



Alors que les activités de la Chambre des Députés en tant qu'organe du pouvoir législatif mettant la dernière touche aux textes législatifs sont devenues plus connues au Luxembourg, l'implication accrue de la Chambre dans les affaires communautaires et dans le processus de Lisbonne, entamé en 2000 lors du Conseil européen de Lisbonne, reste encore entourée d'un certain mystère.

Dans le cadre d'une recherche plus globale du rôle des parlements nationaux dans la stratégie de Lisbonne, cette première partie poursuit un double objectif : d'une part, éclairer l'implication parlementaire à l'échelle communautaire et, d'autre part, identifier au sein du cercle des principaux acteurs nationaux engagés dans le processus de réformes, le rôle d'un nouvel acteur proche des citoyens et de la société civile qui se trouve encore en quête de sa propre identité européenne.

Les parlements nationaux et la Stratégie Européenne de l'Emploi (SEE). Vers un dialogue coexistant au Luxembourg ? (1ère partie)

Patrick THILL - CEPS/INSTEAD

Introduction

En 2006, l'économiste Mariusz-Jan Radlo a conclu dans son étude sur les Programmes nationaux de réforme, appelés par la suite PNR et envoyés en 2005 par les Etats membres de l'Union européenne à la Commission européenne dans le cadre de la relance de la stratégie de Lisbonne que « *dans la plupart des cas, le rôle des parlements (...) a été bien limité* » et que « *la tendance a été de traiter les PNR comme tout autre document communautaire qui a été soumis aux parlements* » (Radlo, 2006 : 54). En ce qui concerne le contrôle parlementaire a posteriori des PNR, l'économiste Ian Begg a affirmé que « *les parlements nationaux n'avaient pas réellement les moyens de surveiller*

la performance gouvernementale » (Begg, 2006 : 19). D'autres ont qualifié les PNR comme étant seulement des « *rapports d'activité bureaucratiques* » (Comité économique et social européen, 2005) et l'échec de l'Agenda 2010¹ dans son ensemble a souvent été mis en exergue (Collignon, 2008). Plus récemment, la thèse a été soutenue parmi des académiciens que l'UE aurait généralement amoindri le pouvoir des parlements nationaux (Duina, Oliver, 2005 : 176).

Compte tenu du rôle plus significatif dévolu par la réorientation de la stratégie de Lisbonne de 2005 à la société civile, aux partenaires sociaux et aux parlements nationaux dans le cadre d'un engagement des dirigeants européens d'impliquer

¹ La stratégie de Lisbonne (Lisbonne I) a été lancée par les Etats membres de l'Union européenne lors du Conseil européen de Lisbonne (23-24 mars 2000) en réaction aux multiples défis qu'ont posé le succès économique des Etats-Unis, la baisse significative du chômage américain (4% en 2000) et une augmentation des investissements dans la recherche et les nouvelles technologies à la fin des années 1990 sous l'administration Clinton. Il s'agissait à Lisbonne et au cours des Conseils suivants de définir une stratégie nouvelle et commune visant à renforcer sur le plan communautaire, l'emploi, la cohésion, la compétitivité des économies européennes face aux croissances considérables des Etats-Unis et des pays de l'Asie, ceci dans l'objectif d'instaurer une société de la connaissance. La stratégie de Lisbonne repose finalement sur trois piliers : le pilier économique, le pilier social et le pilier environnemental (ajouté lors du Conseil de Göteborg). Après des résultats très mitigés constatés lors d'une révision à mi-parcours en 2005 lors de la Présidence luxembourgeoise et basés notamment sur le rapport Kok, rédigé par un groupe d'experts de haut niveau dirigé par Wim Kok, la relance de la stratégie de Lisbonne (Lisbonne II) a été décidée lors du Conseil européen de Bruxelles en mars 2005. Parmi les principaux objectifs de la relance à réaliser d'ici 2010 figurent : un taux d'emploi global de 70% en 2010 (67% en 2005), un taux d'emploi des femmes de 60% en 2010 (57% en 2005), un taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) de 50% en 2010, ainsi que l'implémentation jusqu'en 2010 de structures de garde pour 90% des enfants de trois ans et plus et pour 30% des enfants de moins de 3 ans. En matière d'innovation, une croissance des dépenses pour la recherche et le développement (R&D) à 3% du budget a été visée d'ici 2010.

d'avantage ces acteurs afin d'aiguillonner d'un commun effort l'Agenda 2010 de Lisbonne, cette première partie de la recherche s'efforce de montrer de quelle manière et avec quels moyens le pouvoir législatif a pu contribuer au processus. Dans le but de combler une lacune qui existe dans la littérature sur la participation d'acteurs non-gouvernementaux à ce processus, cette publication propose d'éclairer les principales étapes de l'implication de la Chambre des Députés dans l'Agenda de Lisbonne.

Pour ce faire, cette première partie inscrit le rôle des parlements nationaux dans le contexte européen de la stratégie européenne de l'emploi (SEE) et de l'ère de la post-relance de la stratégie en 2005 lors de la Présidence luxembourgeoise du Conseil européen. Sans aller dans le détail des missions législatives² et du fonctionnement interne de la Chambre des Députés³, nous nous focaliserons dans une deuxième partie de la recherche sur les grandes étapes parlementaires de l'élaboration du PNR luxembourgeois et les débats afférents.

L'alternative à l'affirmation précitée du « rôle limité » des parlements nationaux dans le processus serait d'admettre que l'implication plus poussée des parlements ait pu se manifester par le besoin de ceux-ci de réagir de façon plus prématurée à l'élaboration de documents et de

textes législatifs communautaires, parmi lesquels figurent aussi les PNR. Toutefois, n'est-il pas antagonique de qualifier, dans un contexte plus large, de limitatif, le rôle des parlements, si ce sont eux auxquels incombe finalement la mission de discuter, de débattre et de voter les lois qui sont censées produire les impulsions pour atteindre les objectifs de Lisbonne⁴ ? Dans le contexte de la confection d'un texte législatif détaillant une réforme, ne pourrait-on pas parler d'un double emploi si le pouvoir législatif chapeautait un processus de réformes pour lesquelles il donne lui-même son aval final et pour lesquelles le Gouvernement assure une évaluation régulière a posteriori (p.ex. rapports de mise en œuvre) ?

Comme cette publication le montrera aussi, le Traité de Lisbonne de 2007 donnerait aux parlements nationaux, s'il entre en vigueur, de nouvelles opportunités de s'exprimer sur les documents communautaires et, si nécessaire, d'intervenir à un stade précoce et selon une procédure définie.

A titre de clarification, nous distinguons entre la société civile qui comprend des représentants d'organisations nationales non-gouvernementales (ONG, associations...) et les partenaires sociaux (représentants du patronat et du salariat) regroupant ceux qui se retrouvent avec le Gouvernement au sein du Comité de coordination tripartite (Clément, 2008 : 48).

I. Une évolution en parallèle

1. Contexte européen

Si l'année 2005 a été marquée par la fameuse relance de la stratégie de Lisbonne, sous Présidence luxembourgeoise du Conseil européen (avec un nouveau recentrage autour de la croissance et de l'emploi) et sur base de propositions avancées par la Commission européenne⁵, la Chambre des Députés a connu aussi, parallèlement à cette relance, une évolution significative s'inscrivant dans un contexte qui se caractérisa par une volonté d'impliquer davantage les parlements nationaux et de « *renforcer leur [les parlements nationaux] capacité à exprimer leur point de vue sur les projets d'actes législatifs de l'Union européenne ainsi que d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier*⁶ ».

A la base de la relance de la stratégie de Lisbonne⁷ (dénommée souvent « Lisbonne 2 » ou « Nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi »), conclue lors du Conseil européen de mars 2005 à Bruxelles, peut être identifié un mode de gouvernance communautaire qui s'est vu doté de la structure suivante : les Lignes directrices pour la croissance et l'emploi⁸ (appelées par la suite LDI), approuvées en accord avec les modalités de l'acquis communautaire⁹ par le Conseil européen en 2005 suite à une proposition de la Commission

² Avant la dernière révision constitutionnelle de 2009, la Chambre des Députés exerçait le pouvoir législatif conjointement avec le Grand-Duc. Selon l'article 47 de la Constitution luxembourgeoise, elle possède le droit d'initiative en matière législative ainsi que le pouvoir d'instruire et de voter les lois. Dans le cadre de la procédure de confection d'une loi, les commissions parlementaires au sein de la Chambre examinent ou amendent les textes. Après le vote d'un texte législatif, c'était le Grand-Duc qui, d'après l'ancienne version de l'article 34 de la Constitution, sanctionnait (mission relevant du pouvoir législatif) et promulguait (mission relevant du pouvoir exécutif) le texte. De par son droit de promulgation, il attestait la teneur de la loi et en ordonnait la publication dans le Mémorial et son exécution. En pratique, la procédure de sanction et de promulgation se faisait par l'apposition de la signature grand-ducale en bas du texte de la loi qui était revêtue d'une formule de promulgation. C'est la raison pour laquelle les lois ne portent pas la date du vote de la Chambre, mais celle de la signature grand-ducale. Toutefois, une révision constitutionnelle par le biais de la loi du 12 mars 2009 portant révision de l'article 34 de la Constitution a supprimé le droit de la sanction de la Constitution, de manière à ce que le Grand-Duc n'ait plus qu'à promulguer les lois.

³ Pour le fonctionnement de la Chambre des Députés et la procédure législative en général, il est référé aux livres et articles de Daniel Andrich, Pierre Majerus, Nicolas Als et Michael Schroen (voir bibliographie).

⁴ En ce qui concerne notamment les lignes directrices pour les politiques de l'emploi (LDI 17 à 24), le PNR 2008-2011 luxembourgeois se réfère par exemple à la loi sur le statut unique (LDI 21), au projet de loi concernant l'enseignement fondamental, la réforme de la formation professionnelle, le projet de loi sur la création d'un Institut national de langues ou sur l'introduction du congé linguistique (LDI23).

⁵ « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne » (2005), Commission européenne.

⁶ Traité de Lisbonne : Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

⁷ Voir Agenda 2010.

⁸ Les lignes directrices se composent des LDI macroéconomiques, des LDI microéconomiques (LDI 1-16) et des LDI sur les politiques de l'emploi (LDI 17-24), cf. Encadré 1.

⁹ L'acquis communautaire recouvre l'ensemble de la législation communautaire adoptée et révisée depuis le Traité de Rome en 1957.

européenne. Les LDI telles qu'elles ont été définies pour assurer l'élaboration des Programmes nationaux de réforme regroupent dans un texte unique et simplifié les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE¹⁰), instrument général de la coordination des politiques économiques, avec les Lignes directrices pour les politiques de l'emploi (LDE). Les LDI actuelles sont subdivisées en LDI macro-économiques, micro-économiques et LDI pour les politiques de l'emploi comprenant actuellement les LDI 17 à 24.

Les lignes directrices intégrées ont eu comme but la rationalisation et la synthétisation des priorités identifiées par les Etats membres de l'UE afin de développer les réformes nationales nécessaires qui devraient impulser la compétitivité des économies européennes face aux défis d'une concurrence internationale de plus en plus accrue

(Etats-Unis, pays de l'Asie...). En recentrant les priorités (avec comme centre d'intérêt le volet économique, social et environnemental), la stratégie de Lisbonne a dû, à partir de ce moment, être simplifiée en fusionnant dans une nouvelle stratégie les trois grands processus antérieurs de l'intégration européenne : les Processus de Luxembourg, de Cardiff et de Cologne¹¹.

Les LDI de 2005 ont servi de base pour l'élaboration des PNR nationaux couvrant la période 2005-2008. L'idée devait être que chaque Etat membre de l'UE soit chargé de l'élaboration d'un programme d'action¹² qui devrait mettre en exergue les priorités et objectifs des Etats membres. Ces PNR n'avaient pas seulement remplacé les Plans d'action nationaux (PAN) que chaque Etat membre avait dû établir sur base de lignes directrices dans le cadre de la SEE (Best, Bossaert,

2002 : 4), mais les éléments clés de la procédure annuelle pour la création des LDI ont été conservés (Ashiaghor, 2005 : 128). A la Commission européenne a incombé la mission de l'évaluation et de la formulation de recommandations aux Etats membres.

Ainsi a été établi pour un premier cycle de trois ans (2005-2008) un premier PNR triennal luxembourgeois, intitulé Plan national pour l'innovation et le plein emploi. Celui-ci a été soumis à la Commission européenne en octobre 2005 après avoir été mis à l'ordre du jour du Comité de coordination tripartite (Clément, 2008) et de la Chambre des Députés. Un deuxième PNR annonçant un nouveau cycle triennal a été publié en octobre 2008 après avoir été de nouveau soumis à un débat à la Chambre. Dans un souci d'évaluation régulière, les Etats membres ont élaboré et publié également deux rapports de

Encadré 1 : Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008) et (2008-2011)

Lignes directrices macroéconomiques (GOPE)

1. Assurer la stabilité économique en vue d'une croissance durable.
2. Assurer la viabilité de la situation économique et budgétaire
3. Favoriser une affectation efficace des ressources axée sur la croissance et l'emploi.
4. Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité économique.
5. Favoriser une plus grande cohérence des politiques macroéconomiques, structurelles et de l'emploi.
6. Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM.

Lignes directrices microéconomiques (GOPE)

7. Accroître et améliorer l'investissement dans la recherche et le développement, notamment de la part des entreprises.
8. Faciliter l'innovation sous toutes ses formes.
9. Faciliter la diffusion et l'utilisation effective des technologies de l'information et de la communication (TIC) et créer une société de l'information pleinement inclusive.
10. Renforcer les avantages compétitifs de la base industrielle européenne.
11. Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer la protection de l'environnement.
12. Développer et approfondir le marché intérieur.
13. Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés pour faire face à la mondialisation.
14. Rendre l'environnement des entreprises plus concurrentiel.
15. Encourager l'esprit d'entreprise et créer un environnement favorable aux PME.
16. Étendre, améliorer et relier les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires.

Lignes directrices pour l'emploi (LDI, anciens LDE)

17. Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale.
18. Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail.
19. Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, augmenter l'attractivité du travail, rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris pour les personnes défavorisées et les inactifs.
20. Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail.
21. Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux.
22. Assurer une évolution des coûts du travail et des mécanismes de fixation des salaires favorable à l'emploi.
23. Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain.
24. Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

¹⁰ Art. 128 du Traité CE (1997).

¹¹ Clément, F. et Marlier, E. (2006) « Programmes Nationaux de Réforme, stratégie de Lisbonne « recentrée » et coopération européenne en matière sociale : rappel historique, enjeux et défis », *Population et Emploi* (Differdange : CEPS/INSTEAD).

¹² www.eco.public.lu/documentation/publications/pnr/index.html

mise en œuvre (2006 et 2007)¹³ qui devaient donner un état des lieux sur les actions entreprises par le Gouvernement.

2. Mode de gouvernance

Le mode de gouvernance qui embrasse le processus de la relance n'est pas nouveau, étant donné que ses principaux mécanismes ont déjà été ancrés depuis longtemps dans la SEE. La structure des LDI et celle des PNR a été développée à partir des modalités qui avaient été conclues lors du Conseil européen extraordinaire sur l'Emploi sous Présidence luxembourgeoise du Conseil européen (21 novembre 1997). Le Conseil sur l'emploi qui est à la base de ce qui est couramment appelé le Processus de Luxembourg, a précédé le Conseil européen d'Amsterdam (16 et 17 juin 1997) et a fait lancer la SEE.

Cependant, l'importance de l'emploi dans cette nouvelle stratégie européenne avait déjà été anticipée dans les Traités grâce à l'inclusion de l'article 2 au Traité de Maastricht (1992) : ce nouvel article incite les Etats membres à promouvoir au-delà d'un dialogue social européen avec les syndicats (Rhodes, 2005 : 288), un « *haut degré de convergence* »

tout comme « *un niveau d'emploi et de protection sociale élevé* ». Parallèlement, l'innovateur Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi (1993) de Jacques Delors, rédigé à une époque de la construction européenne où les politiques de l'emploi ressortaient encore exclusivement et consciemment de la compétence des gouvernements nationaux européens, suggère « *le développement de marchés de travail nationaux vers un marché de travail communautaire*¹⁴ ».

Poussé par la Présidence allemande lors du Conseil européen d'Essen (9-10 décembre 1999), celui-ci a été le premier Conseil à se pencher sur la question de savoir comment réduire d'un commun effort le chômage (appelé communément le Processus d'Essen) en centrant les efforts européens sur 5 objectifs (cf. Encadré 3), à un moment où l'écart du taux de chômage de l'EU tout comme celui du taux d'emploi (avec un taux de chômage de 9,8% pour l'UE-15 en 1997 contre 4,7% aux Etats-Unis en décembre 1997¹⁵), était significatif par rapport aux Etats-Unis (Dinan, 2005 : 458-464).

Revenons toutefois au Traité d'Amsterdam qui a progressivement

mené l'Europe vers une législation communautaire coordonnée en matière d'emploi. Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, a réussi à formaliser la SEE moyennant l'intégration dans le droit communautaire d'un nouveau titre relatif à l'emploi (Titre VIII, regroupant les articles 125 à 130 du Traité de la Communauté européenne CE).

La nouvelle stratégie en matière d'emploi prévoyait à ce premier stade que les Etats membres soumettent annuellement des plans d'action qui furent analysés pour la première fois lors du Conseil européen de Cardiff sous Présidence britannique. Une association des politiques de l'emploi aux GOPE, telle que prévue par le recentrage au moment de la relance de la stratégie en 2005, a été anticipée dans le Traité d'Amsterdam, étant donné que l'article 126 du Traité en question stipule que les objectifs visés à l'article 125 en matière d'élaboration d'une stratégie coordonnée européenne pour l'emploi et de la promotion de la main-d'œuvre qualifiée, doivent être compatibles avec les GOPE¹⁶. Parallèlement au Traité d'Amsterdam, une résolution du Conseil d'Amsterdam sur la croissance et l'emploi a été approuvée¹⁷ par les Etats membres. Le compromis dégagé

Encadré 2 : Consultation de la France sur le PNR : feuille de route (2005)

- Le Comité interministériel sur l'Europe a validé le PNR français envoyé à la Commission européenne fin octobre 2005.
- Le PNR, intitulé Programme national de réforme pour une croissance sociale, a été présenté le 21 octobre 2005 aux partenaires sociaux par le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement au cours d'un Comité du dialogue social sur les questions européennes et internationales. Des prises de positions ont dès lors été communiquées à la Commission européenne.
- Le Ministre délégué aux affaires européennes a présenté le PNR au Conseil économique et social en date du 25 octobre.
- Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie fut auditionné en date du 30 novembre par la Commission parlementaire des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale française.
- Saisi sur demande du Premier ministre, il fut demandé au Conseil économique et social de fournir ses réflexions sur le PNR et son suivi. Dans le cadre d'une saisine permanente de la part du gouvernement sur le PNR, une communication du CES sur le processus de Lisbonne a été publiée en date du 2 mars 2007.

Sources : Gouvernement français/internet

¹³ Pour les deux rapports de mise en œuvre 2006 et 2007 : <http://www.odc.public.lu/publications/pnr/index.html>

¹⁴ Croissance, compétitivité, emploi – Les Défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{ème} siècle – Livre blanc COM (93) 700, décembre 1993.

¹⁵ <http://www.bls.gov/>

¹⁶ « Les Etats membres, par le biais de leurs politiques de l'emploi, contribuent à la réalisation des objectifs visés à l'article 125 d'une manière compatible avec les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (...) ».

¹⁷ Si le Traité d'Amsterdam a introduit avec le Titre VIII la base pour une politique communautaire en matière d'emploi, la résolution a davantage mis en exergue la volonté des Etats membres de « donner une impulsion nouvelle, afin de maintenir résolument l'emploi au premier plan des préoccupations politiques de l'Union européenne » et d'assurer l'approfondissement de la SEE.

Encadré 3 : La Stratégie européenne de l'emploi (1997-2001)

Processus de Luxembourg (novembre 1997)

- Naissance de la stratégie européenne de l'Emploi (SEE) : coordination communautaire des politiques de l'emploi.

Processus de Cardiff (juin 1998)

- Introduction de la protection de l'environnement dans la mise en œuvre de toutes les politiques communautaires (Art. 6 Traité CE).
- Rapports Cardiff I et II.

Processus de Cologne et d'Essen (juin et décembre 1999)

- Renforcement des processus de Luxembourg et de Cardiff.
- Création d'un pacte pour l'emploi.
- Identification de 5 priorités : a) le renforcement des investissements dans la formation professionnelle, b) l'augmentation de l'intensité de la croissance en emploi, c) la réduction des coûts indirects du travail, d) l'accroissement de l'efficacité de la politique du marché de travail, e) l'accroissement des mesures en faveur des groupes menacés d'exclusion du marché de travail

Processus de Lisbonne et de Göteborg (juin 2001)

- Elaboration d'une stratégie basée sur 3 piliers : économique, social et environnemental.
- Formulation d'objectifs.
- Adoption d'une stratégie en matière de développement durable (Göteborg).
- Ajout du pilier environnemental aux deux piliers de la stratégie de Lisbonne (Göteborg).

Sources : Commission européenne/Internet

lors du Conseil devait, selon un des représentants du Gouvernement suédois de l'époque, faire en sorte que « *les Etats membres restent responsables de leurs politiques d'emploi, alors que l'UE assure une stratégie commune, un agenda de réforme qui comprend des objectifs, tout comme un processus continu d'apprentissage et d'amélioration* » (Lund, 2002 :18).

Au-delà d'une coopération plus étroite entre les gouvernements européens en matière d'emploi, il semble aussi se concrétiser avec l'instauration de nouveaux mécanismes que prévoit le Traité d'Amsterdam, une tendance vers un rôle plus marquant des institutions européennes. Les gouvernements européens préfigurent déjà en 1997 ce qui culminera plus tard dans les stratégies de Lisbonne I et II, soulignant lors du Conseil européen sur l'emploi à Luxembourg que les lignes directrices de l'emploi (LDE) « *s'inspirent directement de l'expérience acquise dans la surveillance multilatérale des politiques économiques* » et qu'il s'agit de « *créer, pour*

*l'emploi, comme pour la politique économique, la même volonté de convergence vers des objectifs décidés en commun, vérifiables et régulièrement mis à jour*¹⁸ ».

Dans un souci d'encadrer la stratégie de nouveaux mécanismes de gouvernance, le Conseil européen de Lisbonne de 2000 a élaboré la méthode ouverte de coordination (MOC). Faisant partie des mécanismes de la gouvernance douce¹⁹, elle peut être qualifiée d'ordre intergouvernemental dans le cadre de laquelle les Etats membres sont évalués par d'autres Etats membres, avec la Commission européenne assumant une fonction de surveillance²⁰. Parmi les objectifs de la MOC qui touche entre autres les domaines de l'emploi et de la protection sociale existent l'identification d'objectifs communs, l'échange d'informations critique (p.ex. l'évaluation par les pairs...), des instruments de mesure (indicateurs, lignes directrices...) ou la comparaison des performances des Etats membres (« benchmarking »).

Alors que les LDI à appliquer ont été clairement définies par le Conseil, les PNR de leur côté, suivis par les deux rapports de mise en œuvre (2006 et 2007²¹), ont toutefois gardé une certaine autonomie ainsi que leur caractère sui generis en ce qui concerne leur contenu, étant donné que ceux-ci peuvent être adaptés aux priorités spécifiques de chaque Etat membre de l'UE (Begg, 2007). Il a été observé que cette autonomie relative au contenu du document en question pourrait expliquer la diversité et, selon certaines critiques, le manque de réalisme²² de beaucoup de PNR nationaux.

Au Luxembourg, la coordination du PNR a été assurée par l'Observatoire de la compétitivité du Ministère de l'économie et du commerce extérieur (Clément, Marlier, 2006). Au niveau organisationnel du Gouvernement, un groupe ad hoc, le « Réseau Lisbonne », a été constitué en 2005 regroupant les responsables des départements ministériels de la coordination de la stratégie de Lisbonne. Le réseau dont l'Observatoire de la compétitivité a assumé la coordination²³ a comme

¹⁸ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00300.F7.htm

¹⁹ La gouvernance douce regroupe un ensemble de mécanismes volontaires (dialogues, plans d'action, implication des acteurs de la société civile, consultation, l'évaluation par les pairs...) qui peuvent déterminer des actions communautaires.

²⁰ Le Conseil européen de Lisbonne a lui-même défini les modalités de cette nouvelle méthode en stipulant qu'elle devrait « (...) définir les lignes directrices pour l'Union (...), établir, le cas échéant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales (...), traduire ces lignes directrices européennes en politiques 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 ».

²¹ www.odc.lu

²² Ian Begg, *Economic Reform Governance in the EU and its Limits, in National Reform Programs: Key to successful Future of the European project?*, Polish Lisbon Strategy Forum, Gdansk Institute for Market Economics, January 2006, p.20.

²³ Rapport 2006 du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, p. 213.

mission « d'assurer les procédures de consultation (...), de garantir l'appropriation nationale²⁴ » et de rassembler les différentes contributions ministérielles dans un document unique et cohérent. Selon une personne impliquée dans la rédaction du PNR, le Ministère de l'emploi et du travail a rédigé la partie du PNR portant sur les politiques de l'emploi.

Dans d'autres pays, la coordination des PNR a été confiée soit à la chancellerie du Premier ministre, comme en Belgique et en Irlande (Radlo, 2006), soit au Ministère des finances (Slovénie), au Ministère des affaires européennes (Italie) ou au Comité interministériel sur l'Europe présidé par le Premier ministre²⁵ en France. En France, la coordination technique du PNR a été assumée par le Secrétariat général des affaires européennes qui assure la coordination interministérielle des dossiers européens²⁶. En Espagne, la coordination du PNR a été confiée en juin 2005 à une nouvelle unité ministérielle (Unidad Permanente de Lisboa²⁷), placée sous l'égide de l'Office économique du Président du Gouvernement²⁸.

Au-delà de la création de certaines nouvelles antennes gouvernementales abritant l'élabo-

ration des PNR, l'appropriation de la stratégie au niveau national a aussi comporté l'implication des régions, provinces, départements ou parlements régionaux comme éléments capitaux dans la mise en œuvre des réformes visées par l'Agenda 2010 (Heichlinger, Määttä, Unfried, 2007). Dans ce contexte, le Parlement de Catalunya (Parlement régional de la Catalogne) qui dispose d'une certaine indépendance en matière législative que lui accorde son Statut d'autonomie de 1979, constitue un exemple concret de l'implication parlementaire régionale, notamment en ce qui concerne la réalisation de certaines réformes au niveau régional²⁹.

Toutefois, les LDI ne prévoient pas d'itinéraire pour l'implication de la stratégie au niveau des régions. Ainsi, en Allemagne, les *Länder* ont contribué au PNR en faisant part au Gouvernement fédéral de leurs priorités et ce sont eux qui doivent mettre en pratique les réformes proposées dans leurs PNR³⁰. Sur le terrain, dans certains cas, la corrélation de la politique nationale avec les acteurs régionaux contribue à la mise en œuvre de réformes dans le cadre de l'Agenda 2010.

Un élément novateur du mode de gouvernance de la relance a été

la désignation d'un coordinateur national au niveau des Etats Membres, la « Madame » ou « le Monsieur Lisbonne », en charge de veiller à l'implémentation des réformes sur le plan national. Bien que la mission de coordination s'avère en principe louable, la désignation d'un coordinateur national donne lieu à certaines contestations, notamment pour ce qui est de la hiérarchie. Si la tâche a été assurée dans beaucoup de pays par un ministre du Gouvernement (Italie, Pologne, Malte), beaucoup de gouvernements ont opté pour la désignation de hauts fonctionnaires ministériels (Pays-Bas, Portugal, Espagne, France, Irlande, Estonie). La même remarque peut être formulée pour la panoplie de départements différents chargés de coordonner la stratégie de Lisbonne. Au Luxembourg, la coordination nationale du PNR a été conférée au Ministre de l'économie et du commerce extérieur.

3. Les parlements nationaux et la stratégie de Lisbonne

Avec le recentrage décidé de la stratégie et les mécanismes de simplification au niveau de la gouvernance en place, l'élaboration des PNR devait se dérouler dans un

Encadré 4

Le mode de gouvernance de la stratégie européenne de l'emploi (1997-2005)

- Lignes directrices intégrées : priorités communes pour les Etats membres en matière d'emploi.
- Plans d'action nationaux pour l'emploi : mise en pratique à l'échelle des priorités communes.
- Rapport conjoint sur l'emploi : document des synthèses des NAPS servant de base pour l'élaboration des lignes directrices.
- Recommandations : adoption des recommandations spécifiques par pays par le Conseil.

Le mode de gouvernance de la stratégie européenne de l'emploi, simplifiée dans le cadre de la stratégie de Lisbonne (2005)

- Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (conjointement avec les lignes directrices pour les politiques macroéconomiques et microéconomiques).
- Les programmes nationaux de réforme (PNR).
- Rapport annuel de la Commission sur la croissance et l'emploi: analyse des PNR de tous les Etats membres.
- Recommandations adoptées par le Conseil.
- Implication plus accentuée des partenaires sociaux, des parlements nationaux et de la société civile.

²⁴ Bilan de Compétitivité 2008, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur (http://www.odc.public.lu/publications/bilan_compete/index.html), p. 5.

²⁵ <http://www.sgae.gouv.fr/actualites/docfiles/pnr.pdf> (p. 6).

²⁶ http://www.sgae.gouv.fr/actualites/htmlpages/actu_dossiers.html

²⁷ <http://www.lamoncloa.es/PROGRAMAS/OEP/PublicacionesElInformes/PNR/UnidadPermanente.htm>

²⁸ Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

²⁹ <http://www.parlament.cat/>

³⁰ http://www.ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp_2005-2008_gesamtentwurf_de.pdf (p. 3).

climat de débat et de consultation nationale auquel ont pris part la société civile, avec ses acteurs représentatifs (associations, ONG...) et, plus particulièrement, les parlements nationaux et les partenaires sociaux. Au Luxembourg, c'est le Conseil économique et social (CES) qui a relevé très tôt cet esprit de dialogue et de consultation régulière, soulignant dans un premier avis sur les LDI de 2005 qu'il « s'agit là d'un aspect essentiel pour garantir l'appropriation nécessaire de ces programmes par tous les acteurs concernés³¹ » et que « les Etats membres devraient prendre des engagements et se fixer des objectifs conformes aux lignes directrices et aux recommandations de l'Union européenne »³².

Un bref examen des principaux textes européens de la stratégie de Lisbonne débouche sur quelques observations. D'une part, il semble avoir existé un consensus parmi les gouvernements européens et les acteurs nationaux clés pour faire engager de nouveaux acteurs, et notamment les parlements nationaux, dans le processus de Lisbonne. Cette prise de conscience semble avoir été le résultat du constat que les citoyens européens ont participé insuffisamment à l'Agenda 2010 et qu'une sorte de « déficit démocratique³³ » en matière d'intégration européenne a été largement ressentie en Europe.

A titre d'exemple, les sondages Eurobaromètre³⁴ effectués en octobre et novembre 2004 et 2005 sur les attitudes des Européens par rapport à l'évolution économique au cours d'une période qui peut être caractérisée de riche en événements européens (élargissement de l'UE avec 10

nouveaux membres...), révélèrent un certain degré de pessimisme (moins ressenti désormais par les Luxembourgeois) en ce qui concerne les développements sur les marchés de l'emploi. Les mêmes sondages de cette époque soulignèrent une méconnaissance générale des institutions européennes auprès des citoyens européens, voire une résistance aux institutions supranationales qui culminait par le dernier « non » des trois référendums français (1972 et 1992) le 29 mai 2005 au sujet de la ratification du Traité établissant une constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004.

Par contre, les conclusions formulées au Conseil européen de Lisbonne de 2000 laissent à penser que l'appropriation de la stratégie de Lisbonne devrait, du moins en théorie, se déplacer ou même s'étendre progressivement à la société civile dans son ensemble et à ses représentants. De nouveau, les textes ne proposent pas d'itinéraire qui permette de mettre en marche cette décentralisation de l'appropriation de la stratégie vers la société civile. Toutefois, la nouvelle responsabilité (qui coexiste avec celle des partenaires sociaux depuis le Traité de Maastricht, voir Rhodes, 2005 : 288) incombant aux parlements nationaux les confrontait à un engagement de la part des décideurs européens à faire en quelque sorte recrédibiliser la stratégie de Lisbonne auprès des citoyens et de les faire participer davantage, soit par leurs représentants politiques élus, soit par l'intermédiaire d'autres formes de représentation de la société civile ayant un intérêt particulier pour un des piliers de la stratégie.

Avec une stratégie qui se basait de nouveau sur des LDI et des programmes d'action, les modalités conçues dans le cadre du Processus de Luxembourg en 1997 ont été reprises en 2000³⁵. Ainsi, est-il convenu à Lisbonne dans un souci d'impulser la compétitivité européenne que « l'approche retenue sera totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité; l'Union, les Etats membres, les collectivités régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat³⁶ ».

A cela s'ajoute que le rapport Kok³⁷ (2004) souligne dans le cadre d'un diagnostic à mi-parcours de l'Agenda 2010 que l'implication des parlements nationaux, des partenaires et des citoyens en général était fortement insuffisante, de sorte que « la pression exercée sur les gouvernements a été moindre que ce qu'elle aurait pu ou dû être³⁸ ». Pour le groupe d'experts, il s'agit « d'instaurer une coopération plus étroite entre les différents intervenants, qui doivent s'engager à s'encourager et à se soutenir mutuellement » et de « s'engager dans un partenariat pour la réforme à mettre sur pied en tenant compte du contexte particulier de chaque Etat membre³⁹ ». Les PNR devraient en quelque sorte pallier la non-participation nationale à la stratégie.

Dans la même optique, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004) a consacré son premier Protocole au rôle des parlements nationaux dans l'UE. La base de l'obtention d'un pouvoir de contrôle sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité⁴⁰ a été ancrée dans le Traité de la

³¹ <http://www.ces.etat.lu/GOPE2005.pdf>, p. 7.

³² *Ibidem* (p.71)

³³ La notion de « déficit démocratique » au niveau de l'UE a été contestée au niveau de la théorie sur la gouvernance européenne et a notamment été analysée par Andrew Moravcsik (voir bibliographie).

³⁴ http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_fr.htm

³⁵ http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm

³⁶ *Ibidem*

³⁷ Dans le cadre d'un état des lieux à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen avait confié cette révision de la stratégie à un groupe d'experts de haut niveau, présidé par Wim Kok, ancien Premier ministre des Pays-Bas. Le résultat consistait en un rapport, remis le 3 novembre 2004 à la Commission européenne, qui dressait un tableau mitigé des résultats obtenus par la stratégie de Lisbonne. Bien que le rapport souligne que certains résultats étaient encourageants, il amena à la conclusion qu'il était improbable d'atteindre en matière d'emploi l'objectif fixé d'un taux d'emploi de 70%.

³⁸ http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_fr.pdf, p.45.

³⁹ *Ibidem*

⁴⁰ Le Traité de Maastricht (1992) a introduit le principe de subsidiarité dans la législation communautaire par le biais de l'article 3B stipulant que les décisions dans l'UE sont prises au niveau le plus proche des citoyens (i.e. les Etats membres). Le principe de proportionnalité vise à limiter et à encadrer l'action des institutions de l'UE: elle doit se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés dans les traités.

Encadré 5 : Les parlements nationaux dans les Traités européens (1986-2007)

Traité	Référence aux parlements nationaux
Acte unique (1986)	• Pas de référence.
Traité de Maastricht (1992)	• Une déclaration, intitulée « Déclaration sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne » a été ajoutée aux titres et protocoles du Traité. • Renforcement des contacts et réunions entre les parlements nationaux et le Parlement européen. • Transmission par les gouvernements des Etats membres de projets de directives aux parlements nationaux.
Traité d'Amsterdam (1997)	• Au-delà du Titre VIII relatif à l'emploi est ajouté un « Protocole sur le rôle des parlements européens dans l'Union européenne », formalisant et détaillant les missions de la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne). • Le Protocole prévoit que les parlements nationaux disposent d'un délai de six semaines pour examiner un projet de texte législatif, avant que celui-ci soit mis à l'ordre du jour du Conseil.
Traité de Nice (2001)	• Reprise du Protocole sur les parlements de 1997.
Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004)	• Le Protocole sur les parlements nationaux devient le premier Protocole ajouté aux Titres du Traité.
Traité de Lisbonne (2007)	• Texte identique, incluant aussi dans un Titre I (art. 1 à 8) des informations destinées aux parlements nationaux, dont le transfert obligatoire des textes législatifs entre les institutions communautaires et les parlements nationaux (art. 2) et le droit de ceux-ci de dresser des avis motivés à l'adresse du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, statuant ainsi sur la conformité d'un acte législatif avec le principe de la subsidiarité (art. 3). • Dans le cas où le Traité entre en vigueur, une « procédure du carton jaune et orange » sera en place : dans le respect du principe de la subsidiarité, la Commission européenne doit réviser ou même retirer un projet de loi communautaire si un tiers des parlements européens opine que le projet législatif va à l'encontre de ce principe. En revanche, la Commission européenne renvoie le projet au Conseil et au Parlement pour décider de poursuivre ou non la procédure législative, dans le cas où elle maintient le projet et qu'une majorité de parlements nationaux émet encore des objections.

Communauté européenne (CE). Le Traité de Lisbonne (2007) reprendra le même protocole (cf. Encadré 5). Ainsi, le Protocole prévoit, s'il prend ses effets, une implication plus accentuée des parlements nationaux en matière législative communautaire, notamment par le biais d'une procédure d'implication parlementaire sui generis. On constate que le rôle des parlements nationaux et la création de la COSAC⁴¹ ont été formalisés à une même époque où la SEE a été formulée. Dans les conclusions du Conseil européen de mars 2005 à Bruxelles, les gouvernements des Etats membres de l'UE ont été invités à « *présenter les programmes de stabilité/convergence et les avis du Conseil y relatifs à leurs parlements nationaux* »⁴².

Du côté des syndicats européens, la Confédération européenne des syndicats⁴³ (CES) a salué en 2005 l'implication des partenaires sociaux et des parlements nationaux telle que proposée par le rapport Kok⁴⁴. La même Confédération a remarqué plus tard dans un avis sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe que « *le nouveau rôle confié aux parlements nationaux offre une garantie contre d'éventuels excès de réglementation au niveau européen* », étant donné que « *la Commission est obligée de les informer de toute nouvelle initiative et le «mécanisme d'alerte précoce» leur donne un pouvoir de contrôle de la subsidiarité* »⁴⁵.

Les deux principaux syndicats luxembourgeois ne semblaient pas être entièrement satisfaits des LDI et de la manière dont elles avaient été conçues. En mai 2005, l'OGB-L⁴⁶ et le LCGB ont fait remarquer dans un avis conjoint sur les LDI que « *les bonnes réponses que ces nouvelles lignes directrice intégrées (...) sont censées apporter sont à peu de chose près les mêmes que précédemment* » et que malgré leur bien-fondé, elles relèvent « *plus de retouches cosmétiques liées à la méthode et la gouvernance que d'un changement de direction que l'on aurait pu atteindre (...)* »⁴⁷. Selon les deux syndicats, ce qui compte finalement, c'est que l'augmentation du taux d'emploi devrait notamment aller de pair avec une amélioration de la qualité et de la sécurité du travail.

Du point de vue parlementaire, notons que l'Assemblée nationale française souligne, dans un rapport d'évaluation sur la stratégie, qu'en 2005 « *les parlements nationaux, qui devraient constituer des relais indispensables pour parvenir à une véritable appropriation de la stratégie par les diverses forces des sociétés nationales, n'ont guère débattu du contenu et de la mise en œuvre de la stratégie* » et que la « *stratégie de Lisbonne associe si peu les Européens à sa mise en œuvre que rares sont d'ailleurs ceux qui savent ce que ces termes recouvrent* »⁴⁸.

Une année plus tard, dans la période de la post-relance de la stratégie, le Conseil européen des 23 et 24 mars 2006 à Bruxelles a dressé un bilan sur les efforts réalisés en constatant que les Etats membres « *ont fait des efforts pour impliquer les parlements nationaux et les représentants des autorités régionales et locales, ainsi que d'autres partenaires sociaux et autres intervenants de la société civile* »⁴⁹. La Commission européenne de son côté a noté dans le cadre de son évaluation du PNR luxembourgeois qu'il « *a fait l'objet d'une importante concertation entre Gouvernement, Parlement et partenaires sociaux* »⁵⁰.

A l'échelle nationale, les Etats membres ont choisi des chemins différents pour incorporer les parlements nationaux et la société civile dans le processus de Lisbonne (cf. Encadré 6), étant donné que la procédure de consultation varie selon les spécificités et traditions parlementaires de chaque pays. Au niveau de la consultation directe du public, les gouvernements ont engagé certaines initiatives variées : alors que la France a consulté le public via Internet⁵¹, le Gouvernement belge a reçu un avis commun du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail⁵² sur les domaines prioritaires qui devaient figurer à l'agenda de Lisbonne. Une étude récente du laboratoire d'idées Bruegel⁵³ (cf. Graphique 1) conclut que 9 parlements nationaux n'ont pas

⁴¹ Conférence des Organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne, voir p.21.

⁴² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/05/1&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (p. 1).

⁴³ <http://www.etuc.org/fr>

⁴⁴ http://www.ogb-l.lu/pdf/publications/ogbl_info/2005/FR_Memorandum_Presidence.pdf

⁴⁵ http://www.ogb-l.lu/html_fr/dossiers/archives/traite/prises_positions_7_fr.pdf

⁴⁶ Onafhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (Confédération syndicale indépendante du Luxembourg) et Lëtzebuenger Chrëschtlesche Gewerkschafts-Bond (Fédération des syndicats chrétiens luxembourgeois).

⁴⁷ Ibidem (p. 7)

⁴⁸ Rapport déposé par la Délégation pour l'Union européenne sur le suivi de la stratégie de Lisbonne (2005), Assemblée nationale française. Roger Briesch, Président en 2003 du Comité économique et social européen (CESE) évoque la non-participation de la société civile dans le cadre sa contribution *Selling strategy to EU's citizens* dans le Financial Times du 20 octobre 2003 « *At a political level, we know that the strategy is behind schedule and that the temptation to cherry pick has eroded the holistic intentions of the strategy's architects but, (...) we have also singularly failed to capture the public imagination* ». Roger Briesch semble ici refléter la position du CESE en 2005 qui recommanda dans un avis de 2005 que les débats parlementaires sur les PNR « *soient organisés avant le débat au Conseil, et qu'ils se tiennent le même mois, et si possible la même semaine, dans tous les Etats membres* ». Il opta pour un réseau interactif d'initiatives de la société civile» (Avis du Conseil économique et social européen sur « *Le cheminement vers la société européenne de la connaissance – La Contribution de la société civile organisée à la stratégie de Lisbonne* », décembre 2005).

⁴⁹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf (p. 3).

⁵⁰ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=fr&id=1296&mode=g&name=>

⁵¹ http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_france_en.pdf

⁵² Avis Nr. 1527 du 31 août 2005 concernant le programme national de réformes : <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-1527.pdf>

⁵³ www.bruegel.org/

Encadré 6 : Les Etats membres et l'implication de leurs parlements nationaux⁵⁴

Etats membres de l'UE	Implication du parlement	Débat au parlement et remarques
Allemagne		En raison d'élections au niveau du « Bundestag » (18 septembre 2005) et des contraintes avec la date fixée par la Commission européenne pour l'envoi des PNR, un débat n'a pas été organisé. Le PNR allemand n'a été envoyé à la Commission qu'en date du 7 décembre 2005. Toutefois, les Länder tout comme les commissions parlementaires compétentes ont apporté des contributions aux rapports de mise en œuvre 2006 et 2007.
Autriche		Le projet de PNR a été débattu en séance plénière du parlement autrichien du 29 septembre 2005.
Belgique	Le projet de PNR a été examiné par la Commission des finances et des Affaires économiques et la Commission des affaires sociales.	Le premier PNR comporte un volet fédéral (« Pacte de solidarité entre générations ») et des contributions des régions (flamande, wallonne et bruxelloise) et des communautés (flamande, française et germanophone)
Danemark	La Commission parlementaire des affaires européennes a reçu le PNR en tant que document d'information et les LDI y ont été étudiées à plusieurs reprises.	Le gouvernement a pu être questionné au sujet du PNR.
Finlande	Le parlement finlandais n'a pas été formellement impliqué. Le Gouvernement a reçu certaines contributions de commissions parlementaires au sujet de la stratégie de Lisbonne	Le PNR a été approuvé par le gouvernement en date du 14 octobre 2005 et envoyé au parlement pour information. Toutefois, il y a eu un large débat avec les partenaires sociaux dans le cadre de la Présidence finlandaise en 2006.
Italie	Pas d'implication du parlement italien au PICO (Plan pour l'Innovation, la croissance et l'emploi).	
Lituanie	Implication poussée du parlement lituanien (Seimas).	Un groupe informel sur la stratégie de Lisbonne a été créé le 24 mars 2005 comprenant 13 membres de la Seimas. Au niveau du groupe de travail du gouvernement (établi en juillet 2005), un membre de la Commission parlementaire des affaires européennes a participé en tant qu'observateur. Au-delà de réunions bilatérales de la Commission parlementaire des affaires européennes avec des représentants de l'OCDE ⁵⁵ et de la Commission européenne, quatre commissions parlementaires ont fait part de leurs priorités au gouvernement.
Pologne	Le parlement polonais n'a pas formellement participé.	
Portugal	Le coordinateur de la stratégie de Lisbonne au niveau gouvernemental s'est réuni deux fois avec la Commission des affaires européennes de l'Assembleia da Republica pour discuter l'élaboration du PNR (4 octobre 2005 et 15 novembre 2005).	
République tchèque	Le PNR a été délibéré en sein du Comité pour l'économie, l'agriculture et le transport du Sénat, composant avec la Chambre des Députés, le parlement tchèque.	Une large consultation avec les partenaires sociaux tchèques, rassemblés dans un organe tripartite (Tripartita ou CAES) a été menée entre le 6 juin et le 15 septembre 2005.
Slovaquie	Le projet de PNR adopté par le gouvernement slovaque a été discuté au sein de la Commission des affaires européennes (20 octobre 2005).	Le PNR a été adopté par le gouvernement le 12 octobre 2005 et discuté en séance plénière du parlement le 9 novembre 2005.
Suède	Le PNR a été soumis au parlement suédois (Riksdag) sous forme de communication gouvernementale en octobre 2005. Comme le prévoit la procédure législative suédoise, chaque député a eu l'occasion de déposer des motions au sujet du PNR.	En date du 6 septembre 2005, un séminaire a été organisé par le gouvernement dans le cadre duquel les représentants de la société civile suédoise ont eu l'opportunité de discuter le projet de PNR.
Royaume-Uni	Il n'y a pas eu d'implication, ni au niveau du House of Commons, ni à celui du House of Lords.	

⁵⁴ L'Encadré 6 reprend succinctement l'implication de certains parlements nationaux de l'UE dans l'élaboration de leurs PNR. Les informations sont en majorité basées sur un questionnaire que chaque parlement avait envoyé au Parlement européen dans le cadre d'une rencontre parlementaire entre le Parlement européen et les parlements nationaux qui a eu lieu du 31 janvier au 1 février 2006 (Source: Dossier documentaire du Parlement européen intitulé « Les parlements en route vers Lisbonne » 2006, Internet et Commission européenne).

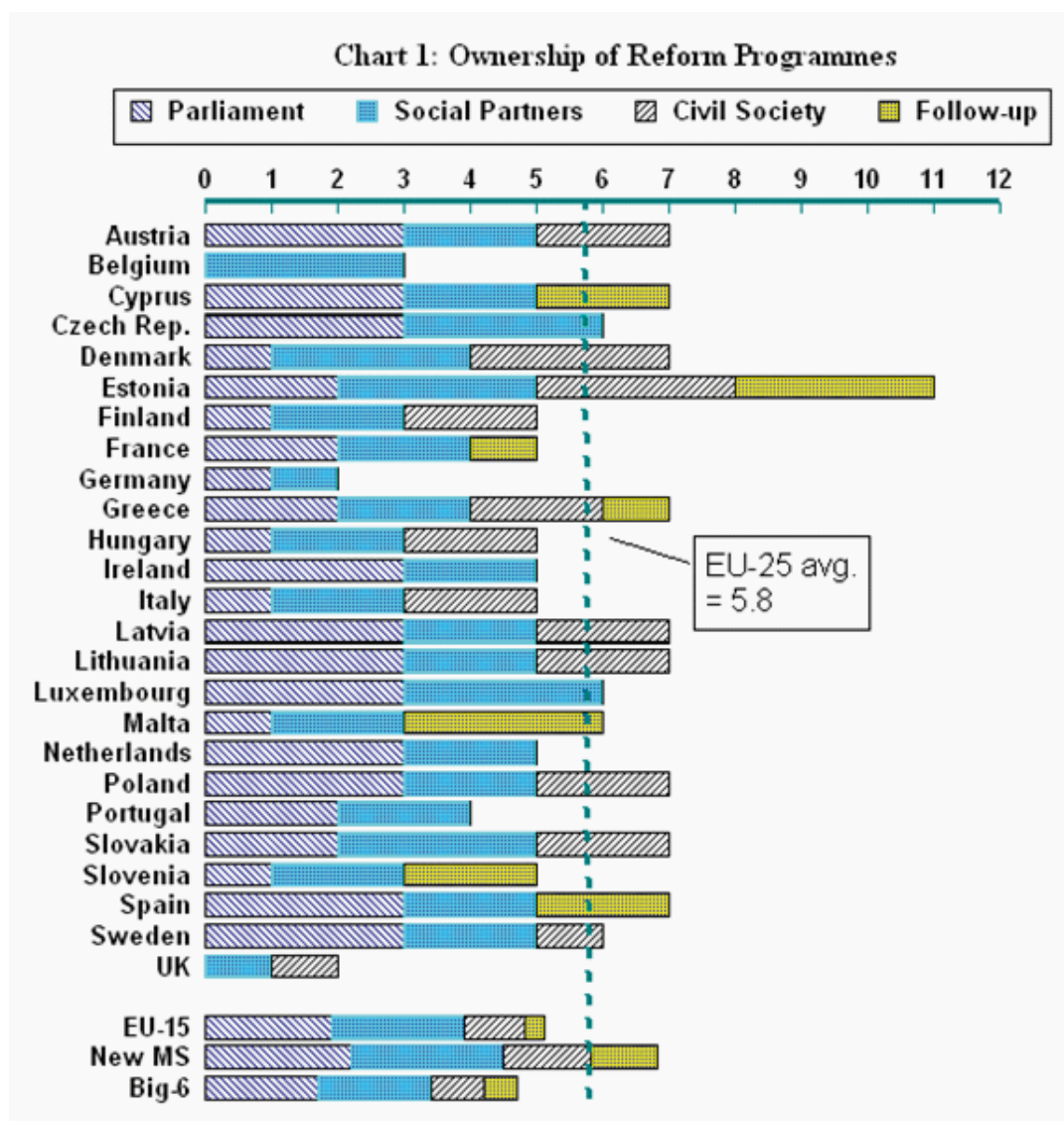
⁵⁵ Organisation de coopération et de développement économiques (www.oecd.org).

discuté ou examiné le premier PNR 2005-2008 au sein de leurs commissions parlementaires (Pisani-Ferry, Sapir, 2006 : 4). Dans d'autres parlements, le PNR a été présenté, examiné ou mentionné dans le cadre de programmes

généraux de réformes nationaux. A titre d'exemple, le PNR élaboré par le Gouvernement danois informe que la réforme structurelle danoise, illustrée succinctement dans le PNR, a été mise en œuvre moyennant 50 lois différentes⁵⁶.

G₁

L'appropriation nationale des Programmes Nationaux de Réforme



Source : Bruegel

⁵⁶ <http://uk.fm.dk/Publications/2008/1642-Denmarks%20National%20Reform%20Programme.aspx> (p. 15).

III. La Chambre des Députés à l'échelle de l'UE

Dans le cadre de ses activités européennes, la Chambre des Députés a marqué son intention de s'impliquer davantage dans les dossiers européens, notamment en 2006, avec l'élaboration d'une stratégie européenne⁵⁷ qui a l'objectif d'« *informer les députés au moment le plus précoce et de la manière la plus efficace (...) sur les dossiers européens* » et de rechercher « *le dialogue à travers des auditions au Parlement* »⁵⁸. Une évaluation de cette stratégie et du degré d'eupéanisation parlementaire dépasserait cependant le cadre de cette publication. Toutefois, il faut constater que le rôle de la Chambre dans le processus de Lisbonne ne peut pas être dissocié de ses autres engagements européens et d'un processus d'adaptation engagé, notamment en raison de son rôle de plus en plus significatif défini dans le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au Traité d'Amsterdam en 1997. Au-delà des travaux parlementaires de la Commission des affaires étrangères à laquelle incombe entre autres l'analyse de projets de loi à portée européenne et internationale, de communications de la part de la Commission européenne ou d'autres dossiers européens, citons d'autres exemples illustrant l'engagement de la Chambre à l'échelle communautaire :

- Un organe clé de la Chambre assumant la coopération entre les parlements nationaux de l'UE et le Parlement européen est la COSAC⁵⁹, créée à Madrid en 1989 et formellement reconnue par le protocole annexé au Traité d'Amsterdam (1997). La création de la COSAC était notamment le résultat d'une perte de contact avec les décideurs européens, étant donné qu'après 1979,

les parlementaires nationaux n'exerçaient plus à la fois un mandat européen et un mandat national⁶⁰. La COSAC est autorisée à soumettre aux institutions européennes toutes les contributions qu'elle juge nécessaires. En revanche, elle est informée régulièrement sur tous les projets de directives en cours d'élaboration. Chaque pays membre envoie 6 parlementaires aux réunions biennuelles de la COSAC. Les pays désireux d'adhérer à l'UE peuvent envoyer 3 observateurs aux réunions. Une réunion de la COSAC a aussi eu lieu à Luxembourg du 17 au 18 mai 2005 pendant la Présidence européenne. Un des principes fondamentaux de la COSAC a été souligné dans le Code de conduite de Copenhague pour les parlements, adopté en 2002 qui stipule que « *le parlement national reçoit des informations pertinentes sur les initiatives de la Communauté, tant du gouvernement que des institutions de la Communauté, suffisamment à temps pour qu'il puisse les étudier avant que les décisions soient prises* ». La COSAC a salué également dans le cadre d'une prise de position qu'elle a adoptée lors de sa réunion à Luxembourg du 17 au 18 mai 2005 la nouvelle approche de la Commission européenne à l'égard du suivi du processus moyennant des rapports réguliers de suivi de la stratégie de Lisbonne⁶¹. L'implication parlementaire dans les dossiers européens se reflète par l'existence d'un instrument de consultation a priori en matière de documentation et de législation européennes.

- En outre, une délégation de la Chambre prend part chaque année à une rencontre parlementaire⁶² sur la stratégie de Lisbonne organisée au Parlement

européen à Bruxelles. La première rencontre parlementaire présidée par le Président du Parlement européen a eu lieu, en étroite coopération avec la Présidence luxembourgeoise, en mars 2005 juste avant le Conseil européen de printemps. Au cours de cette première rencontre parlementaire, plus de 200 participants provenant de 25 Etats membres ont manifesté leur désir de renforcer la coopération interparlementaire et d'identifier les futures priorités de l'UE. La dernière rencontre parlementaire a eu lieu du 11 au 12 février 2008. Chaque délégation parlementaire peut participer par une contribution orale.

- Le Parlement européen de son côté a créé en 2005 le Groupe des 33 (ou G33) qui comprend 33 députés européens et un secrétariat. Autre exemple d'instrument volontaire issu de la gouvernance douce appliqué dans le cadre de la MOC, le G33 a comme principale mission de surveiller l'évolution de la stratégie et de formuler une contribution (approuvée en séance plénière du Parlement européen) pour le Conseil de printemps (Borrás, 2009 : 107).
- A l'échelle administrative, une adaptation interne semble être devenue indispensable pour répondre à cette implication communautaire accrue : les commissions parlementaires, chargées de l'examen de projets de loi et des règlements grand-ducaux rentrant dans le champ de leurs attributions, ainsi que de l'organisation de débats ou d'auditions publiques/non-publiques⁶³, assurent dans le cadre de la procédure législative luxembourgeoise, la transposition en droit national des directives européennes qu'elles se voient attribuer quotidiennement par la Conférence des

⁵⁷ <http://www.chd.lu/docs/pdf/ResumeStrateurCHD.pdf>

⁵⁸ *Ibidem*

⁵⁹ www.cosac.eu

⁶⁰ <http://www.euractiv.com/fr/elections-ue/parlements-nationaux-ue/article-174742>

⁶¹ <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/rules/french/>

⁶² <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/fr/pid/10;jsessionid=859A8CBDBE94196A5A3B91631CA2E1B9>

⁶³ Art. 22 du règlement d'ordre intérieur de la Chambre des Députés.

Présidents⁶⁴. Leur ordre du jour a été progressivement complété par l'examen régulier des communications ou propositions de décisions (ou COM) de la Commission européenne, envoyées aux Etats membres. L'examen de ces communications permet de rester au courant de l'actualité communautaire afin de pouvoir réagir et, si nécessaire, intervenir à un stade précoce de la confection d'un texte législatif. Sur le plan administratif et dans un souci d'affronter professionnellement les nouveaux défis que posent les dossiers européens, une panoplie de sources d'information ont été mises à la disposition des députés et de l'administration. Parmi les outils disponibles figurent le site Internet IPEX⁶⁵ permettant un échange électronique de documents et les bases de données PreLex⁶⁶ et EUR-Lex⁶⁷.

- De plus, la Chambre s'est fait représenter au Parlement européen par un représentant permanent qui est aussi en charge de la rédaction d'un bulletin d'information sur les discussions au sein des commissions parlementaires au Parlement européen qui est mis à la disposition des députés et de l'administration. Selon la stratégie européenne de la Chambre, le représentant « *suit (...) les réunions des commissions parlementaires du Parlement*

*européen, maintient le contact avec les députés européens, avec les fonctionnaires du Parlement européen, avec le secrétariat de la COSAC »*⁶⁸.

- La Chambre a assuré que les auditions publiques organisées par la Commission parlementaire de l'économie, de l'énergie, des postes et des sports ont été retransmises par la chaîne télévisée de la Chambre, la CHAMBER-TV afin de favoriser la diffusion auprès d'un public aussi large que possible⁶⁹.

Ces quelques exemples nous font conclure que la Chambre s'est plus systématiquement et plus professionnellement tournée vers la dimension européenne. Elle a été soucieuse de contribuer le plus tôt possible au contenu de certains dossiers européens en s'appropriant des outils relevant du domaine des « modes douces de gouvernance » (Borrás, Conzelmann, 2007). Sa présence accrue des dernières années sur le plan européen a toutefois poursuivi un autre objectif : accroître la visibilité du pouvoir législatif auprès du public et renforcer « le caractère public de la responsabilité parlementaire »⁷⁰ (Tsakatika, 2007 : 556). Il reste à voir si la présence à l'échelle communautaire s'accroîtra de nouveau si la procédure envisagée par le Traité de Lisbonne entre en vigueur.

⁶⁴ Organe de la Chambre des Députés ayant comme principale mission la décision sur les questions relatives à l'organisation des travaux parlementaires, la proposition de l'ordre du jour et l'émission d'avis sur les projets de règlement grand-ducaux pour lesquels son assentiment est requis.

⁶⁵ <http://www.ipex.eu/ipex/cms/pid/>

⁶⁶ <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>

⁶⁷ <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

⁶⁸ *Ibidem* (p.2).

⁶⁹ http://www.chd.lu/fr/web_TV/default.jsp

⁷⁰ « Publicness of parliamentary accountability »

Bibliographie

Documents européens

Assemblée nationale française (2005), *Rapport déposé par la Délégation pour l'Union européenne sur le suivi de la stratégie de Lisbonne*.

Commission européenne (2005), *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne*.

Commission européenne (1993), *Croissance, compétitivité, emploi – Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle – Livre blanc*.

Commission européenne (2007), *Ten years of the European Employment Strategy* (Office for Official Publications of the European Communities).

Commission européenne (2005, 2006), *Recent Standard Eurobarometer*.

Comité national de travail belge (2005), *Avis du 31 aout 2005 du concernant le programme national de réformes*.

Comité économique et social européen (2005), *Le cheminement vers la société européenne de la connaissance – La contribution de la société civile organisée à la stratégie de Lisbonne*.

Fondation Robert Schuman (2007), *La stratégie de Lisbonne : Une voie européenne dans la mondialisation*.

Plan de réformes consultés : Programme nationale de réforme pour une croissance sociale (France), Programme national de Réforme (Belgique), The Danish Reform Strategy, Nationales Reformprogramm Deutschland, UK National Reform Programme.

Ashiagbor, D. (2005) *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and new Governance* (Oxford: Oxford Monographs on Labour Law).

Begg, I. (2007) *Lisbon II, Two Years on: an Assessment of the partnership for Growth and Jobs* (Centre for European policy studies).

Begg, I. (2006) "Economic reform governance in the EU and its limits" in Radlo, J.M. et Bates, C. (eds.), *National Reform Programs: Key to successful future of the European Project?* (Varsovie: Gdansk Institute for market economics).

Best, E. et Bossaert D., (eds.), (2002) *From Luxembourg to Lisbon and Beyond: Making the Employment Strategy Work* (Maastricht: European Institute of Public Administration).

Borrás, S. (2009) "The Politics of the Lisbon Strategy: The changing role of the Commission", *West European Politics*, 32, 1.

Borrás, S. et Conzelmann, T. (2007) "Democracy, Legitimacy and Soft modes of governance in the EU: The Empirical Turn", *European Integration*, 29, 1.

Collignon, S. (2008) "Why Europe is not becoming the world's most competitive economy: The Lisbon Strategy, macroeconomic stability and the dilemma of governance without Governments", *International Journal of Public Policy* (3).

Dinan, D. (2005) *Ever Closer Union: An introduction to European integration* (London: Palgrave Macmillan).

Duina, F. et Oliver, M. (2005) "National parliaments in the European Union: Are there any Benefits to Integration?", *European Law Journal*, 11, 1.

Heichlinger, A., Määttä, S. et Unfried, M., (2007) "Mid-term review of the Lisbon Strategy: Regional and local players need to step up their involvement", *Intereconomics*.

Kok, W. (2004) *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*.

Moravcsik, A. (2002) "In defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 40, 4.

Pisani-Ferry, J. et Sapir, A. (2006) *Last Exit to Lisbon* (Bruegel Policy Brief, 2).

Radlo, M. (2006), "National Reform Programs and their credibility", in Radlo, J.M. et Bates, C. (eds.), *National Reform Program s: Key to successful future of the European Project?* (Varsovie: Gdansk Institute for market economics).

Rhodes, Martin. (2005), "Employment policy: Between efficacy and experimentation", in Wallace, H., Wallace W. et Pollack M. (eds.), *Policy-making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

Tsakatika, M. (2007) "A parliamentary dimension of EU Soft governance", *European Integration*, 29, 5.

Documents nationaux

Chambre des Députés (2006), *La stratégie européenne de la Chambre des Députés*.

Conseil économique et social (2005, 2007, 2008), *Avis sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi*.

Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, *Plan national pour l'innovation et le plein emploi (2005-2008) et (2008-2011)*.

Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, *Rapports de mise en œuvre : 2006 et 2007*.

Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, *Rapports d'activité (2005, 2006, 2007), Bilan de Compétitivité (2008)*.

Ministère du Travail et de l'Emploi, *Rapports d'activité (2005, 2006, 2007)*.

Ministère d'Etat (28 avril 2006), *Avis du Comité de coordination tripartite*.

OGBL/LCGB (2005), *Prise de position de l'OGBL/LCGB sur les lignes directrices intégrées*.

Als, N. (2004) *La Chambre des Députés : Histoire et lieux de travail* (Chambre des Députés).

Andrich, D. (2003) *La procédure législative et réglementaire* (Luxembourg : Service Central de Législation).

Clément, F. (2008) *Les relations professionnelles au Luxembourg* (Differdange : Centre de Ressources et de Documentation EURES Luxembourg).

Clément, F. et Marlier, E. (2006) « Programmes Nationaux de Réforme, stratégie de Lisbonne « recentrée » et coopération européenne en matière sociale : rappel historique, enjeux et défis », *Population et Emploi* (Differdange: CEPS/INSTEAD).

Majerus, P. (1997) *L'Etat luxembourgeois. Manuel de droit constitutionnel et de droit administratif*, 4^e éd. (Luxembourg : Ed. Saint-Paul).

Schroen, M. (2008), « Parlament, Regierung und Gesetzgebung », in Lorig W. et Hirsch M. (eds.), *Das politische System Luxemburgs: Eine Einführung* (Wiesbaden : VS Verlag).

Lois, projets de loi, propositions de loi et Traités

Projet de loi portant approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe : <http://www.chd.lu/docs/pdf/5442-4.pdf>

Traité de Rome (1957)

Acte unique (1986)

Traité de Maastricht (1992)

Traité d'Amsterdam (1997)

Traité de Nice (2001)

Traité de Lisbonne (2007)

Liens Internet

Assemblée nationale française : <http://www.assemblee-nationale.fr/>

Bruegel : www.bruegel.org

CEPS/INSTEAD : www.ceps.lu

CEPS/INSTEAD (Unité « Relations professionnelles et emploi » REPREM) : http://www.ceps.lu/unites_de_recherche/reprem/index.cfm

Chambre des Députés : www.chd.lu

Commission européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm

Conseil d'Etat : <http://www.conseil-etat.public.lu>

Conseil Economique et social : www.ces.etat.lu/

COSAC : <http://www.cosac.eu>

GOVERNANCE & EMPLOI

Droit communautaire: <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>

European Employment Observatory: www.eu-employment-observatory.net

European Trade Union Confederation: www.etuc.org

Fondation Robert Schuman : <http://www.robert-schuman.org/>

Gouvernement espagnol (Unité permanent de Lisbonne) : www.la-moncloa.es

Gouvernement luxembourgeois : www.gouvernement.lu

Inter-parliamentary EU Information Exchange : <http://www.ipex.eu/ipex/cms/pid/>

LCGB : www.lcgb.lu

Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : <http://www.eco.public.lu/>

Ministère du Travail et de l'Emploi : <http://www.mte.public.lu/>

Ministère de l'Education et de la Formation professionnelle : <http://www.men.public.lu/>

Observatoire de la Compétitivité (Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur) : www.odc.lu

OGBL : www.ogbl.lu

Organisation de coopération et de développement économiques : www.oecd.org

Parlement de Catalunya : www.parlament.cat

Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/default.htm>

Réseau Euractiv : www.euractiv.com

Secrétariat général des affaires européennes du Gouvernement français : <http://www.sgae.gouv.fr/>

Sénat Français : <http://www.senat.fr/rap/r05-234/r05-2340.html>

Service central de la statistique et des études économiques : www.statec.lu

Suivi des procédures interinstitutionnelles (Commission européenne) : <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>

U.S Bureau of Labour Statistics: <http://www.bls.gov/>

Articles de presse

Twain, M. (2 février 2005) "EU scales down economic ambitions", The Guardian.

Briesch, R. (20 octobre 2003) "Selling strategy to EU's citizens", The Financial Times.

CEPS/INSTEAD

B.P. 48

L-4501 Differdange

Tél. : 58 58 55-801

e-mail : isabelle.bouvy@ceps.lu

<http://www.ceps.lu>

ISSN : 1996-6644