

Policy Paper n° 12

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination

12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace

Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa.

Stefan Collignon

Professeur de Politiques économiques européennes à la 'London School of Economics and Political Science' (LSE) et au Collège d'Europe à Bruges. Ancien assistant du Directeur Général pour l'Europe au Ministère fédéral allemand de l'économie.

Renaud Dehousse

Professeur Jean Monnet à « Sciences po » où il dirige le Centre européen. Il est conseiller scientifique pour les publications à Notre Europe.

Jean Gabolde

Un des fondateurs du Programme de Recherche et Développement/ Ancien Directeur de la politique scientifique et de la Coopération internationale à la Commission européenne.

Marjorie Jouen

Diplômée en sciences politiques et consultante pour Notre Europe pour les questions de politique de cohésion, fonds structurels et élargissement de l'Union européenne.

Philippe Pochet

Diplômé en économie (travail, politiques sociales) et à la tête du laboratoire d'"Institutions dynamique historique de l'Economie" du CNRS.

Robert Salais

Directeur de l'Observatoire social européen et enseignant à l'Université Catholique de Louvain (Belgique).

Rolf-Ulrich Sprenger

Diplômé d'un MBA d'économie, il est professeur au Collège d'Europe. Depuis décembre 2004, il est directeur de "Environmental, Regional and Transport Economics Department" à l'Institut d'Etudes économiques de Munich (IFO).

Hugo Zsolt de Sousa

Diplômé d'économie et chargé d'études à Notre Europe depuis 2002 pour les affaires économiques.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

Notre Europe prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante.

Table des matières

Introduction	1
Principales caractéristiques du processus de Lisbonne	3
<hr/>	
Qu'est-ce qui a été réalisé jusqu'à présent ?	5
<hr/>	
Principaux problèmes	8
<hr/>	
L'absence d'une combinaison adéquate des politiques économiques	8
Manque d'attention accordée aux spécificités des domaines politiques concernées	9
La faiblesse du système de pression par les pairs	10
Direction par objectifs et indicateurs	11
La faiblesse du mécanisme de coordination	12
Un exercice essentiellement bureaucratique	13
Recommandations	15
Améliorer la coordination en matière de politique économique	15
Renforcer l'efficacité de la MOC	16
Une coordination doit commencer au sein de chaque Etat membre	18
Renforcer la légitimité de la MOC	19
Conclusion	21

Introduction

Au vu des transformations engendrées par la mondialisation et des opportunités de développement résultant des nouvelles technologies, lors de sa réunion en mars 2000 à Lisbonne, le Conseil européen a identifié une série de points faibles de l'économie européenne : un chômage structurel à long terme, la faiblesse du taux d'emploi et le sous-développement du secteur des services. Dans une phrase souvent citée, il a de ce fait assigné à l'UE "un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir : devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et durable de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale." Nous constaterons ci-après que cette approche était une option politique de second rang, l'idée initiale portant sur une meilleure combinaison des politiques macro-économiques, en d'autres termes une meilleure interaction entre d'une part les politiques économiques des 12 Etats membres de la zone euro et d'autre part entre ces derniers et la Banque centrale européenne. Cette stratégie a échoué car certains Etats membres ont résisté aux demandes de coordination de leurs politiques économiques, l'UE étant donc à l'heure actuelle toujours confrontée à douze politiques fiscales et budgétaires non coordonnées et à une seule politique monétaire.

La stratégie de Lisbonne vise la mise en place d'une « société de la connaissance » en encourageant la recherche, en développant les technologies de l'information et en instaurant un climat favorable à l'innovation, en accélérant la levée des obstacles à la liberté de prestation de services et à la libéralisation des marchés des transports et de l'énergie. En parallèle, elle met l'accent sur la nécessité de moderniser le modèle social européen, entre autres via l'augmentation du taux d'emploi, la réforme des systèmes de protection sociale afin de faire face au vieillissement de la population et enfin la lutte contre l'exclusion sociale. Le développement durable a été ajouté ultérieurement. Cet ambitieux programme, qui s'efforce d'allier compétitivité économique et préoccupations sociales, n'a certes pas eu l'effet mobilisateur escompté sur l'opinion publique, mais la méthode élaborée pour sa mise en œuvre a suscité beaucoup d'intérêt.

L'année passée, le Conseil européen a chargé un groupe de haut niveau, présidé par Wim Kok, l'ancien Premier ministre néerlandais, d'effectuer une évaluation des progrès réalisés. Le rapport du groupe et les propres recommandations de la Commission serviront de base pour la révision à mi-parcours par le Conseil européen de la stratégie de Lisbonne. Ce Policy Paper *de Notre Europe* a pour objet de procéder à une évaluation critique de la stratégie de Lisbonne et de fournir un certain nombre de recommandations pour renforcer son efficacité. Le document commence par évoquer les principales caractéristiques du processus de Lisbonne. Il évalue les principaux problèmes qui ont empêché une mise en œuvre efficace de ce processus. Il examine des problèmes tels que l'absence d'une combinaison adéquate des politiques économiques européennes, le manque de coordination des principaux acteurs, l'utilisation de la MOC, le rôle de la gestion par objectifs et par indicateurs, de même que la légitimité de l'exercice dans son ensemble.

Suite à cette analyse, nous présentons douze recommandations, qui, si elles étaient appliquées, permettraient selon nous une mise en œuvre plus simple, plus claire et plus efficace de la stratégie de Lisbonne.

Principales caractéristiques du processus de Lisbonne

La stratégie de Lisbonne était censée recourir à un vaste éventail d'instruments politiques. Certains de ces instruments étaient bien connus : des directives étaient prévues pour la politique du marché unique, le budget de l'UE ayant quant à lui un rôle à jouer dans le domaine de la recherche. De plus, les conclusions du Conseil européen ont tracé les grandes lignes de ce qui a été présenté comme une nouvelle méthode de travail, à savoir la *méthode ouverte de coordination* (MOC). « Conçue pour aider les Etats membres à développer progressivement leurs propres politiques, [cette méthode] consiste à :

- définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres ;
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;
- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;
- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements. » (Conseil européen de Lisbonne, 2000 : paragraphe 37)

On distingue plusieurs caractéristiques clés de la méthode :

- sa flexibilité : elle ne prétend pas définir des objectifs uniques, convenant à chacun, mais s'efforce d'établir des « lignes directrices » que chaque Etat membre traduira en plans d'action spécifiques en fonction de sa propre situation. Ce désir de refléter le contexte national dans lequel les politiques doivent être mises en œuvre s'explique aisément par la nature des domaines politiques concernés et fait en outre la distinction entre par exemple le travail au niveau européen et le travail réalisable dans le cadre de l'OCDE ou d'autres organisations internationales. Il existe de nombreuses différences d'un système de protection sociale à l'autre et il est difficilement envisageable (et d'ailleurs pourquoi vouloir l'envisager) de les couler dans un seul et même moule.
- La nature décentralisée du processus : l'impulsion n'est plus censée venir d'en haut, mais d'un travail collectif réunissant « l'Union, les Etats membres, les collectivités régionales et locales, de même que les partenaires sociaux et la société civile » (Conseil européen de Lisbonne : paragraphe 37), mettant l'accent sur la nature "ouverte" de la nouvelle méthode.

- La mise en place de procédures de routine, visant à encourager la mise en commun des connaissances et qui comprend la définition de lignes directrices et d'indicateurs, un suivi périodique de rapports nationaux et la recherche des meilleures pratiques. Les fonctionnaires nationaux, acteurs clés de ce processus, doivent être en mesure d'identifier les points forts et les points faibles de leurs plans d'action en comparant leurs résultats avec ceux de leurs pairs.
- L'absence de contraintes formelles : les lignes directrices étant formellement dépourvues de tout caractère obligatoire, le processus d'évaluation par les pairs vise à stimuler les échanges d'informations. En pratique, en début de chaque année, la Commission élabore un rapport qui évalue les progrès de l'ensemble des pays vers la réalisation des objectifs. Le rapport identifie ceux qui caracolent en tête et ceux qui restent à la traîne. Afin d'assurer le succès de la nouvelle stratégie, on mise sur "l'émulation entre les Etats membres",¹ plutôt que sur des mécanismes classiques de contrôle communautaire. La pression par les pairs est censée compenser les pouvoirs limités attribués à la Commission dans la plupart des domaines concernés.

La stratégie de Lisbonne a été largement inspirée par le processus de Luxembourg, conçu en 1997 pour assurer la mise en place de la stratégie européenne de l'emploi (SEE) et qui contenait déjà les principaux concepts de la MOC : lignes directrices, meilleures pratiques et fixation d'objectifs adaptés aux spécificités nationales (Rodrigues, 2001). Les racines du processus de Luxembourg étaient plus anciennes ; il tentait de transposer, dans le cadre de la politique de l'emploi, les ambitions et les techniques qui avaient caractérisé le grand projet des années 1990, l'Union économique et monétaire (UEM).

Avant même Lisbonne, l'esprit du processus de Luxembourg avait inspiré le développement de nouveaux instruments de coordination des politiques économiques. Le processus de Cardiff, établi en 1998, devait encourager les Etats membres à mettre en oeuvre des réformes structurelles visant à améliorer la compétitivité de l'économie européenne, en assurant la libéralisation du capital, des services et des marchés de marchandises, de même qu'en rendant le marché de l'emploi plus flexible. L'année suivante, le processus de Cologne a été instauré pour promouvoir le « dialogue macro-économique » entre les partenaires sociaux, les gouvernements nationaux, la Commission et la Banque centrale européenne.

A Lisbonne, il a été décidé d'étendre les méthodes flexibles de coopération à une série de nouveaux domaines : la société de l'information, la recherche, la politique d'entreprise, la politique sociale et l'éducation. La lutte contre l'exclusion (Nice, décembre 2000), la protection sociale (Stockholm), mars 2001) et l'environnement (Gothenburg, juin 2001) ont été ajoutés à la liste des domaines pour lesquels il convient d'utiliser la MOC.

¹ "L'emploi, les réformes économiques et la cohésion sociale. Pour une Europe de l'innovation et de la connaissance", notes de la présidence portugaise du 12 janvier 2000, doc. 5256/00, point 6.

Qu'est-ce qui a été réalisé jusqu'à présent ?

La stratégie de Lisbonne a défini une série d'objectifs à atteindre par les Etats membres d'ici 2010. Ces objectifs portent entre autres sur des domaines tels que la politique sociale, l'éducation, la formation permanente, la R&D, la cohésion sociale, l'emploi, les indicateurs généraux macro-économiques et l'environnement. En utilisant les indicateurs élaborés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, force est de constater que cette dernière ne fournit pas les résultats escomptés. Dans son récent rapport, le groupe de travail présidé par Wim Kok a indiqué qu'il y "a beaucoup à faire pour éviter que Lisbonne ne devienne un synonyme d'objectifs manqués et de promesses non tenues". La situation globale est en effet peu glorieuse.

Pour évaluer les progrès réalisés sur la voie des objectifs de Lisbonne, il convient d'examiner les choses sur deux plans différents : Les progrès réalisés par les différents pays depuis le lancement de la stratégie et les progrès réalisés sur une base annuelle. Pour ce qui est du premier plan, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni. enregistrent une meilleure performance globale, alors que la Grèce, l'Espagne, l'Italie et le Portugal sont à la traîne. Cette situation reflète toutefois en partie le fait que les politiques mises en œuvre dans des pays tels que le Danemark et la Suède ont largement inspiré la stratégie de Lisbonne. En évaluant les progrès réalisés depuis 1999, on constate les bons résultats de la Belgique, de la France et de la Grèce, l'Allemagne, le Luxembourg, l'Autriche et le Portugal affichant par contre des résultats décevants. Un bon exemple en la matière est le taux de transposition des directives de Lisbonne, un aspect essentiel de la stratégie de Lisbonne. Là encore, selon le dernier rapport élaboré par la Commission européenne en vue du Conseil européen qui doit se tenir au printemps, 58,3 % des 40 directives qui devaient être transposées d'ici la fin 2004 ont effectivement été transposées en droit national par les Etats membres et seules 7 ont été correctement mises en œuvre par l'ensemble des Etats membres². La France, l'Allemagne et la Grèce se sont retrouvées en queue de peloton, avec des taux variant de 42 % à 35 %.

Ensuite, les progrès n'ont pas porté de manière uniforme sur l'ensemble des domaines politiques. Parallèlement à des succès tels que l'espace aérien unique européen, la déréglementation des télécommunications, pour n'en citer que quelques-uns, les progrès se sont avérés très lents dans d'autres domaines tels que l'emploi, les marchés financiers, la protection sociale et l'environnement. Les progrès semblent avoir été plus rapides dans les domaines politiques faisant l'objet d'approches similaires des Etats membres que dans les domaines où les préférences nationales diffèrent. Cet état de fait peut certes sembler inévitable, mais il indique également que le système de pression par les pairs, lequel a précisément été créé pour réduire ces différences, n'a pas eu l'impact escompté. Il soulève en

² Ce constat met en évidence le manque de coordination et les différentes priorités nationales des Etats membres en dépit de la stratégie de Lisbonne.

outre certaines questions quant au caractère approprié de la méthode ouverte de coordination dans les domaines caractérisés par de fortes externalités négatives (voir ci-après).

Un autre domaine dans lequel les progrès ont été pour le moins incertains est l'environnement. Suite à des engagements au niveau mondial, de l'UE et pan-européen, les 25 Etats membres de l'UE ont en effet adopté des mesures en faveur d'un développement durable et/ou des stratégies d'intégration environnementale. 19 Etats membres ont mis en place des stratégies nationales de développement durable, y compris certaines soumises à révision. Quelques plans d'intégration sectorielle ont été présentés, notamment dans les domaines du transport et de l'énergie, ainsi qu'en matière de développement rural. Les preuves concrètes d'actions visant la mise en œuvre des SNDD ? ne sont toutefois guère nombreuses.

Depuis le début des années 1990, d'importants progrès ont néanmoins été réalisés pour restructurer les administrations afin d'améliorer la prise en compte de l'environnement. Dans certains cas, les anciens Etats membres de l'UE (15) ont développé des structures ou des commissions intergouvernementales qui regroupent des acteurs politiques et/ou administratifs afin de traiter les questions relevant du développement durable. Dans les nouveaux Etats membres (10), différents organes, chargés de soutenir le développement durable et l'intégration environnementale, ont été mis en place dans les années 1990. Dans certains cas, des mesures de restructuration plus radicales ont été engagées. Les collectivités locales jouent également un rôle de plus en plus important. Et pourtant, même dans les cas où des changements d'organisation pour soutenir la coordination et la communication au niveau politique ou administratif ont été réalisés, les objectifs environnementaux ou de développement durable n'ont pas toujours été pleinement intégrés.

L'évaluation de la réussite ou de l'échec de la stratégie de Lisbonne passe souvent par une comparaison entre l'économie européenne et l'économie américaine et asiatique. Plusieurs indicateurs montrent clairement que l'UE est à la traîne derrière les Etats-Unis concernant un grand nombre de variables macro-économiques : Aux Etats-Unis, le PIB par tête en SPA³ est plus élevé d'environ 35 % à celui de l'UE et la productivité par personne employée est supérieure de 20 % aux Etats-Unis par rapport à l'UE. Le fait que l'Europe ne rattrape pas les Etats-Unis depuis 1999 est plus inquiétant : il n'y a eu aucune variation au niveau du PIB, mais l'écart s'est creusé en termes de productivité⁴. Les niveaux de revenus plus élevés aux Etats-Unis résultent pour l'essentiel d'un taux d'emploi plus élevé. En termes de dépenses intérieures brutes en R&D, l'Europe s'efforce d'atteindre un PIB de 2 %, les Etats-Unis se positionnant à 2,7 %. Mais certains pays de l'UE excellent dans ce domaine. La Suède, avec 4,25 %, et la Finlande, qui atteint presque 3,5 %, surpassent les Etats-Unis et se classent au rang des économies qui présentent la plus forte croissance des 15 Etats membres. Pour ce qui est des indicateurs de pauvreté, l'UE est au même niveau qu'en 1999, le chômage à long terme se

3 SPA signifie standard de pouvoir d'achat.

4 Voir le rapport de la Commission en vue du Conseil européen, printemps 2004. C'est exact pour ce qui est de la productivité par personne employée, mais plus incertain si l'on considère la productivité par heure, la France affichant par exemple de meilleurs résultats à cet égard que les Etats-Unis.

situant en 2002 à près de 3 % pour les 15 Etats membres, ce qui est certes mieux qu'en 1999 où l'on atteignait un taux de 4 %, mais reste loin du niveau des Etats-Unis qui est pratiquement égal à zéro.

En termes d'environnement, l'Europe se classe devant les Etats-Unis en présentant à la fois une consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre moins élevées ; tel était toutefois déjà le cas en 2000, avec un niveau de croissance moins élevé, et ce résultat ne peut donc être considéré comme une conséquence de la stratégie de Lisbonne. L'UE est d'ailleurs encore loin d'atteindre les objectifs de Kyoto. Les comparaisons avec d'autres grandes économies sont généralement axées sur la productivité et la croissance par tête, alors que d'autres critères importants tels que l'inégalité, les taux de pauvreté et de mortalité, qui font également partie intégrante de la stratégie de Lisbonne, sont souvent négligés. Dans ces domaines, l'Europe dépasse à la fois les Etats-Unis et l'Asie. La perception très répandue selon laquelle la stratégie de Lisbonne n'aurait pas fourni les résultats escomptés peut donc sembler quelque peu excessive.

La situation est néanmoins globalement décevante, d'où la nécessité de se demander pour quelle raison la stratégie de Lisbonne ne s'est pas montrée à la hauteur des attentes qu'elle a créées.

Principaux problèmes

L'ABSENCE D'UNE COMBINAISON ADEQUATE DES POLITIQUES ECONOMIQUES

L'idée d'allier la stratégie de Lisbonne à une combinaison adéquate des politiques économiques avait été examinée dès le début, puis abandonnée du fait de la réticence de certains Etats membres ou plus précisément de leurs ministres des Finances, qui ont résisté aux tentatives de coordination des politiques économiques nationales. L'une des options, qui avait alors été examinée, portait sur un objectif de croissance quantifié pour équilibrer les politiques budgétaires et monétaires, mais aucun consensus n'a pu être trouvé à ce sujet, l'accent ayant ensuite été mis sur la compétitivité. C'est pourquoi la stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination constituent une option de second rang, qui, dans les circonstances actuelles, ne permet pas d'établir une interaction appropriée entre l'économie de la demande et de l'offre. Idéalement, les mesures relevant de l'économie de l'offre (par ex. les réformes structurelles) devraient être combinées avec une meilleure coordination entre les politiques budgétaires et monétaires.

Il est vrai qu'un mécanisme de plus forte coordination a été prévu en matière de politique budgétaire. La triade chargée de la coordination des politiques économiques est nommée dans le traité : la Banque centrale européenne indépendante (art. 105), la procédure de déficit excessif (art. 104) et la surveillance multilatérale via les lignes directrices globales de politique économique (art. 99). Cette triade a toutefois montré ses limites en matière de coordination des politiques économiques. Non seulement les règles obligatoires actuelles concernant le déficit n'ont pas fonctionné, mais les Etats membres ont en outre été incapables de coordonner n'importe quel autre aspect de politique économique.

Pour assurer l'efficacité de règles obligatoires, le système des sanctions doit être strict, applicable, crédible et démocratiquement légitime pour éviter toute déviation éventuelle. Toutefois, en matière de coordination budgétaire, le système des sanctions n'a pas permis d'appliquer les règles étant donné que les Etats membres ne souhaitent pas se condamner les uns les autres, certains pays n'ayant par ailleurs pas respecté la règle des 3 % car elle était incompatible avec leurs objectifs à court terme. Les pays n'ont donc pas été capables d'engager une quelconque politique budgétaire coordonnée, nécessaire à une optimisation de la combinaison des politiques économiques et à la réduction du chômage, dans le cadre fourni par le traité (pacte de stabilité et de croissance). De plus, les capitales nationales répugnent toujours à discuter de politiques intérieures avec leurs partenaires avant la mise en œuvre de ces politiques. A titre d'exemples, on peut citer la décision française de baisse des impôts, une décision prise en 2003 sans tenir compte du pacte de stabilité et de croissance augmentant ainsi le niveau global de déficit de l'UE, ou l'absence d'accord en matière de licences UMTS en 2001. Ce manque de coordination entre les pays est assorti d'externalités négatives : il ne permet pas à la Banque centrale européenne de baisser les taux d'intérêt, une mesure qui favoriserait la croissance économique, et réduit pratiquement à néant toute tentative de coordination politique avec la BCE. Pour ce qui est de la politique économique, force est donc

de constater que ni la coordination politique dans le cadre du processus de Lisbonne, ni la mise en oeuvre de règles obligatoires n'ont été efficaces. De plus, en dépit de l'incapacité des Etats membres à coordonner leurs politiques, ils restent réticents quant à une plus grande délégation de pouvoir à la Commission européenne, la seule entité au niveau de l'UE à même d'assurer une certaine homogénéité et cohérence dans le cadre du processus de coordination.

MANQUE D'ATTENTION ACCORDEE AUX SPECIFICITES DES DOMAINES POLITIQUES CONCERNES

Un autre aspect qui pose problème pour une mise en oeuvre adéquate de la stratégie de Lisbonne provient du fait que les domaines politiques auxquels elle s'applique sont trop souvent traités comme s'il s'agissait au fond de domaines similaires. Le calendrier (2010) est le même alors que le type d'externalités qu'ils présentent et le temps nécessaire à la fourniture de résultats tangibles par les réformes peuvent différer de manière significative. Les questions environnementales sont, par exemple, souvent caractérisées par d'importantes externalités et les décisions doivent s'inscrire dans la durée pour produire des résultats. La politique budgétaire est assortie de fortes externalités. D'autres domaines politiques tels que l'emploi ou l'exclusion sociale présentent moins d'externalités et nécessitent moins de temps. L'application d'une méthode similaire à l'ensemble des domaines politiques risque de déboucher sur des stratégies nationales incohérentes : certains Etats membres auront tendance à se focaliser davantage sur des objectifs qu'ils sont susceptibles d'atteindre et dans la période requise plutôt que d'engager de sérieuses réformes dans d'autres secteurs.

Certains des domaines concernés par la stratégie de Lisbonne sont caractérisés par des externalités (technologiques) de réseaux, ce qui signifie que les progrès réalisés pour atteindre les objectifs de Lisbonne ont des effets technologiques qui débordent sur d'autres secteurs. Il s'agit par exemple des politiques touchant à la société de l'information, telles que la déréglementation des télécommunications, le cyberspace, la télévision numérique, la création d'un espace aérien unique, etc. Ce dynamisme n'a toutefois pas été étendu à d'autres domaines politiques concernés par la stratégie de Lisbonne. Nous citerons par exemple le manque de progrès sur les marchés financiers ou la politique de recherche lorsqu'il s'agit d'inclure d'autres agents économiques, tels que le secteur privé ou les opérateurs sur les marchés de l'énergie, pour ne mentionner que deux d'entre eux. Dans la plupart de ces domaines, les préférences nationales diffèrent et les gouvernements ont tendance à privilégier un résultat de court terme qui les favorise au plan national à des efforts visant un résultat optimal pour l'UE. On peut résumer la situation en disant que les progrès ont été plus aisément réalisés dans les cas de convergence des préférences nationales. Par contre, la MOC n'a pas permis de surmonter les divergences en matière de préférences politiques. Globalement, la méthode ouverte de coordination pourrait fonctionner avec certains types de biens publics (des biens assortis d'externalités de réseaux) mais elle ne s'est pas avérée très efficace pour les biens non assortis d'externalités de réseaux.

L'application sans discrimination de la méthode ouverte de coordination n'est manifestement pas la solution optimale. Dans un domaine tel que la politique environnementale, où la

législation de l'UE a joué un rôle de premier plan, la valeur ajoutée de la MOC n'a pas été démontrée.

LA FAIBLESSE DU SYSTEME DE PRESSION PAR LES PAIRS

La méthode ouverte de coordination était destinée à faciliter les progrès au niveau européen dans des domaines traditionnellement difficiles à traiter hors des frontières nationales. Les fonctionnaires nationaux se devaient de partager des informations et de développer les meilleures pratiques. Ce faisant, ils auraient exercé une pression les uns sur les autres, cette pression entraînant une progression des réformes structurelles au niveau national. Ce mécanisme de coordination en douceur aurait atteint le niveau du Conseil européen, lequel était censé constituer la principale source de volonté politique pour réaliser les objectifs préalablement convenus.

Le système de pression par les pairs n'a toutefois pas correctement fonctionné, en partie du fait que les membres ne souhaitent pas « nommer et mortifier » leurs pairs. Les acteurs sont peu motivés pour engager ce type de procédure : les différents membres craignent de se faire des ennemis et d'en payer les conséquences négatives dans d'autres domaines politiques où ils ont peu progressé. La difficulté est bien connue dans le cadre des relations internationales, les mécanismes de mise en oeuvre décentralisés fonctionnant rarement en l'absence de toute forme de contrôle. De plus, la multitude des points inclus dans la stratégie de Lisbonne, combinée aux différentes priorités politiques de chaque Etat membre, signifie que les pays n'exerceront pas une pression sur leurs pairs en relation avec des questions qu'ils ne considèrent comme une priorité au plan national. Le système de pression par les pairs qui figure en bonne place parmi les outils de la 'nouvelle gestion publique' a été emprunté au gouvernement d'entreprise. Cette technique peut être efficace au niveau de l'entreprise où il existe en principe une hiérarchie bien définie, mais son utilisation dans le contexte européen, avec une chaîne de commandement nettement moins évidente, est problématique (Arrowsmith et al., 2004).

Le système de pression par les pairs étant le seul système de contrôle envisagé par la stratégie de Lisbonne, on peut en conclure qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune entité à même d'assurer la réalisation des objectifs de Lisbonne. En termes plus abstraits, le problème du processus de Lisbonne, c'est qu'il vise à produire des biens publics avec de vastes externalités et sans octroi de propriété, les gouvernements nationaux étant responsables des biens publics produits au niveau national, mais pas encore des biens publics européens.

L'institution "naturelle" à même de traiter ces questions serait la Commission européenne, mais elle peut uniquement jouer ce rôle si a) son autorité est clairement établie et si b) elle est disposée à accepter le risque de confrontation avec les Etats membres défaillants. Le traitement du déséquilibre actuel entre les fins et les moyens, les ambitions et les instruments, constitue l'une des clés du succès de la stratégie de Lisbonne. C'est donc l'un des points clés à traiter dans le cadre de la révision à mi-parcours.

DIRECTION PAR OBJECTIFS ET INDICATEURS

La stratégie de Lisbonne est largement basée sur des indicateurs et des objectifs qui devraient rendre le contrôle politique plus transparent et plus crédible. Elle devrait également adresser des messages clairs aux Etats membres, les avertissant qu'ils se doivent d'engager des réformes pour atteindre les objectifs fixés. En préparant le Conseil européen qui doit se tenir au printemps, la Commission européenne examine les progrès réalisés par les Etats membres au regard des objectifs préalablement convenus. Une telle approche présente toutefois de sérieux défauts. Le plus important d'entre eux est qu'elle incite à maquiller la réalité : au lieu d'engager de sérieuses réformes à long terme, les pays s'efforcent de respecter l'objectif à court terme, surestimant par moments les résultats nationaux pour obtenir un meilleur "résultat".

L'emploi est l'un des domaines où ce type de procédé est le plus flagrant. La SEE, convenue au Luxembourg en 1997 et révisée en 2002, est un élément essentiel de la stratégie de Lisbonne. L'accent est mis sur la création de conditions pour le plein emploi, notamment par l'augmentation du taux d'emploi global de l'UE à 70 % et du taux d'emploi des femmes à 60 %. Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Stockholm (mars 2001) ont ajouté deux objectifs intermédiaires et un objectif supplémentaire : augmentation du taux d'emploi global à 67 % d'ici 2005, à 57 % pour les femmes d'ici 2005 et 50 % pour les travailleurs plus âgés d'ici 2010. Les données de référence étant toutefois révisées chaque année et eu égard à la forte tentation de « ne pas faire mauvaise figure » par rapport aux autres, les Etats membres ont toujours tendance à surestimer leurs résultats nationaux... Une réforme du marché du travail⁵ a plutôt des conséquences positives à long terme, une flexibilité accrue risquant plutôt d'augmenter à court terme le taux de chômage.

Compte tenu des différences entre la situation respective de chaque pays, les indicateurs utilisés au niveau européen semblent par moments artificiels : ils ont tendance à plutôt refléter un consensus aisément établi entre les pays et non des éléments réellement perçus par les citoyens comme importants pour leur vie et leurs aspirations. De plus, les buts et les valeurs des citoyens européens sont multiples et ne sont pas aisément compatibles. Il convient d'adopter des mesures afin de renforcer le caractère « ouvert » de la MOC, une implication active des parties prenantes étant indispensable à une mise en œuvre réussie de cette méthode. Les partenaires sociaux et les autorités régionales doivent être directement impliqués dans la définition des stratégies nationales visant à réaliser les objectifs de Lisbonne; il convient également de les inviter à contribuer à la mise en œuvre de stratégies nationales dans les domaines qui les concernent le plus directement. Une fois encore, il s'agit avant tout de convaincre tous ces acteurs que leur participation leur permettra de réaliser des progrès. Il faut par ailleurs prouver aux citoyens européens que la stratégie de Lisbonne a pour eux des retombées positives qu'ils ne peuvent obtenir au niveau national, notamment en termes de

⁵ Une réforme dans ce contexte signifie un assouplissement du marché du travail en termes d'embauche et de licenciement.

qualité de vie, de véritable liberté de choix ou d'opportunités d'emploi (Europe and the politics of capabilities, Salais, 2005).

Les indicateurs ne peuvent toutefois être élaborés et convenus sans délibération politique et sociale. Il est par exemple impensable de fixer un objectif de taux d'emploi de 70 % pour l'ensemble des pays en négligeant les spécificités propres à chaque marché du travail. Cet objectif, peut-être réaliste pour certains Etats membres, s'avère quasiment hors de portée pour d'autres. La focalisation sur des paramètres quantitatifs néglige en outre la dimension qualitative. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'objectif fixé pour l'Union en termes d'emploi est la maximisation de son taux d'emploi, mais rien n'est évoqué quant à la qualité des emplois. L'opinion selon laquelle des marchés du travail plus flexibles augmentent l'efficacité, la productivité et la croissance fait implicitement partie intégrante des politiques choisies. Un autre aspect clé est ce que l'on appelle « la modernisation du système de protection sociale », qui fait généralement référence à un assouplissement du système. On suppose à nouveau qu'une plus grande flexibilité, en d'autres termes moins d'avantages sociaux, entraîne automatiquement une croissance économique. Dans les deux cas, aucune preuve empirique n'est venue justifier cette hypothèse.

LA FAIBLESSE DU MECANISME DE COORDINATION

La MOC est articulée autour d'une forte logique sectorielle. Elle implique le développement de visions communes partagées par les experts et les décideurs politiques. Une mise en commun des connaissances est supposée faciliter un processus progressif d'échange d'informations, entraînant à long terme certaines formes de convergence cognitive et éventuellement des transferts au niveau politique. Cette logique pose plusieurs types de problèmes de coordination.

Premièrement, même au sein d'une communauté politique relativement homogène, on aurait tort de penser qu'une convergence progressive jaillirait tout simplement des discussions entre experts. Une fois que les grandes lignes politiques ont été définies au plus haut niveau, il convient de déléguer les tâches d'incitation à un travail commun et d'analyse régulière des leçons tirées, ceci afin d'assurer le développement progressif d'un socle commun de connaissance, notamment dans les domaines politiques qui se distinguent par des traditions nationales très différentes. Dans des domaines tels que la politique économique ou l'emploi, ce rôle a été expressément confié à la Commission. Cette dernière ne dispose toutefois pas de la même autorité dans le cadre de la MOC que dans le cadre des politiques communautaires « ordinaires ». De plus, les gouvernements nationaux n'acceptent pas toujours de se soumettre à une telle autorité ; ils se doivent en effet de répondre aux attentes de leurs propres électeurs avant de satisfaire les besoins d'hypothétiques électeurs européens. Ces formes de résistance risquent d'entraîner une autocensure de la Commission, ce qui ne peut que nuire à la qualité du travail collectif.

Deuxièmement, la méthode définie à Lisbonne s'efforce d'assurer une cohérence globale entre les nombreux processus de coordination établis ces dernières années, en attribuant "un rôle de premier plan dans le domaine de l'orientation et de la coordination" au Conseil européen, qui

se réunit chaque printemps pour examiner les progrès réalisés et définir de nouvelles lignes directrices générales. Bien qu'elle paraisse conforme au rôle du Conseil européen tel que défini dans les traités, cette recherche de cohérence est une source de difficultés à plusieurs niveaux.

La dynamique de la MOC repose essentiellement sur la coopération volontaire, les préoccupations spécifiques à chaque communauté politique et la fierté professionnelle des participants jouant des rôles de premier plan. Dans ce cadre, toute tentative de contrôle extérieur risque fortement d'être perçue comme une interférence illégitime. Dans tous les cas, l'expérience a montré que les lignes directrices élaborées par le Conseil européen ne sont pas toujours mises en œuvre en bonne et due forme par les niveaux inférieurs de la hiérarchie.

Le rapport Kok a mis l'accent, à juste titre, sur les sérieux problèmes de coordination au plan national. Ils sont bien entendu amplifiés au niveau de l'UE. Conférer un rôle de coordination générale aux chefs d'Etat et de gouvernement semble correspondre aux récentes tendances d'augmentation du pouvoir du Conseil européen, mais cette approche n'est pas en phase avec la logique fonctionnelle étayant la MOC. Les chefs des exécutifs nationaux sont nécessairement des « généralistes » ; ils ne sont pas forcément les mieux placés pour guider des processus souvent régis par des problèmes techniques. De ce fait, la tentation de ratifier les conclusions de formations spécialisées du Conseil des ministres est bien entendu très forte. Il serait probablement plus sensé de confier au Conseil européen une tâche plus adaptée aux intérêts et à l'autorité de ses membres, à savoir la définition d'objectifs politiques et le règlement de litiges qui ne peuvent être traités à un niveau inférieur, plutôt que de le surcharger de dossiers techniques qui risquent de faire simplement l'objet d'un rapide coup d'œil.

UN EXERCICE ESSENTIELLEMENT BUREAUCRATIQUE

Comme nous l'avons précisé, la dynamique fondamentale de la MOC repose sur la coopération entre des réseaux de décideurs politiques ayant (espérons-le) les mêmes dispositions d'esprit. En règle générale, les réseaux ont tendance à résister à toute forme de contrôle externe, qu'il soit hiérarchique ou démocratique, dans la mesure où un tel contrôle perturbe forcément un travail collectif. Les instruments utilisés dans le cadre de la MOC tendent en outre à renforcer cette tendance : la direction par objectifs et les procédures de routine finissent généralement par soustraire les décisions aux cycles électoraux (Ferrera, Hemerijck & Rhodes, 2000 : 84).

Cette dépolitisation de la prise de décision peut présenter certains avantages dans la mesure où elle permet de mener des réformes, par ailleurs difficiles à engager au sein de systèmes nationaux paralysés par les multiples veto des parties prenantes. Pourtant, aux yeux du public, la coopération entre experts au sein de réseaux plus ou moins obscurs ne constitue pas forcément la meilleure forme de légitimité. Créer des occasions de débat est nécessaire, de même que des mécanismes de contrôle, notamment du fait que la MOC aborde un grand nombre de questions de redistribution, traditionnellement légitimées par le suffrage universel dans les sociétés démocratiques. Les réformes des retraites, la protection sociale, la lutte contre l'exclusion et le développement durable sont autant de domaines politiques qui imposent des choix difficiles. Les recommandations d'experts ne suffisent pas à établir leur

légitimité, car ces domaines impliquent des valeurs et des intérêts relevant nécessairement du débat public (Olsen & Peters, 1996 : 33-34).

Cet effet de dépolitisation aurait dû être au moins partiellement compensé par l'implication des parties prenantes dans le processus de Lisbonne. Mais tel ne semble pas avoir été le cas en réalité. L'implication des partenaires sociaux dépend de la relation de ces derniers avec les gouvernements nationaux. Dans certains pays, ils sont pleinement engagés dans le processus ; dans d'autres ils sont plutôt éparpillés. A titre d'exemple, on peut citer l'emploi où ils jouent un rôle important pour l'élaboration des plans nationaux pour l'emploi dans certains pays, alors qu'ils sont totalement absents de la scène dans d'autres. Cet état de faits pose un réel problème, car les mesures relatives à l'emploi sont en partie mises en œuvre par les partenaires sociaux et les concernent directement, de même que les ONG et d'autres entités locales. S'ils avaient voix au chapitre, tous ces acteurs autonomes pourraient contribuer à accentuer la pression sur les administrations chargées de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (La MOC en action, Zeitlin et Pochet, à paraître). De même, les citoyens ordinaires ne sont informés ni de la teneur de la stratégie de Lisbonne, ni des progrès réalisés pour atteindre les objectifs fixés, *entre autres* du fait que la stratégie de Lisbonne ne fait pas l'objet de débats dans la plupart des parlements nationaux⁶. Au vu de la faiblesse générale des mécanismes de contrôle nationaux, la tendance au statu quo tend à se renforcer.

⁶ Là encore, la situation diffère d'un Etat membre à l'autre (voir Michalski, Anna, 2004, une analyse du cas néerlandais). A la base, la situation est due au fait que les Etats membres n'ont pas utilisé le système des pression par les pairs afin de converger vers une approche européenne pour ce qui est de la légitimité démocratique du processus.

Recommandations

AMELIORER LA COORDINATION EN MATIERE DE POLITIQUE ECONOMIQUE

La politique économique européenne est caractérisée par de fortes externalités : les actions engagées par un pays sont susceptibles d'influer sur la situation économique d'un autre Etat membre. Les mécanismes pour coordonner la politique économique restent les grandes orientations de politique économique et le pacte de stabilité et de croissance. Les premières ont déjà été adaptées en 2003 et alignés sur la stratégie réformée de l'emploi européen, ceci afin d'assurer une plus grande cohérence en termes de contenu et de calendrier entre ces deux mécanismes de coordination. Chacun sait que le pacte de stabilité n'a pas été en mesure d'assurer une coordination des politiques budgétaires, certains pays n'ayant pas respecté les règles préalablement convenues⁷.

Pour atteindre les objectifs définis par la stratégie de Lisbonne, un renforcement de la coordination des politiques économiques est indispensable. En 1999, Notre Europe a publié un document intitulé « réussir l'union économique et monétaire »,⁸ recommandant l'adoption d'un *pacte pour la coordination des politiques économiques*. Très peu de progrès ont été réalisés depuis lors. Une partie de ces propositions était effectivement consacrée à des réformes structurelles, mais sans limiter la coordination économique à la seule mise en oeuvre de ces réformes. En fait, le but était d'aller plus loin et de compléter les réformes structurelles par une coordination des politiques budgétaires, la création d'une stratégie adéquate d'investissement public, une réforme des régimes fiscaux, tout en évitant la compétition fiscale qui risquerait de détruire le marché intérieur et l'évolution des salaires nominaux dans la zone euro. L'application pratique passerait par un échange d'informations et la mise en place d'un forum spécifique de discussion des idées liées aux domaines susmentionnés. Dans l'idéal, il conviendrait de la combiner à une approche engageant davantage toutes les parties prenantes, via l'élaboration d'une politique d'orientation commune conçue par la Commission européenne, examinée par le Parlement européen et approuvée par le Conseil. Cette orientation commune servirait de cadre macro-économique dans lequel les Etats membres poursuivraient leurs politiques économiques selon le principe de subsidiarité.

7 La réponse à la question de savoir pour quelles raisons le pacte de stabilité et de croissance n'a pas été respecté dépasse le cadre de ce document et ne sera donc pas examinée.

8 En collaboration avec le *centro di europe ricerche*.

RECOMMANDATIONS

1. Il est nécessaire de créer un pacte de coordination des politiques économiques. Il impliquerait un accord sur le cadre budgétaire et fiscal global et sur les objectifs à atteindre (par ex. le plein emploi) ; il serait formalisé par l'élaboration d'une politique d'orientation commune engageant les Etats membres (pour une suggestion similaire voir « Verso un DPEF Europeo », par Giuliano Amato, publiée dans : NENS No.4 (Nuova Economia Nuova Società), juin 2000 et S. Collignon, La république européenne, Paris 2003). Cette politique d'orientation serait conçue et proposée par la Commission européenne, examinée au Parlement européen et approuvée par le Conseil. Les Etats membres seraient tenus de soumettre leurs plans macro-économiques, qui seraient discutés au niveau du parlement national et dans le cadre desquels ils devraient clairement expliquer de quelle manière ils se conforment au cadre macro-économique général de l'UE.
2. Un dialogue fructueux doit être instauré entre la Commission, le Conseil et la BCE, de manière à améliorer l'interaction entre les politiques budgétaires et monétaires. Cette approche ne doit en rien modifier l'indépendance de la Banque centrale européenne.
3. Un accord sur les besoins en matière d'harmonisation fiscale est nécessaire, pour que le marché intérieur puisse en tirer profit.

RENFORCER L'EFFICACITE DE LA MOC

Dans la plupart des domaines ayant fait l'objet d'un processus MOC, on a constaté que la pression par les pairs en tant que telle était souvent insuffisante pour produire les résultats escomptés, du moins à court terme. Cette situation peut être due à diverses raisons : des différences de conditions économiques, des contrastes entre les différentes traditions nationales, des problèmes politiques résultant des tendances politiques diverses dans les capitales nationales, ou tout simplement l'inertie. Pire encore, l'expérience récente a montré qu'à certaines occasions, la pression par les pairs pouvait être supplantée par une collusion entre pairs visant à échapper à une discipline convenue d'un commun accord, ce qui est difficile à éviter dans un système où les fonctionnaires nationaux sont à la fois contrôleurs et contrôlés. Dans d'autres cas, notamment dans ceux impliquant de fortes externalités tels que la combinaison des politiques économiques et l'environnement, la MOC n'est pas la méthode appropriée et il conviendrait d'avoir recours à des alternatives telles que la méthode communautaire ou le dialogue social.

D'aucuns pourraient être tentés de dire qu'une telle situation est pratiquement inévitable dans des domaines où les Etats nationaux constituent le forum de décision le plus légitime et où les décideurs nationaux souhaitent simplement une convergence d'expertise tout en conservant leurs pouvoirs discrétionnaires. Mais si tel est le cas, il convient d'éviter l'adoption d'objectifs ambitieux au niveau européen ; en effet, le contraste entre les ambitions déclarées et les résultats effectifs ne peuvent qu'affaiblir la crédibilité globale de l'Union.

A l'inverse, si l'on est convaincu de la nécessité d'une certaine forme d'action conjointe au niveau européen, il convient de renforcer l'efficacité du processus de révision. La communauté politique doit disposer à cette fin d'indicateurs adéquats de performance (voir ci-dessus, la partie portant sur les indicateurs), mais également d'une évaluation crédible des efforts

réalisés dans chaque Etat membre, des résultats obtenus et des éventuels défauts des politiques mises en œuvre.

Cela pose d'une certaine manière un problème classique de coopération internationale : comment faire en sorte que les Etats respectent leurs engagements ? Il est clair que les exhortations à la vertu ou à la volonté politique ne seront guère suffisantes.

Au sein de l'UE, le besoin fonctionnel d'une révision indépendante a débouché sur l'octroi de pouvoirs de surveillance à la Commission. Il importe de reconnaître que l'approche en douceur qui a inspiré la MOC ne peut fonctionner sans une forte implication de la Commission, qui a un rôle clé à jouer en tant que catalyseur de la pression par les pairs, en identifiant très clairement les succès et les échecs des politiques mises en œuvre par chaque Etat membre.

Dans ses évaluations, la Commission ne doit pas se contenter d'évaluer la performance « quantitative » des Etats membres (à savoir les progrès réalisés compte tenu d'indicateurs quantitatifs), mais viser une évaluation qualitative à la lumière des objectifs sous-jacents. L'évaluation de la politique de l'emploi doit ainsi tenir compte à la fois de la qualité des emplois et du taux d'emploi global. Il convient également d'examiner le contexte national dans lequel les gouvernements travaillent. A défaut d'une telle approche, l'exercice risque de devenir contre-productif car il pourrait paradoxalement encourager les gouvernements qui craignent une évaluation négative de leur performance à ne pas engager des réformes qui pourraient s'avérer coûteuses en termes politiques.

La communication de ce processus d'évaluation est essentielle ; elle permettra aux parties prenantes de participer activement à l'élaboration et à la sélection des indicateurs appropriés, au contrôle du processus de mesure, à la surveillance de la mise en œuvre des différents plans d'actions et, si besoin est, d'exercer une pression sur les gouvernements nationaux. Ce groupe est conscient que le rapport Kok plaide en faveur d'une plus grande « désignation, mortification et exacerbation » et que la publication régulière de tableaux de classement n'a suscité que peu d'enthousiasme. Il faut bien se rendre compte qu'à moins d'être transformée en un instrument de travail plus efficace, la MOC deviendra un mécanisme de type OCDE et ne bénéficiera d'aucun soutien de l'opinion publique.

Enfin, d'autres systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux montrent que même dans les cas où l'on évite de centraliser la conduite d'une certaine politique, il importe de disposer de mesures financières incitatives pour encourager les Etats à respecter les lignes directrices établies. Les objectifs de la politique de cohésion et de la stratégie de Lisbonne se recoupant, on pourrait envisager de recourir aux fonds structurels pour la mise en place de ces mesures incitatives. Il ne s'agit toutefois en aucune façon d'assimiler entièrement les priorités de la politique de cohésion à celles de Lisbonne (Jouen, 2005).

RECOMMANDATIONS

4. La MOC ne peut être appliquée à tous les domaines politiques et doit être combinée avec d'autres méthodes. Dans les domaines assortis de fortes externalités, il convient de privilégier des méthodes « plus radicales ». Le « policy mix » des politiques macro économiques et l'environnement sont indéniablement des exemples de domaines où il convient d'octroyer plus de pouvoir à la Commission.
5. Le rôle de surveillance par la Commission de la mise en oeuvre des différents plans d'action doit être explicitement reconnu dans tous les processus MOC restants. La Commission doit fournir une évaluation systématique des progrès réalisés par chaque pays, accompagnée de recommandations individuelles dans chaque domaine. Ses évaluations doivent être à la fois qualitatives et quantitatives.
6. Ses évaluations doivent recevoir une large publicité, de manière à encourager les parties prenantes à participer activement au processus de surveillance.
7. Le budget de l'UE doit être utilisé pour créer des mesures financières incitatives, afin d'atteindre les divers objectifs prévus par la stratégie de Lisbonne.

UNE COORDINATION EFFICACE DOIT COMMENCER AU SEIN DE CHAQUE ÉTAT MEMBRE

Les problèmes de coordination sont à maints égards plus sérieux qu'on pouvait le penser initialement. Depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne, le champ d'action de ses objectifs s'est considérablement étendu, de même que la panoplie des instruments politiques à utiliser. Du fait de sa structure pluraliste, avec de multiples centres de pouvoir, l'UE est confrontée à des problèmes notoires de coordination concernant l'ensemble de ses activités. De plus, la prise en compte de la spécificité de chaque domaine politique et de chaque pays, conformément aux recommandations ci-dessus, ne peut que rendre la coordination encore plus difficile. En parallèle, il est clair que la stratégie de Lisbonne ne peut réussir si l'UE et ses Etats membres sont incapables d'assurer la bonne articulation entre les différents objectifs fixés et les instruments utilisés.

Jusqu'à présent, la réponse à ce dilemme a consisté à avoir recours aux échelons plus élevés des rouages de l'UE et à se focaliser sur le rôle directeur du Conseil. C'est loin d'être suffisant.

Les difficultés au niveau de l'UE reflètent dans une large mesure la faiblesse des mécanismes de coordination au plan national. Ce constat vaut probablement pour la plupart des politiques de l'UE, mais il est bien entendu encore plus flagrant pour la stratégie de Lisbonne, cette dernière ayant été explicitement conçue comme une approche décentralisée. Il y a peu de chance d'obtenir une cohérence au niveau de l'UE si on ne remédie pas à ces problèmes nationaux.

Le rapport Kok a mis l'accent, à juste titre, sur la nécessité d'accorder plus d'attention à la coordination des politiques de Lisbonne au niveau national (Kok, 2004, at 40-41). La proposition très discutée de charger « un membre désigné de chaque gouvernement [de la tâche] de poursuite journalière de la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne » n'est pas la panacée. Au vu de l'éventail des domaines politiques concernés et pour être en mesure de faire aboutir les choses, une telle personne devrait nécessairement bénéficier d'un statut de *primus inter pares* au sein du gouvernement. Dans certains pays, cette coordination pourrait

être assurée par le chef du gouvernement, ou sous son autorité, alors que dans d'autres pays, elle nécessiterait la mise en place d'une commission spécialisée au sein du conseil national des ministres. Quoi qu'il en soit, il convient de prévoir des dispositifs ad hoc afin d'assurer la cohérence et l'homogénéité de l'action nationale.

Pour ce qui est de la coordination au niveau de l'UE, son efficacité pourrait être renforcée par une focalisation sur les questions qui peuvent bénéficier d'une réelle valeur ajoutée. Ainsi, dans des domaines tels que l'exclusion, les réformes des retraites ou la santé, qui relèvent en premier lieu de la compétence nationale et pour lesquels l'impact des réformes n'est sensible qu'à long terme, un passage en revue pluriannuel devrait être suffisant. L'UE serait ainsi à même de se focaliser sur les domaines où la nécessité d'une action au niveau européen est clairement reconnue, à savoir des domaines tels que le marché intérieur ou la coordination des politiques macro-économiques.

Cette approche permettrait également au Conseil européen de se limiter plus facilement à la définition des orientations politiques et au règlement des litiges non résolus, plutôt que de tenter d'assurer un rôle directeur pour lequel il n'est pas vraiment équipé. La Commission a bien entendu un rôle clé à jouer dans ce processus, vu qu'elle dispose parmi les institutions européennes d'une position exceptionnelle pour surveiller les développements portant sur un grand nombre de questions et concernant 25 Etats membres. Mais elle se doit également de garder à l'esprit que son propre rôle doit refléter le degré « d'eupéanisation » de chaque question. Lorsque les responsabilités politiques fondamentales se situent au niveau national, elle doit mettre en évidence les diverses options disponibles et laisser chaque Etat membre définir ses propres objectifs dans le cadre global de la stratégie de Lisbonne. Par contre, une fois que ces objectifs sont fixés, la Commission doit surveiller la stratégie de mise en œuvre nationale et, si nécessaire, mettre en évidence les défaillances éventuelles.

RECOMMANDATIONS

8. Une priorité de premier plan doit être accordée au niveau national à la coordination des politiques de Lisbonne. Les dispositifs établis à cette fin doivent être adaptés aux traditions politiques nationales.
9. La coordination au niveau de l'UE doit se focaliser en premier lieu sur les domaines où la nécessité d'une direction européenne est clairement reconnue.
10. Dans l'exercice de leurs fonctions de coordination, le Conseil européen et la Commission doivent garder à l'esprit le degré « d'eupéanisation » des domaines concernés par la stratégie de Lisbonne.

RENFORCER LA LEGITIMITE DE LA MOC

Dans le cadre des discussions sur la légitimité de la stratégie de Lisbonne, une grande attention a été accordée à la MOC qui semble particulièrement problématique au vu de son caractère bureaucratique. Un rôle plus important du Parlement européen est régulièrement préconisé à cet égard (voir par ex. Commission 2001, pp. 26-27). Un grand nombre d'éléments plaident en faveur de cette idée, mais ce n'est guère suffisant. Les autorités nationales réclament en effet un rôle de premier plan dans le cadre de la MOC. Vu son caractère décentralisé, c'est au niveau national que sont prises les décisions « radicales », que

les ressources financières sont attribuées et que l'on décide ou non de suivre la voie indiquée par la stratégie de Lisbonne. On pourrait donc aisément plaider en faveur de la tenue du débat démocratique sur la MOC au niveau national, les aspects politiques assortis de fortes externalités étant quant à eux débattus et décidés au niveau européen.

On peut y parvenir en attribuant aux parlements nationaux un rôle plus important dans la révision des progrès vers la réalisation des objectifs de Lisbonne. Plusieurs techniques sont envisageables :

- avant la réunion au printemps du Conseil européen, qui porte sur le bilan de Lisbonne, un débat parlementaire devrait être systématiquement organisé concernant les plans d'action nationaux ;
- les priorités gouvernementales étant dans une large mesure traduites en action au niveau des budgets nationaux, le projet de budget soumis à chaque parlement national devrait mentionner les mesures adoptées pour atteindre les différents objectifs de Lisbonne. Les parlements nationaux seraient ainsi plus à même d'influer sur les stratégies nationales et d'identifier les éventuelles divergences entre les priorités gouvernementales et les objectifs définis en commun au niveau européen.

Il convient également d'adopter des mesures afin de renforcer le caractère « ouvert » de la MOC, une implication active de toutes les parties prenantes étant indispensable à une mise en œuvre réussie de cette méthode. Les partenaires sociaux et les autorités régionales doivent être directement impliqués dans la définition des stratégies nationales visant à réaliser les objectifs de Lisbonne ; il convient également de les inviter à contribuer à la mise en œuvre de stratégies nationales dans les domaines qui les concernent le plus directement.

RECOMMANDATIONS

11. Un rôle plus important doit être accordé aux parlements nationaux dans le cadre de la révision de l'application de la stratégie de Lisbonne par leur pays, par exemple en organisant des débats une fois par an et/ou au moment du vote du budget.
12. Les partenaires sociaux et les collectivités régionales doivent être impliqués dans la définition des stratégies nationales et, le cas échéant, dans leur mise en œuvre.

Conclusion : Pour une stratégie efficace à plusieurs niveaux

La stratégie de Lisbonne est en partie victime de son propre succès. Conçue à un moment où il existait de grandes différences entre les priorités des gouvernements nationaux, elle s'est en quelque sorte développée à l'aveuglette. Durant un certain temps, il a semblé que toute question considérée comme un tant soit peu importante pour l'Europe devait être soumise à un mécanisme du type MOC. Nous constatons actuellement que le résultat est loin d'être optimal : le nombre de domaines dans lesquels l'UE intervient n'a jamais été aussi important, mais elle n'est pas dotée des instruments qui lui permettraient de faire la différence. La MOC ayant été considérée comme une sorte de panacée, le dispositif de Lisbonne a été surchargé, donnant lieu à de sérieux problèmes de coordination, tant entre les actions engagées dans les différents domaines politiques qu'entre le niveau national et celui de l'UE. Cette situation est indéniablement préjudiciable à la crédibilité de l'Union.

Lisbonne ne peut être une solution à moindre coût utilisée pour dissimuler la réticence à accorder davantage de pouvoirs à l'UE. La révision à mi-parcours constitue une bonne occasion de revenir à des principes plus simples. Le processus de Lisbonne doit se focaliser sur les domaines tels que la combinaison des politiques économiques et l'environnement, qui bénéficient clairement d'une valeur ajoutée résultant de l'action au niveau de l'UE. La MOC dispose d'un potentiel, mais essentiellement dans les domaines assortis de faibles externalités, dans lesquels les gouvernements doivent engager des réformes à long terme et qu'il convient d'adapter au contexte national. A l'inverse, dans les domaines assortis de fortes externalités, les instruments à la disposition de l'UE doivent être adaptés aux objectifs fixés, faute de quoi l'écart entre les ambitions et les résultats saperont sa légitimité.

Bibliographie

L'Adaptation de la politique de Cohesion à l'Europe élargie et aux objectifs de Lisbonne et Göteborg, Jouen, Marjorie, Notre Europe, February 2005

Conclusions Conseil Européen, Nice, décembre 2000

Conclusions Conseil Européen, Stockholm, mars 2001

Conclusions Conseil Européen, Göteborg, juin 2001

Conclusions Conseil Européen, Lisbonne, juin 2000

Europe and the politics of capabilities, Salais, 2005

Facing the Challenge, Kok, Wim, European Commission, November 2004

L'Europe sans Bruxelles, une analyse de la méthode ouverte de coordination, co-ordinated by R. Dehousse, Paris, L'Harmattan, April 2004

The OMC in action, Zeitlin and Pochet, forthcoming

The European Republic, Collignon, Stefan, Paris 2003

The European Policies for a Knowledge Economy, Rodrigues, Maria João, London, Edward Elgar, 2003

Verso un DPEF Europeo », Giuliano Amato, published in: NENS No.4 (Nuova Economia Nuova Società), June 2002

Etude disponible en français et Anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>

© Notre Europe, octobre 2004

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.