste de gouverner la modernisation économique et sociale de la région européenne ? Et comment aboutir à une plus grande convergence malgré l'opposition de la majorité des Etats membres tant à l'application de la méthode communautaire et du VMQ qu'à l'harmonisation ?

Lorsqu'il s'est agi de convaincre les Quinze Etats membres d'approuver une stratégie visant une convergence accrue, il a fallu mobiliser de nouveaux arguments, puisque, malheureusement ou non, les arguments normatifs comme la finalité politique et la perspective téléologique d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ne font pas l'unanimité au sein du Conseil et du Conseil européen.

Pourquoi une convergence accrue ? Le premier argument, déjà avancé par le mandat élaboré au Conseil européen de Helsinki qui est à l'origine de la Stratégie de Lisbonne, est que « Europe is

changement du climat politique et idéologique n'explique pas tout. Sept ans plus tard, le Conseil européen de Lisbonne est confronté au même défi : compétitivité internationale, emploi, réforme du modèle social européen. Mais il a précisément pris en compte les raisons profondes du blocage institutionnel du projet précurseur de 1993 et a

lagging behind » par rapport aux USA et au Japon dans le domaine des nouvelles technologies et de la construction de la société de la connaissance. Donc il existe pour tous les Etats européens un risque commun de marginalisation et de déclin. Depuis toujours, le danger extérieur (dans le cas présent, il est externe et interne à la fois) a fonctionné comme un accélérateur de l'intégration. Le deuxième argument a été (et l'est toujours) que, en l'absence de convergence et de coordination accrue, ce qui avance c'est le « competitor state », c'est-à-dire le modèle de l'Etat organisateur de la compétition nationale dans le cadre de la globalisation, même aux frais des autres, notamment des voisins européens (ce qui renforce les pratiques de dumping social, fiscal et environnemental), avec des conséquences bouleversantes pour le marché unique. Le troisième argument est lié aux premiers : la nécessité de réformer les systèmes nationaux de « Welfare State » pour sauver leur noyau d'instruments fondamentaux dans le cadre des objectifs de solidarité et de cohésion sociale, malgré la mondialisation.

Ces trois arguments ont peiné à s'imposer au Conseil européen et ont quand même demandé deux tours des capitales (et une série de réunions des sherpas, tenues à Bruxelles) en préparation des Conseils européens de Lisbonne et de Feira. Pourquoi ?

La réponse est évidente et confirmée par une littérature internationale très vaste et de grande qualité : la diversité entre les systèmes nationaux d'Etat providence et entre les stratégies nationales de modernisation socio-économique en matière de sécurité sociale, systèmes d'assurance emploi, soins de santé, pensions etc.

La présidence portugaise a établi pour la première fois (pour une présidence du Conseil européen) un dialogue avec la communauté scientifique, comme en témoigne le livre édité par Maria Joao Rodrigues, personnalité au centre du processus d'élaboration, « The New Knowledge Economy in Europe »². Cette difficulté doit être assumée, car la diversité entre les systèmes nationaux reste une réalité incontournable. L'ouvrage édité par J. Weiler et I. Begg : « Integration in an expanding EU » en 2003 le confirme avec évidence³. C'est le message que nous offrent les sciences sociales comparées et l'ouvrage classique de G. Esping-Andersen, comme les recherches de M. Ferrera, de C. Crouch etc., font état des diversités et de l'impossibilité d'harmoniser les

formulé une nouvelle méthode de gouvernance, qui constitue peut-être la seule manière d'inclure dans l'agenda européen d'importants objectifs politiques, traditionnellement très peu impliqués par la dimension européenne.

² M.J. Rodrigues (ed), The New Knowledge Economy in Europe, Elgar, Aldershot, 2001

³ publié par Blackwell, Oxford. Je me permets de mentionner dans ce livre ma discussion avec l'ex-Directeur du Max Planck Institut de Cologne, F. W. Scharpf

politiques sociales nationales en raison de la variété profonde des modèles nationaux même s'ils sont confrontés aux mêmes défis.

Ce qui est plus grave et pourrait affecter aussi le fonctionnement du marché unique et de l'euro, c'est l'approfondissement des différences suite à la globalisation : la tendance actuelle au développement d' « Etats concurrents »⁴ a pour effet négatif d'augmenter les tensions intra-européennes, en générant des approches défensives et/ou fragmentées de la globalisation, en favorisant le déclin socioéconomique de l'Europe dans son ensemble dans le monde globalisé. Dernier argument : la diversité interne s'est accrue en raison de l'élargissement vers les pays de l'Est et de la Méditerranée ce qui aggrave la différenciation, la complexité et l'hétérogénéité internes. La globalisation renforce ces diversités nationales et locales et l'UE peine à contrecarrer cette tendance profonde.

LA MOC EN TANT QUE NOYAU DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

Traditionnellement, les stratégies visant à réduire les diversités entre les Etats membres ont eu recours à l'harmonisation. La méthode communautaire a produit des résultats extraordinaires en 50 ans d'intégration. Néanmoins, la littérature scientifique internationale s'accorde largement sur le fait qu'un tournant s'est produit depuis la fin des années 80, après que des facteurs externes et internes eurent directement affecté la méthode communautaire: la politisation des enjeux de l'intégration dans une majorité d'Etats membres et l'émergence de problèmes aigus de légitimité, non seulement à l'égard de nouveaux transferts de souveraineté nationale à l'UE mais aussi à l'égard de la « supranationalité normative » qui existe déjà⁵. C'est dans ce contexte qu'il faut situer le refus réitéré de la majorité des Etats membres de passer à la méthode communautaire et au VMQ dans le domaine du social comme dans d'autres domaines liés à la modernisation. Cette mutation, qui ne peut que se confirmer avec l'élargissement en cours, est à la base de la recherche fiévreuse de nouvelles méthodes qui a caractérisé l'UE, en particulier depuis le traité de Maastricht.

Le traité de Maastricht a eu un caractère fondateur. Il est toutefois caractérisé par une double asymétrie interne quant à la réponse donnée aux méthodes et aux moyens d'intégration,

⁴ Ph. G. Cerny (1997), cit.

⁵ L'expression est de J.H. Weiler (1996), 'Comunità europea', in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma. Le premier numéro 2000 du *Journal of European Integration* est entièrement consacré à l'analyse de l'euro-scepticisme.

particulièrement importante parce que les domaines qui sont en jeu touchent de très près la modernisation du modèle socio-économique européen : la première asymétrie est constituée par le déséquilibre, au sein de l'union économique et monétaire, entre le caractère fédéral et centralisé de l'union monétaire et le caractère décentralisé de l'union économique (article 99 TEC) ; la seconde asymétrie est celle qui existe entre l'UEM d'une part et l'Union sociale d'autre part.

Depuis 1992 on a intensifié la recherche de nouvelles méthodes d'intégration. Néanmoins, une décennie après Maastricht, ces deux asymétries ne peuvent plus être considérées sérieusement comme une étape transitoire conduisant nécessairement à l'extension de la méthode appliquée à l'union monétaire dans les domaines économique, social et politique. Il ne faut pas oublier que nous n'avons pas progressé dans cette direction et que les attentes téléologiques ont été totalement déçues.

En l'absence de ces innovations, l'intégration sociale ne pouvait absolument pas continuer à aller de l'avant. Il faut souligner que les nouvelles évolutions ne furent possibles que grâce aux méthodes nouvelles⁶. On en trouve un exemple, à propos du chapitre social du TCE (Titre XI), dans la méthode visant à un dialogue entre les acteurs sociaux avant l'adoption d'une réglementation européenne : c'est l'accord entre les partenaires sociaux qui crée les conditions de l'élaboration et de l'approbation d'une directive (selon la méthode en usage dans les pays scandinaves et en Allemagne, conformément au modèle que Ph.C. Schmitter appelle le « néo-corporatisme social »).

Ensuite, de nouvelles méthodes volontaristes de gouvernance sociale douce ont été mises en pratique, même si elles ne sont pas expressément prévues dans les traités, à l'exemple de ce que W. Streeck appelle la « gouvernance par persuasion » (en recourant à l'expertise) ou la « gouvernance par consultation » (Parlement européen, dialogue social) ou même la « gouvernance par la diffusion des meilleures pratiques »⁷.

Tertio, à propos du nouveau Titre sur l'emploi du traité d'Amsterdam, une méthode nouvelle, très prometteuse, a été introduite dans le traité : la surveillance multilatérale (articles 125-130 TCE) qui a ouvert la voie au Conseil européen de Luxembourg et à la Stratégie de Lisbonne.

⁶ La Commission européenne a déjà exprimé son ouverture aux « nouvelles méthodes de gouvernance » dans son document de juillet 2001, Livre Blanc sur la gouvernance européenne.

⁷ W. Streeck (1996), *Neo-Voluntarism: a New European Social Policy Regime?* in W. Streeck et autres (ed) *Governance in the EU*, SAGE, Londres

Ces derniers éléments nous conduisent à l'hypothèse centrale du présent essai : l'ouverture à de nouvelles méthodes dans la régulation socio-économique européenne est inévitable si l'UE veut aller plus loin dans la convergence sans susciter les oppositions internes et les difficultés externes que l'on a évoquées plus haut. La stratégie de Lisbonne a permis d'incorporer dans l'agenda européen les sujets les plus importants des agendas de la modernisation socio-économique des Etats membres

Jan Begg et F. Scharpf ont mis en exergue une deuxième raison de se battre contre une interprétation purement pragmatique de la stratégie de Lisbonne : l'équilibre entre intégration positive et négative. Selon la vision « pragmatique », défendue par exemple par le gouvernement espagnol (Présidence de 2002), la seule tâche des gouvernements serait de s'adapter en accélérant la libéralisation et la privatisation. L'UE devrait se limiter à la régulation de la dérégulation, ce que F. W. Scharpf a appelé, après Tinbergen, l'« intégration négative »⁸. Selon la vision de la Présidence Portugaise de 2000, la priorité accordée à la réforme du modèle social se traduit par des politiques visant l'intégration positive, soit une sorte de « re-régulation » européenne par la coordination des politiques. Ces deux cultures sont bien représentées au sein des sociétés européennes et du Conseil européen et chaque Conseil européen de printemps constitue l'occasion d'une nouvelle confrontation entre ces deux visions de la stratégie de Lisbonne.

Le Conseil européen de Lisbonne, en lançant une stratégie à long terme pour la construction de la société de la connaissance la plus avancée au monde, a essayé une combinaison originale d'intégration négative et positive, qui suppose une réorganisation des modes de structuration de l'Europe sociale.

LES OBSTACLES AU NIVEAU DE LA MISE EN ŒUVRE : LA GOUVERNANCE A NIVEAUX MULTIPLES.

L'expression de « gouvernance » est entrée officiellement dans le « jargon » européen avec la décision de la Commission Prodi de publier un Livre Blanc sur la réforme de la gouvernance européenne. L'expression semble pertinente si elle est utilisée dans le sens que lui a donné J. Rosenau : le concept de gouvernance est plus large que le concept de gouvernement. Il inclut à

⁸ F. W. Scharpf (1997), *The Problem Solving Capacity of Multilevel Governance*, IUE, Florence et G. Majone (1996), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.

la fois les procédures formelles et institutionnalisées et les formes non institutionnalisées⁹Le concept de gouvernance nous permet de faire référence à davantage d'acteurs et de niveaux d'organisation du pouvoir plutôt qu'aux seuls gouvernements centraux et aux négociations menées dans le cadre des nombreuses conférences intergouvernementales successives¹⁰.

Néanmoins, et de toute évidence, l'option de tout ramener à une amélioration de la gouvernance n'a finalement débouché que sur le report des changements institutionnels nécessaires. Cette nuance est importante par rapport à un concept trop marqué par la sociologie fonctionnaliste américaine et pouvant soutenir l'interprétation pragmatique. L'erreur du fonctionnalisme a été de sous-estimer l'importance des processus formels d'intégration et de gouvernement, la volonté des Etats, les dynamiques des institutions, la dimension légale de la construction européenne. K.Deutsch dénonçait la confusion qu'il y avait parfois entre le processus délibéré de construction institutionnelle qui constitue l'intégration formelle et le processus général d'interaction économique et sociale qui constitue l'intégration informelle¹¹. E. Haas était d'avis que les transactions transnationales sont en mesure de créer des solidarités de fait transnationales, de provoquer la perception d'intérêts communs jusqu'à une communauté politique, renforçant l'identité et la loyauté au-delà de l'Etat. selon le modèle de « l'intégration politique informelle ». En réalité, l'interaction entre intégration formelle et intégration informelle est de plus en plus compliquée et les tendances informelles sont encadrées, dirigées, encouragées ou découragées par le cadre formel et institutionnel.

Ces deux dimensions du système européen de gouvernance sont liées dans le cadre du système européen de « gouvernance à niveaux multiples ». Ce dernier concept est lui aussi controversé, conçu de façon tantôt descriptive et tantôt normative. Une partie importante de la littérature scientifique qui partage cette interprétation de la réalité de la gouvernance européenne souligne en particulier les caractéristiques suivantes : la multiplication des niveaux et des acteurs participant au processus décisionnel et à la mise en œuvre des décisions ; les interactions entre les niveaux de pouvoir – sous-national, national, supranational et transnational ; des négociations permanentes entre des intérêts à différents niveaux, impliquant des acteurs publics et privés ; le caractère centrifuge, complexe et enchevêtré du système et l'absence de hiérarchisation dans

⁹ J. Rosenau & O. Czempiel (1992), Governance without Government. Order and Change in World Politics, Cambridge Un. Press, Cambridge.

¹⁰ A. Prakash et J.A. Hart (1999) cit. , pp. 310-317.

¹¹ K. Deutsch, Political Community and the North Atlantic Area, Princeton 1957

l'organisation du pouvoir¹². En bref, nous observons une interaction très intense entre le niveau européen et les niveaux nationaux et sous-nationaux, sous la forme de véritables liens institutionnels, à la fois dans le sens d'une européanisation des structures nationales (par le haut) et d'un impact des dimensions nationales et infra-nationales sur l'UE (par le bas). D'autre part, cette analyse remet en cause les visions idylliques de la gouvernance à niveaux multiples : l'absence d'une véritable communauté politique, ou d'une « communauté de destin » rend cette configuration, cette approche politique « intrinsèquement contingente »¹³, toujours en transition vers sa forme définitive.

LE TRIPTYQUE DE LISBONNE

Tel était donc le défi. Comment la « stratégie de Lisbonne » s'inscrit-elle alors dans le cadre existant de la gouvernance européenne à niveaux multiples ? Dans le but de lutter contre la tendance à la fragmentation de la gouvernance européenne à niveaux multiples, cette stratégie a renforcé le rôle d'orientation en adoptant une stratégie plus cohérente et qui se développe suivant trois grands axes, que j'appellerais le « triptyque de Lisbonne ». Je qualifierais ce dispositif de subsidiarité orientée : subsidiarité, puisque l'on met l'accent sur la décentralisation pour pouvoir faire face aux diversités nationales ; mais orientée par trois outils politiques au niveau central, car la simple décentralisation pourrait empêcher l'objectif central qui est la convergence.

- 1) Primo, l'autorité stratégique au niveau central de l'UE devait être renforcée et le leadership politique de l'Union dans ce domaine devait être restauré. Ce leadership devait être assez fort pour assurer le consensus entre les Quinze, la Commission et le Parlement européen selon une stratégie à long terme (planifiée sur une décennie). Le Conseil européen (selon l'article 4 du TUE) représente potentiellement cette autorité centrale, en collaboration avec le Conseil et la Commission.
- 2) Secundo, le renforcement de la gouvernance économique de l'Union était en jeu, plus particulièrement au travers de la réduction de l'asymétrie évoquée plus haut entre union

¹² Ph. Schmitter, G. Marks, F. Scharpf, W. Streeck (1996), Governance in the EU, SAGE, London ; B. Kohler- Koch (1998) (ed), Regieren in Entgrenzten Räume, Westdeutscher Verlag, Opladen.

¹³ Ph.C. Schmitter (1996), Imagining the Future of Euro Polity, in Ph. Schmitter and others, Governance in the EU, cit. , p. 150.

monétaire et union économique, ceci n'étant possible que grâce aux Grandes orientations de politique économique prévues par l'article 99 du TCE (GOPE).

3) Tertio, une méthode de gouvernance devait être mise en place : elle devrait inclure la Commission et les Etats membres et une multiplicité d'acteurs institutionnels, économiques et sociaux. Seule une nouvelle méthode, avec un processus à la fois décentralisé et centripète, permettra de faire progresser le processus de convergence entre les sociétés européennes, en dépit de l'opposition à de nouveaux transferts de compétences vers l'UE, ouvertement émise par des opinions et des gouvernements eurosceptiques¹⁴. La nouvelle « méthode ouverte de coordination »¹⁵ comporte quatre composantes :

- a. l'établissement par le Conseil de lignes d'orientation européennes communes ;
- b. un processus d'apprentissage mutuel qui inclut le « benchmarking », l'examen par les pairs, la diffusion des meilleures pratiques et des indicateurs communs ;
- c. sur la base des Lignes d'orientation et du processus d'apprentissage, l'établissement par chaque gouvernement de Plans nationaux ;
- d. sur une base régulière (après un an, ou six mois dans certains cas) une évaluation de synthèse par le Conseil des résultats, ce qui peut conduire à des recommandations. La Commission nourrit de ses contributions l'ensemble du processus dans ses dimensions « top down » et « bottom-up ».

Les précédents de la MOC sont à rechercher d'abord dans la surveillance multilatérale des politiques économiques nationales prévue par le traité de Maastricht en 1992 (article 99 TCE) à propos des Grandes Orientations de Politique économique (GOPE). Ensuite, dans l'approche initiée par le Conseil européen d'Essen (1994) dans le domaine de l'emploi, reprise ultérieurement dans le Chapitre sur l'Emploi du traité d'Amsterdam (Titre VII, article 125-130 TCE) et renforcée par le Conseil européen de Luxembourg (1997), d'où le nom de « processus de Luxembourg » donné à la Stratégie européenne pour l'emploi.

L'innovation de Lisbonne est de fait la résultante d'un processus de maturation s'étendant sur plusieurs années. Il existe une logique et un effet de « spill-over » institutionnel dans cette

¹⁴ Voir sur ce point capital M.J. Rodrigues, cit.

¹⁵ Pour une description détaillée de la MOC, voir la documentation en annexe et en particulier les Conclusions du Conseil européen de Lisbonne et le document approuvé par le Conseil européen de Feira sur la MOC.

évolution, même si la surveillance multilatérale a évolué dans ses formes, selon les problèmes auxquels cette procédure était appliquée.

L'article 128 reprend l'article 99 du TCE sur les Grandes Orientations de Politique économique, mais sous une forme assouplie et nettement moins contraignante. Comme l'objectif explicite de l'article 99 est d'assurer « une convergence soutenue des performances économiques des Etats membres », le Conseil surveille

Compte tenu des développements en cours en 2003 au niveau de la réforme des Traités, il faut souligner que le rôle de la Commission et le concept de coordination sont parfois liés : selon l'article 140, « en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136, la Commission encourage la coopération entre les Etats membres et facilite la coordination de leur action dans tous les domaines de la politique sociale relevant du présent chapitre, et notamment dans les matières relatives à l'emploi, au droit du travail et aux conditions de travail, à la formation et au perfectionnement professionnels, à la sécurité sociale, à la protection contre les accidents et les maladies professionnels, à l'hygiène du travail, au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs ».

Le concept de « coordination » comme méthode de réalisation des objectifs stratégiques de l'UE est utilisé à la fois dans l'article 99 (GOPE), l'article 125 (emploi) et l'article 140 (politique sociale). Il n'est cependant pas utilisé dans l'article 104 et il est lié au concept de « coopération » dans les articles relatifs à la politique sociale.

Le rôle important dévolu à la Commission semble aller de pair avec le recours au concept de « coordination » plutôt qu'avec celui de « coopération », un concept plus souple et de toute évidence de nature plus intergouvernementale. La Commission joue des rôles multiples : un rôle d'expertise et de conseil, mais aussi et surtout un rôle dans la bonne préparation et l'examen périodique des politiques nationales au moyen de rapports (concernant l'article 128, le rapport est un rapport conjoint du Conseil et de la Commission) ; son rôle consiste aussi à proposer des recommandations au Conseil et, le cas échéant, aux Etats membres.

Le développement d'une culture communautaire de l'évaluation, des échanges des meilleures pratiques, etc. est évoqué à la fois dans le chapitre sur l'emploi et dans le chapitre social, dans le cadre d'une sorte de processus d'apprentissage mutuel entre les Etats membres, encouragé par la Commission.

Même si la « stratégie de Lisbonne » ne possédait pas de cadre légal spécifique couvrant tous les domaines concernés, elle a pu bénéficier d'un acquis juridique considérable qui justifie le pas en avant proposé par le Conseil européen spécial de mars 2000.

Le propre de la stratégie de Lisbonne, c'est qu'elle a formulé la nouvelle méthode ouverte de coordination (MOC) en la plaçant au cœur du projet de modernisation technologique, économique et sociale pour la prochaine décennie¹⁶. La nouvelle méthode est donc plus précise et a été appliquée (avec des adaptations quant à son intensité) à d'autres domaines essentiels de l'action politique, traditionnellement de la compétence des pouvoirs nationaux : éducation, réforme structurelle et marché intérieur, innovation technologique et société de la connaissance, recherche, et, bien que limitée à la simple coordination, protection sociale. La politique de l'environnement a été incluse en 2001 à l'initiative de la Présidence suédoise et de la Commission. Le Conseil européen de Feira de juin 2000 a apporté des précisions fondamentales à la formulation de la nouvelle méthode dans un document annexe¹⁷.

C'est précisément dans le domaine social que la Présidence portugaise a rencontré les plus grandes difficultés dans l'application de la MOC. Je peux témoigner que l'expression « coordination » à la place de « coopération » a été un enjeu du débat entre février et juin 2000. En novembre 2000, la Ministre belge de l'Emploi limitait encore son programme pour la Présidence belge à une étape intermédiaire entre coopération et coordination, celle de la « coopération effective » dans les domaines de la lutte contre l'exclusion sociale et de la protection sociale¹⁸. Ce n'est que pendant les Présidences française puis suédoise que le pas de l'application de la MOC dans les domaines sociaux a pu être franchi.

¹⁶ Conclusions de la Présidence (Conseil européen de Lisbonne), Ref. Council of the EU, SN 100/00; Presidency conclusions (Santa Maria de Feira European Council), Ref. Council of EU SN 200/00; Presidency of the EU, Note on the ongoing experience of the Open Method of Coordination, 9088/00, 14. 06. 00.

¹⁷ L'évolution du Conseil de l'Éducation est particulièrement importante parce que la pratique de la nouvelle méthode a permis le développement d'indicateurs et de nouveaux programmes dans les divers domaines de l'apprentissage tout au long de la vie et la reconceptualisation d'anciens programmes comme ceux destinés à encourager la mobilité des étudiants (qui peut être renforcée grâce à des budgets nationaux. Voir les conclusions du Conseil européen de Nice). Le Conseil de la recherche a également lancé un processus conforme à la « stratégie de Lisbonne ». Des innovations significatives ont eu lieu au niveau du Conseil social (voir le Conseil Emploi et Politique sociale du 18 octobre 2000, l'approbation en novembre de l'Agenda de la Politique sociale, les Conseils sociaux réunis pendant les Présidences suédoise et belge). Le défi se présentait comme particulièrement ardu dans ce domaine. Voir aussi les remarques de conclusion du chapitre dû à Gøsta Esping-Andersen *in* M.J. Rodrigues (ed), cit.

¹⁸ Voir l'intéressant papier du ministre belge des Affaires sociales Frank Vandenbroucke Toward a European Social Policy: Turning Principles of Cooperation into Effective Cooperation, London 11. 11. 2000.

Pourquoi coordination « ouverte » ? Ce terme présente a significations, selon les accents et les interprétations :

- a) « ouvert » signifie d'abord le respect des personnalités, des compétences et des pratiques des Etats membres. La plupart des Etats membres en appellent à une méthodologie « soft » parce qu'ils sont convaincus que la grande majorité des domaines politiques concernés par la stratégie de Lisbonne doit rester essentiellement de la compétence des autorités nationales et soumise à un vote à l'unanimité du Conseil. Il est donc logique que les Etats reçoivent des garanties lorsqu'on leur demande d'accepter la perspective d'une convergence accrue dans ces domaines qui sont largement de leur compétence. L'argument clé - le fait que le « benchmarking » et l'ensemble de la stratégie respectent la différence entre les indicateurs (communs) et les objectifs (différents d'un Etat membre à l'autre) - est essentiel, tout comme le fait que c'est le processus de rapprochement graduel des indicateurs qui doit être pris en compte et non pas le résultat dans l'absolu¹⁹. La MOC ne prévoit pas que les recommandations aux Etats membres dont les politiques ne sont pas conformes aux lignes directrices européennes prennent un caractère public, contrairement à l'article 99, alinéa 4.
- b) « ouverte » renvoie aussi à la participation d'un large éventail d'acteurs de la société civile aux niveaux national, sous-national, transnational et supranational. En particulier, la participation des acteurs sociaux organisés a été fort sollicitée et largement pratiquée par les quatre Présidences des années 2000 et 2001. Il s'agit d'un élément essentiel du modèle européen.
- c) Depuis le début de l'an 2000, Madame Rodrigues et moi-même avons, dans le cadre du groupe des conseillers, insisté sur une troisième signification – beaucoup plus controversée – de cet adjectif : « ouverte », dans le sens où cette méthode pourrait constituer une étape vers la convergence entraînant un processus d'intégration et faire office de passerelle vers d'autres méthodes d'intégration, en particulier la méthode communautaire ou le dialogue social, lorsque cela s'avérera nécessaire. Ce sujet a fait l'objet d'un débat intéressant à la Convention, suite au rapport présenté à l'automne de 2002 par le groupe « compétences » présidé par M. Christophersen, mais n'a pas eu de suivi appréciable. Suivant la même logique, cette méthode pourrait créer les conditions permettant d'exiger une action

¹⁹ Voir le chapitre dû à B. A. Lundvall, in M.J. Rodrigues (ed), cit., en particulier sur la dimension politique des indicateurs communs et le processus d'établissement de ces indicateurs.

communautaire destinée à compléter l'action menée par les Etats membres par la voie classique de la législation européenne. Les arguments juridiques et les précédents ne manquent pas. On citera notamment : les « prescriptions minimales » mentionnées à l'article 137, alinéa 2 ; les « actions d'encouragement » dans le domaine de l'éducation, prévues par l'article 149, alinéa 4 ; l'article 127 suivant lequel « la Communauté contribue à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre les Etats membres et en soutenant, et au besoin, en complétant leur action ». Il serait donc légalement possible de respecter pleinement les compétences des Etats membres et en même temps d'aller au-delà de la coopération, vers la coordination et, si nécessaire, l'action communautaire. Ce dernier argument est bien entendu très délicat parce que la MOC deviendrait non seulement un moyen de convergence, mais aussi d'approfondissement et d'intégration.

A côté des termes « coordination » et « ouverte », le mot « globale » devrait également être ajouté pour qualifier la méthode ouverte de coordination. Il faut en effet souligner l'importance de la possibilité explicite d'une appréciation extrêmement large des nouvelles méthodes dans pratiquement tous les domaines concernés par la « stratégie de Lisbonne ». Ceux-ci pourraient être qualifiés de domaines « d'intérêt commun » (en suivant la formulation de l'article 126 et de l'article 99). Le Conseil européen de Stockholm a également démontré que la cohérence entre les différentes politiques économiques, sociales et environnementales constitue un trait fondamental. La MOC correspond donc à un approfondissement de la recherche de nouvelles méthodes de régulation européenne, de méthodes complémentaires de la méthode communautaire, de voies intermédiaires entre les méthodes communautaire et intergouvernementale. Comme dans le cas de la Stratégie européenne pour l'emploi et du processus de Luxembourg, notamment, l'UE est confrontée à une méthode expérimentale de régulation sociale, à côté du dialogue social européen (article 138-139) et de la voie législative (sous forme de directives)²⁰. La question qui se pose alors légitimement au moment d'étendre les nouvelles méthodes à de nouveaux et importants domaines est celle de savoir s'il s'agit d'une alternative aux méthodes traditionnelles ou plutôt d'une méthode complémentaire. A ce stade, la réponse reste ouverte :

²⁰ Goetschy (1997) in Telò/Magnette (éd.), De Maastricht à Amsterdam, Bruxelles : Complexe. Selon J. Delors, « la résolution économique et sociale adoptée à Lisbonne va dans la bonne direction » : « il est intéressant de voir que, dans le domaine économique et social, on est à la recherche de nouvelles méthodes de gouvernance : la directive ne

- d'une part, les nouvelles méthodes ont été développées comme des méthodes complémentaires, entrant en action lorsque la méthode communautaire ne pouvait pas être appliquée et que la méthode intergouvernementale traditionnelle était insuffisante pour parvenir à la convergence désirée par les Etats. Il est erroné d'interpréter la MOC comme un retour à l'intergouvernementalisme au détriment de la méthode communautaire, puisque cette méthode concerne des domaines qui ne sont pas de la compétence exclusive de l'UE. En outre, nous avons souligné l'interprétation progressive de l'expression « ouverte » et aussi les passerelles possibles entre la MOC et la méthode communautaire, lorsque cela s'avère nécessaire et légalement possible. La nouvelle méthode ne doit pas non plus être appliquée aux dépens du dialogue social : au contraire, les partenaires sociaux ont un rôle à jouer à chaque niveau politique (par exemple SEE) et au niveau global (les forums annuels des partenaires sociaux lancés en 2000 et qui se sont poursuivis en 2001). Toutefois, comme la stratégie a un caractère global (modernisation technologique, économique et sociale), l'UE ne peut pas compter exclusivement sur les méthodes prévues dans le chapitre social, celles appliquées aux GOPE ou celles prévues par la Stratégie européenne pour l'emploi. Pour conclure : la méthode ouverte de coordination possède bien un caractère spécifique, différent de la directive, du dialogue social ou des autres méthodes de régulation. Elle vient cependant les compléter dans les cas où ces différentes méthodes ne peuvent être appliquées.

- d'autre part, il est vrai que l'importance prise par la MOC et les méthodes nouvelles peut avoir des retombées défavorables pour les méthodes traditionnelles. Le Conseil pourrait renoncer aux directives, même quand celles-ci sont légalement possibles, ou freiner le passage de certaines questions du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, sous prétexte du recours possible à la MOC. Seule l'expérience des prochaines années pourra répondre à la question posée plus haut. La MOC doit être perçue comme un terrain de confrontation entre des visions différentes et des intérêts divers. Ce seront les rapports de force entre ces différentes interprétations et la mobilisation des acteurs qui joueront un rôle décisif, de Présidence en Présidence.

LE LEADERSHIP : LE CONSEIL EUROPEEN ET LA COMMISSION

convient pas, la simple concertation ne suffit pas » (Audition de J. Delors devant la délégation pour l'UE du Sénat français, Paris, 5 avril 2000, in Agence Europe, 28. 4. 2000, pp. 3-5).

C'est précisément ce caractère « global » de la « stratégie de Lisbonne » qui justifie dans une certaine mesure la référence au Conseil européen, le seul organe politique capable d'assurer la cohérence et l'harmonie entre les différentes politiques et les différents Conseils spécialisés. Le Conseil européen, en collaboration bien sûr avec la Commission, joue un rôle différent dans les diverses politiques : dans le cas des GOPE (soumises aux Conclusions du Conseil européen – voir article 99), ce rôle est significatif et le Conseil européen opère comme un guide politique ; son rôle est encore plus important dans la Stratégie de l'emploi, alors qu'il est marginal dans le Chapitre social ; enfin, le rôle du Conseil en tant qu'instance de synthèse et de leader politique est décisif dans le mode de gouvernement original prévu par la « stratégie de Lisbonne ».

En termes de recomposition des pouvoirs dans l'Union européenne, l'innovation institutionnelle en cours est double. Tout d'abord, le caractère global de la méthode ouverte de coordination ne peut que renforcer la demande centripète d'une coordination cohérente, capable de fournir l'articulation et la décentralisation des pratiques de gouvernance relevant des différents Conseils spécialisés. Dans une certaine mesure, le Conseil européen, en étroite collaboration avec la Commission, applique également la méthode ouverte de coordination, non seulement au travers de l'établissement d'indicateurs de synthèse au niveau central, mais aussi et surtout au travers de l'institution du Conseil spécial annuel qui sera responsable du contrôle de l'avancement de la stratégie. Sur cette base, le Conseil européen établit une interaction renforcée (« bottom-up » et « top down ») avec la Commission, les partenaires sociaux, les Conseils spécialisés, les Comités, le PE, la BCE, etc. En résumé, l'idée novatrice de « procéder périodiquement à un suivi, à une évaluation et à un examen par les pairs » est la clé du gouvernement central et décentralisé de la « stratégie de Lisbonne », qui en fait autre chose qu'un vœu pieux. En effet, tout miser sur la seule gouvernance décentralisée, sans améliorer l'organisation du gouvernement central et formel de la stratégie, serait une pure illusion. L'approche est décentralisée mais la Commission, le Conseil et le Conseil européen assurent la coordination et le contrôle du suivi.

Deuxièmement, le Conseil européen, en tant que « super réseau » des premiers ministres²¹ reprend son rôle d'orientation stratégique de l'Union en le situant dans le cadre des objectifs essentiels de la modernisation économique et sociale. Le sujet est particulièrement délicat.

²¹ Et de réseau des « sherpas » des Premiers ministres, qui ont tenu quatre réunions informelles durant la présidence portugaise, pour préparer les deux Conseils européens.

Le problème provient du manque de continuité entre les Présidences : la réforme de la présidence et une gestion plus cohérente de son agenda mais aussi un rôle accru de la Commission sont les voies pour pallier à cet inconvénient qui s'est manifesté pendant les trois premières années de mise en œuvre. Seules les synergies entre le Conseil européen, les Conseils spécialisés et la Commission peuvent promouvoir et renforcer le rôle du leadership politique centralisé et permettre une redistribution interne des tâches à l'intérieur du système de gouvernance.

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, une fois par an, lors de sa réunion du printemps, le Conseil européen est tenu de coordonner le travail du Conseil et de la Commission, de le contrôler, d'assurer le suivi et si nécessaire de relancer le projet²². La force de cette approche réside précisément dans le fait qu'elle correspond à la nature du système institutionnel de l'UE et renforce son caractère de « gouvernement mixte »²³.

Le point 36 des Conclusions de Lisbonne montre une conscience aiguë de la difficulté de mettre en œuvre cette stratégie de manière cohérente : « il convient donc d'organiser les travaux tant en amont qu'en aval de cette réunion » (le Conseil européen du printemps).

On peut citer à l'appui de ce rôle de direction politique du Conseil européen, Jean Monnet, qui fut paradoxalement l'inventeur de la Commission européenne et qui commentait la création du Conseil européen, en 1974, par ces mots : « les chefs d'Etat et de gouvernements ont décidé de se constituer en gouvernement provisoire européen »²⁴

A Lisbonne, les Etats membres ont donc relancé la primauté de l'organe politique en soi. Les objectifs posés justifient largement cette approche : ils sont de nature politique, essentiels pour une puissance civile comme l'UE (par opposition à une puissance politico-militaire comme les Etats-Unis), ce qui implique que le succès de la modernisation du modèle économique et social

²² « Le Conseil européen s'est autoproclamé gouvernement économique » : tel fut le commentaire de J. Delors. « En renforçant le pendant politique de la BCE, le Conseil européen a donc apporté sa propre réponse au problème du leadership dans l'UE » a souligné le Premier ministre suédois G. Persson (Agence Europe, mars 2000).

²³ L'expression « gouvernement mixte » a des racines théoriques lointaines dans l'histoire de la pensée politique occidentale : voir M. Telo', Introduction à Bobbio, L'Etat et la démocratie internationale, Complexe, Bruxelles, 1999, G. D. Majone, Regulating Europe, 1999 et J. L. Quermonne, De la gouvernance au gouvernement : l'UE en quête de gouvernabilité, in P. Favre et al. , Etre gouverné, Etudes en l'honneur de J. Leca, presses de Sc. Po. , Paris 2003.

Dans ce même sens, au niveau de la gouvernance économique le rapport de L. Navarro, A la veille de l'introduction physique de l'Euro, Notre Europe, 2001

²⁴ Cette déclaration doit être située dans le contexte du débat européen qui a précédé la transformation des sommets européens en Conseil européen (1974). Voir J. Monnet (1976), Mémoires, Paris, Fayard, pp. 591-2.

constitue un grand dessein, qui vise à rattraper le retard technologique, économique et social de l'Europe vis-à-vis des Etats-Unis, mais qui constitue aussi, et logiquement, le cœur du développement de son identité interne et internationale.

En ce qui concerne la Commission : de nombreux malentendus ont été progressivement dissipés, notamment en ce qui concerne le rôle important de la Commission, la seule qui puisse assurer la continuité vu le changement des priorités des présidences. La Commission joue un rôle essentiel et est l'alliée principale du Conseil dans le renforcement du gouvernement central. La Commission devrait assumer des fonctions multiples : elle présente les priorités qui devraient être au cœur des lignes directrices européennes à chaque Conseil et au Conseil européen ; elle organise l'échange des meilleures pratiques et l'examen par les pairs ; en collaboration avec le Conseil, elle assure la rédaction du rapport annuel de synthèse à la veille du Conseil européen du printemps; elle contrôle la mise en œuvre et le suivi. En outre, depuis Maastricht déjà, la Commission est responsable de la présentation au Conseil du rapport qui est à la base des GOPE, un élément essentiel de la nouvelle stratégie. Enfin, depuis Amsterdam, la Commission rédige les recommandations relatives à la Stratégie européenne pour l'emploi. Pour sa part, le Conseil ECOFIN confirme sa primauté au niveau des GOPE, mais dans le cadre actuel on assiste à une prééminence abusive d'ECOFIN par rapport aux autres formations du Conseil. Par contre, comme le souligne le Ministre F. Vandenbroucke au début de la Présidence italienne (réunion de Varèse de VII 2003), les autres Conseils des ministres sont également appelés à apporter une contribution active et substantielle. Bref, sans une étroite collaboration entre le Conseil, le Conseil européen et une Commission renforcée, la « stratégie de Lisbonne » ne pourra certainement pas progresser. Seule la Commission possède les moyens techniques et organisationnels d'assurer la continuité du programme approuvé et aussi la cohérence entre les Présidences, ce qui s'est révélé être une tâche très délicate, en particulier au cours de ces dernières années. Elle devra cependant renforcer la coordination interne entre ses Directions générales et assurer un « recentrage politique »²⁵ sur les points essentiels de sa stratégie.

LES DEFICITS DE LA STRATEGIE DE LISBONNE : LA FRAGMENTATION DES POLITIQUES ET L'HEGEMONIE D'ECOFIN SUR LE PLAN MACROECONOMIQUE

²⁵ Cette expression est tirée du rapport du Commissariat général au Plan, Groupe dirigé par J. -L. Quermonne (1999), L'EU en quête d'institutions légitimes et efficaces, Paris : La Documentation française, pp. 66-7.

Dans la pratique, au cours des trois premières années, la primauté de la politique n'a pas pu s'imposer par rapport à un pragmatisme trop décentralisé et confus qui a fini par déséquilibrer la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne dans le sens de l'intégration négative. Cette fragmentation de l'application des politiques ne peut pas être maîtrisée avec efficacité par ECOFIN qui constitue au contraire une partie du problème. Le Conseil européen de printemps de Bruxelles de 2003 a dénoncé l'incohérence des Conseils spécialisés et essayé d'atteindre une meilleure synchronisation des différents exercices ainsi qu'un étalement sur trois ans des lignes directrices communes et de l'évaluation des résultats. Cette primauté de fait d'ECOFIN est particulièrement grave pour deux raisons : elle implique un déséquilibre au profit de l'intégration négative et au détriment du poids des demandes et des politiques représentés par le Conseil social et le nouveau Conseil compétitivité. En deuxième lieu, elle est affectée par l'impuissance d'ECOFIN tant à l'égard des grands Etats que vis-à-vis du Pacte de stabilité de 1997. La faiblesse des GOPE et de la coordination macroéconomique se confirme être le talon d'Achille de la stratégie de Lisbonne. Il n'est pas exact que la stratégie de Lisbonne n'impliquait pas de volet macroéconomique : l'objectif de 3% de croissance constitue un vrai tournant politique par rapport à une décennie où la seule préoccupation de l'UE fut de lutter contre les « déficits excessifs », selon le Traité de Maastricht et le Pacte de stabilité plutôt que de solliciter la croissance. Mais cet objectif ne disposait pas des moyens de ses ambitions, car le Conseil de Lisbonne n'a pas explicitement demandé une révision du Pacte, avec l'illusion que la croissance de 2000 et de 2001 aurait pu se confirmer. La mauvaise conjoncture internationale de 2002-2004 a négativement affecté la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne en l'absence de politiques anti-conjoncturelles actives. Le « Rapport Sapir » de l'été 2003 a bien fait de soulever cette question et de proposer une réforme du Budget européen, même s'il sous-estime l'importance de la méthode ouverte de coordination en tant qu'outil permettant d'inclure dans l'agenda européen les politiques de modernisation nationales.

Comment rééquilibrer la stratégie de Lisbonne ? Il est tout à fait correct de demander, comme l'a fait le Ministre Vandenberghe en 2003, que les lignes directrices en matière sociale soient prises sérieusement en compte par ECOFIN et on sait bien que le R-U et l'Espagne se sont exprimés négativement sur ce point. L'enjeu est de taille. Ni la stratégie de Lisbonne, ni la MOC ne doivent être considérées comme des acquis techniques, mais plutôt comme des terrains de lutte

entre des visions très différentes de l'intégration européenne. Certains Etats se sont rendu compte que la MOC permet d'impliquer dans la construction européenne certains des derniers bastions de la souveraineté nationale : emploi, éducation, recherche, normes de protection sociale et établissement de normes européennes.

Pourquoi s'y étaient-ils ralliés et avaient-ils accepté, même sans idéalisme, le compromis de Lisbonne ? Parce que chaque gouvernement agit selon le principe du « rational choice » et espère que l'amélioration des pratiques nationales puisse enfin modifier les préférences des électeurs en faveur des gouvernements. Néanmoins, ils ont ainsi pénétré dans un processus à plusieurs niveaux qui conditionne leur choix. C'est le résultat des premières recherches publiées sur la mise en oeuvre nationale. Rien d'étonnant dès lors à ce que, trois ans plus tard, ils essayent de diminuer l'impact de la stratégie de Lisbonne en la diluant, en la fragmentant, en la soumettant aux « impératifs » d'ECOFIN.

Si on veut ouvrir une nouvelle phase de la stratégie de Lisbonne, avancer sur une nouvelle base, comme l'a souhaité la conférence organisée par le C. E. S. E en octobre 2003 sur ce sujet, il faut :

- a) mettre au point le dispositif européen, en précisant les rôles respectifs de la Commission et du Conseil, même au niveau de la révision du traité ;
- b) accroître la légitimité démocratique, tant sociale que parlementaire ;
- c) mobiliser les acteurs sociaux dans le contrôle et dans l'amélioration de la mise en oeuvre nationale des lignes directrices approuvées au niveau européen et transposées dans des Plans nationaux qui, dans certains pays ne se matérialisent pas en cohérence avec les lignes directrices européennes.

LES LIMITES DE LA STRATEGIE DE LISBONNE ET DE LA MOC : LA QUESTION DE LA LEGIMITE

La « stratégie de Lisbonne » est fondamentalement basée sur la conviction que l'efficacité des politiques économiques et sociales constitue un critère de légitimité pour l'action de l'UE. Il est vrai, en effet, que les crises économiques et sociales constituent des facteurs de délégitimation de l'intégration, même si l'UE ne dispose pas de compétences dans le domaine des politiques économiques et sociales.

Néanmoins la question de la légitimité et du contrôle démocratique a été posée par le PE notamment (Rapport Bullmann de février 2002). Pour ce qui est du Conseil européen, sa légitimité nationale est basée sur le fait que les gouvernements et leurs chefs sont issus d'élections nationales démocratiques. Les Parlements nationaux ont le droit de contrôler non seulement leurs ministres mais aussi l'application des plans nationaux, basés sur les lignes directrices européennes mais librement rédigés par les gouvernements et votés par eux, et ils renforcent leur contrôle de la politique européenne de leurs gouvernements respectifs dans ces domaines essentiels. Ces garanties de contrôle sont suffisantes de l'avis d'une partie de la littérature scientifique pour que l'on ne parle pas de déficit démocratique : les contributions de F.W. Scharpf et de A.Moravcsick, publiées dans le volume cité « Integration in an Expanding EU », sont très instructives à cet égard.

Toutefois, de l'avis d'autres spécialistes, si la légitimité était uniquement nationale, elle ne correspondrait pas au caractère supranational de la « stratégie de Lisbonne ». Comme il s'agit d'une stratégie européenne, la légitimité doit aussi être supranationale. La première question doit donc être de savoir comment renforcer la légitimité supranationale par un rôle accru du PE. Le défi est double : il concerne la stratégie dans sa globalité et dans ses dimensions spécialisées. Sur le premier plan, qui est capital, la solution pratique mise en oeuvre par la Présidence portugaise avant le Conseil européen spécial de printemps 2000 est très intéressante, même si elle est risquée : pour la première fois, le Rapport de la Présidence du Conseil européen au Parlement a pris place non seulement après mais aussi avant le Conseil européen et le PE a approuvé une résolution favorable²⁶. Mais cette formule ne possède aucune base légale et rien n'a pu forcer les Présidences suivantes à réitérer la performance réussie par M. Guterres et la Présidence devant le PE. Une option pourrait consister à établir une session plénière annuelle du PE consacrée à la stratégie socioéconomique de l'UE, avant chaque Conseil européen du printemps. Le contrôle parlementaire du suivi peut lui aussi être amélioré. Une réponse aux préoccupations exprimées au nom de la citoyenneté européenne et réclamant un renforcement du rôle de contrôle démocratique exercé par le PE consisterait à imposer des contacts réguliers entre la Présidence du Conseil et les

²⁶ Parlement européen, Résolution du Parlement européen sur le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne, Ref B5-0236, 0239 et 0240/2000, Mars 2000

Commissions spécialisées du PE au sujet des progrès réalisés dans la mise en œuvre des différents chapitres de la « stratégie de Lisbonne » et l'application de la MOC²⁷.

Au niveau de la légitimation sociale, la méthode ouverte de coordination vise une plus grande ouverture aux acteurs sociaux, ouverture nécessaire dans le cadre de la construction de la société de la connaissance. Les acteurs socialement et économiquement organisés voient en effet leur participation se renforcer ; mais ils critiquent l'absence d'une instance centrale qui permettrait une concertation sur tous les processus socioéconomiques en cours. Le Forum tripartite des partenaires sociaux avant chaque Conseil européen du printemps est un pas dans la bonne direction.

LES DEFICITS DE LA BASE JURIDIQUE DE LA MOC ET LA CONVENTION

En l'an 200, ce fut une erreur que de séparer la question de la gouvernance économique et sociale des enjeux de la réforme institutionnelle. C'est pourquoi le Traité de Nice n'a pas abordé la question de la base juridique de la stratégie de Lisbonne. Malgré que les mandats des Conseils européens de Nice (Déclaration 23) et de Laeken (Déclaration de Laeken) n'aient pas été très généreux en indications à ce propos, la Convention et la CIG 2003 seront probablement les dernières occasions d'avancer vers un « modèle socio-économique européen », en tant que dynamique et objectif communs.

La gouvernance économique trouve une place très limitée dans la Déclaration de Laeken alors qu'elle est au centre de la discussion sur les perspectives de la Stratégie de modernisation lancée en 2000 et de la réflexion sur les implications de l'euro. Il n'est pas étonnant que la Stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination (MOC) soient revenues sur le tapis comme questions importantes à régler depuis les premiers débats de la Convention, et notamment dans les documents initiaux des groupes V et VI, présidés respectivement par MM. Christophersen et Haensch en mai 2002. Ces documents ne sont pas des textes juridiques élaborés, mais ils furent à la base de deux discussions sur la MOC.

²⁷ Il est évident que les rôles et les compétences respectifs de la Commission, de la BCE et des acteurs sociaux organisés demandent également une définition plus claire. Le PE avait déjà présenté une proposition dans sa Résolution de mars 1999, s'agissant notamment de la procédure des GOPE (art. 99, par. 5). Le PE exprime de plus en plus son sentiment d'être marginalisé dans une large part de la gouvernance européenne.

Le document Haensch, présenté le 29 mai 2002 comme base pour le groupe de travail VI « Gouvernance économique » de la Convention, ne couvre pas l'entièreté de notre sujet, puisque il est en grande partie limité à l'UEM. Il note pourtant au point 3 que « en outre il existe un certain nombre de domaines tels que l'emploi, les questions sociales et l'éducation qui font aujourd'hui l'objet d'une coordination ouverte et toutes relèvent du cadre général du processus (sic!) de Lisbonne.... »²⁸. Il serait erroné d'isoler la MOC du contexte dans lequel elle a été élaborée dans le cadre d'un modèle que je qualifierais de « gouvernement mixte »²⁹.

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

Non seulement plusieurs scientifiques et autorités nationales membres du Conseil (le Ministre F.Vandenbroucke notamment³⁰), mais aussi plusieurs membres de la Convention (Mme Van Lancker, MM. Hain, de Rossa, Lopez, Oliveira-Martins, etc), ainsi que des représentants de la société civile, notamment le Secrétaire général de la C. E. S., E.Gabaglio, ont répondu par l'affirmative à la question de savoir s'il faut « ancrer la MOC dans le traité ». Au niveau de la séance plénière la question a été abordée en octobre 2002 et le vice-président de la Convention, G.Amato, a défendu l'idée d'une « constitutionnalisation » de la méthode ouverte de coordination.

Mais deux options étaient possibles sur le papier :

- a) soit la codification des aspects communs aux diverses applications, des rôles respectifs du Conseil, de la Commission et du PE, des acteurs sociaux dans la première partie du Traité et notamment dans le chapitre consacré aux compétences et aux actions de coordination ;
- b) soit (et les deux options ne sont pas contradictoires) une série de révisions à apporter dans la partie consacrée aux politiques, qui est devenue la partie III du projet de Traité constitutionnel.

²⁸ L'expression « processus de Lisbonne » ne correspond pas aux documents officiels du Conseil européen et de la Commission: la Stratégie globale de modernisation approuvée à Lisbonne pour 2000-2010 inclue les processus de Luxembourg (stratégie européenne pour l'emploi), Cologne (dialogue macroéconomique), de Cardiff (réforme des marchés) et d'autres politiques (Voir Conseil européen de Lisbonne, Conclusions de la Présidence, SN100/OO, 23-24. 3. 2000). En outre, il ne s'agit pas de « coordination ouverte », mais de « méthode ouverte de coordination »(voir le document de la Présidence annexé aux conclusions du Conseil européen de Feira, *Note on the Ongoing Experience of the Open Method of Co-ordination*, 9088/OO, 14. 6. 2000)

²⁹ Pour ce concept essentiel de l'histoire de la pensée politique depuis Aristote et Montesquieu, je me permet de faire référence à mon Introduction à N. Bobbio, L'Etat et la démocratie internationale, Complexe, Bruxelles, 1999.

³⁰ F. Vanenbroucke, art cité.

Au sein de la communauté scientifique et des institutions, on présentait trois approches :

- a) le statu quo ou la formulation d'un article vague sur la « soft governance » : la MOC présentée comme exercice d'apprentissage mutuel qui inclut le « benchmarking », l'examen par les pairs, la diffusion des meilleures pratiques et des indicateurs communs. Mais cela reviendrait à conforter l'illusion que de telles mutations de la gouvernance européenne puissent avancer efficacement et légitimement dans la pratique sans que leur base institutionnelle et légale soit vraiment précisée et renforcée ;
- b) l'option opposée consiste à modifier radicalement les Traités en touchant à la répartition des compétences entre les Etats et l'Union. Par exemple, en reliant la MOC directement à la méthode communautaire. A cet égard, F.W. Scharpf et Mme G.Falkner ont proposé une réforme de l'art. 137. 2b TCE via l'élaboration de « directives cadres » dans le but d'assurer un effet plus contraignant de la coordination, dans le respect scrupuleux des « diversités légitimes » nationales, mieux, de la tripartition des modèles de « Welfare State » européens en scandinaves, bismarckiens et anglo-saxons ³¹. Cette idée est intéressante puisqu'elle vise le renforcement de la base légale de la MOC en conciliant la convergence avec les diversités. Mais toutes les oppositions politiques soulevées au niveau du Conseil européen et des Conseils spécialisés entre 2000 et 2002 contre l'application de la méthode communautaire aux domaines couverts par la stratégie de modernisation, contre le passage au Vote à la Majorité Qualifiée (à l'occasion du Conseil européen de Nice), mais aussi contre le passage de la coopération à la coordination, vont être relancées, notamment au niveau des représentants de nombreux gouvernements, surtout si l'on tient compte du changement de cycle politique intervenu dans plusieurs Etats membres ;
- c) la troisième perspective qui a émergé dans la communauté scientifique prône le renforcement de la base légale de la MOC, de sa légitimité et son efficacité, mais sans toucher au partage des compétences, soit par un article général soit par des révisions multiples à situer dans la partie relative aux politiques. Un débat organisé à l'ULB le 19 juin 2002 sur les « Implications institutionnelles de la stratégie de Lisbonne » a approfondi ces pistes et permis de dégager une convergence sur cette troisième approche ;

³¹F. W. Scharpf, The European Social Model: Coping with the Challenge of Diversity, march 2002, IUE Firenze, IUE, cit. e G. Esping -Andersen The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, 1990.

l'option de la partie de traité où placer un article (dans la première partie ou dans la partie relative aux politiques) et la question du rôle de la Commission sont cependant restés deux sujets ouverts.

Le rôle de la Commission doit être impérativement renforcé car nous avons fait l'expérience du mauvais fonctionnement du triptyque de la gouvernance. Ce mauvais fonctionnement a des conséquences pratiques : plusieurs scientifiques dénoncent le déséquilibre entre l'économique et le social, entre l'intégration négative très poussée et l'intégration positive soumise à des contraintes³². En outre, 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 nationale³³ sont aussi le résultat d'une crise de leadership de la stratégie de Lisbonne. Dans ce cadre s'affirme, comme suppléant, le leadership d'ECOFIN et par là même une hiérarchisation abusive des politiques sous l'hégémonie de la politique économique du Pacte de stabilité, ce qui provoque régulièrement des tensions, à la veille des Conseils européens de printemps notamment. Si la question du leadership n'est pas résolue, même la proposition, en soi correcte, d'avancer dans l'intégration des priorités des Conseils emploi, social, recherche, etc., dans le cadre des GOPE, ne pourra que se traduire par un leadership accru d'ECOFIN et de ses objectifs, tout à fait légitimes, mais unilatéraux par rapport à l'équilibre « constitutionnel » entre l'économique et le social. Les applications sectorielles de la MOC risquent ainsi de se transformer en des instruments permettant d'obtenir plus facilement un consensus autour des formes de libéralisation et des coupes aux politiques sociales demandées par ECOFIN. C'est la crainte exprimée par J. Begg, F. Scharpf et d'autres spécialistes.

Le défi du gouvernement de la stratégie de Lisbonne et de la MOC sera difficilement relevé par des solutions unilatérales : ni le Conseil européen, ni la Commission, ni le Conseil ne peuvent offrir une solution à eux seuls. Il faut plutôt relancer la piste théorique du « gouvernement mixte » et les solutions pratiques axées sur l'augmentation des synergies entre la Commission et

³² Scharpf 2002

³³ Voir les récentes études sur la mise en œuvre de la MOC et de la Stratégie européenne pour l'emploi : C. de la Porte et P. Pochet Building Social Europe through the Open Method of Coordination, 2002 ; M. Ferrera, M. Matsaganis, S. Sacchi, Open coordination against poverty : the new EU social inclusion process in Journal of European Social Policy 12. n. 3. 02 et M. Ferrera e E. Gualmini, La strategia europea sull'occupazione e la governance domestica del mercato del lavoro, paper ISFOL, 2. 02, J. Goetschy, The EES : Genesis and Development, in « European Journal of Industrial Relation », n2, 1999

le Conseil : c'est quand même la Commission qui, dans le cadre du triptyque, est la seule institution qui puisse garantir la continuité de la stratégie.

Le rôle accru de la Commission adopté par plusieurs DG (et en partie, élaboré par le Livre Blanc de VII 2001 et par la proposition de la Commission à la Convention de mars 2002) au niveau de la stratégie de Lisbonne doit constituer une référence. Bien entendu le Commission doit agir d'entente avec les Etats dans ces domaines délicats. Quelle que soit la solution, la création d'un Conseil affaires européennes est une des pré-conditions pour améliorer l'efficacité et la mise en œuvre des politiques. Cela dépend largement des législations nationales, mais le nouveau Traité pourrait exprimer une orientation en ce sens.

Les résultats de la Convention ont confirmé cette approche dans la deuxième version II présentée, par des révisions d'articles de la troisième partie du traité (et pas de la première partie). La proposition d'Amato de placer un nouvel article général dans le cadre de la partie I a été rejetée à deux reprises par le Présidium en mai 2003, pour des raisons liées d'une part aux traditionnelles objections politiques du centre-droite contre la politique sociale européenne, d'autre part aux craintes des entités sub-nationales de voir leur pays dépossédé de compétences en raison de l'application de la MOC. L'art 16 A proposé avait été formulé de la façon suivante :

« 1. Where the Constitution excludes harmonization and does not specifically regulate coordination, the attainment of common European goals through national policies may be pursued by the open method of coordination, whenever the Member States so decide.

2. The open method of coordination shall be based on the definition of common guidelines or objectives with appropriate arrangements for periodic monitoring and evaluation. It may provide for timetables, indicators, benchmarking and exchange of best practices.

3. The European Council shall approve the definitions and adapt the method to match the specific needs of the particular policy area in which it wishes to promote coordination. At its request, the Commission shall support the process, by presenting proposals on guidelines and indicators, organizing the exchange of best practices and preparing the necessary elements for the periodic monitoring and evaluation. The European Parliament shall be kept fully informed ».

Suite à cet échec, une pression s'est fait ressentir. La composante parlements nationaux a joué un rôle important, particulièrement à l'occasion de leur rencontre avec M. Giscard d'Estaing de juin 2003. Suite au feu vert obtenu au Conseil européen de Salonique et à de complexes négociations,

le Présidium a accepté d'intégrer la MOC (sans la citer ouvertement) dans le cadre d'un certain nombre de politiques à négocier. En effet, la stratégie de Lisbonne concerne des domaines controversés et des politiques classées comme compétences mixtes ou des domaines où seules des mesures d'appui sont possibles : emploi, éducation, formation professionnelle, santé publique, industrie, recherche et développement, etc. A propos de quelles politiques peut-on expliciter au niveau du traité une application de la MOC ?

Le Présidium a tranché en faveur de quatre politiques et à l'occasion de sa dernière séance plénière du 9-10 juillet 2003, la Convention a rajouté à la partie III - art. 107 (ex-140, politique sociale) ; art 148. 2 (ex-165, recherche) ; art. 179.2 (ex-152, santé publique) ; art 180.2 (ex-157, industrie) - du traité constitutionnel le paragraphe suivant :

« Les Etats membres coordonnent entre eux, en liaison avec la Commission, leurs politiques et programmes dans les domaines visés au paragraphe 1. La Commission peut prendre, en contact étroit avec les Etats membres, toute initiative utile pour promouvoir cette coordination, notamment des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser des échanges des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques. Le parlement est pleinement informé. »

La politique de l'éducation a été exclue, mais les quatre politiques révisées sont importantes et correspondent à des intérêts et à des préoccupations divers, ce qui devrait accroître le consensus. Les aspects essentiels sont repris, y compris le monitoring sur base régulière, et avec un choix clair pour le renforcement du rôle de la Commission. Mais la critique selon la quelle on assisterait inévitablement à une centralisation, bien que compréhensible, n'est pas pertinente puisque la Commission doit agir d'entente avec les Etats.

Il est possible que, lors de la CIG, des gouvernements demandent que l'on revienne sur ces propositions de la Convention. Ce serait une erreur. Seule l'application de la MOC peut favoriser une convergence plus approfondie des sociétés européennes, au-delà des « critères de convergence » ainsi qu'une coordination des budgets nationaux qui permette de surmonter les limites des dépenses possibles avec le budget de l'UE.