

Working Group VI
Working Document 015

NOTE

du:	Secrétariat
au:	Groupe de travail sur la gouvernance économique
Objet:	La coordination des politiques nationales : la méthode ouverte de coordination

Les membres du groupe de travail VI voudront bien trouver ci-joint une note de réflexion du Secrétariat sur la coordination des politiques nationales: la méthode ouverte coordination.

LA COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES : LA METHODE OUVERTE DE COORDINATION

"Comment concilier la volonté des Européens de lutter contre le chômage avec le fait que les politiques de l'emploi sont de compétence nationale et doivent être appliquées au plus près du terrain ? Pour surmonter cette contradiction, Antonio Guterres proposa au dernier Conseil européen une méthode ouverte de coordination tendant à concilier la convergence des objectifs avec la diversité des moyens et des traditions de chaque pays"¹.

AVANT PROPOS

Le présent document a pour but de compléter les documents CONV 47/02 et CONV 162/02 consacrés respectivement à la délimitation des compétences entre l'Union et ses États membres et aux instruments juridiques.

La note CONV 47/02 ne manquait pas de soulever que *"les nouvelles méthodes ouvertes de coordination, en fixant des objectifs sans tenir compte de la répartition de compétences, contribuent au manque de lisibilité du système et à donner l'impression que les compétences de la Communauté sont très étendues là où ce n'est pas le cas. C'est ainsi que des malentendus, des fausses idées quant à l'étendue de la compétence législative de l'Union existent souvent par un manque de clarté du système. Citons le cas par exemple de la culture, de la santé ou l'éducation, domaines mentionnés par quelques membres de la Convention lors du débat des 15 et 16 avril. Bien qu'il s'agisse de domaines où l'action de la Communauté se limite à compléter l'action des États membres, notamment à travers de programmes d'appui financés par le budget communautaire, et [où] les traités interdisent expressément à la Communauté de légiférer, il existe la conception erronée que celle-ci a la compétence pour légiférer dans ces domaines"* (p. 12).

Quant à la note CONV 162/02, elle rappelle que d'aucuns ont fait valoir *"que les instruments juridiques communautaires doivent s'accompagner d'autres solutions. La méthode ouverte de coordination lancée à Lisbonne, destinée à permettre un partage des expériences, en est un exemple (...)"* (p. 19).

¹ J. Delors, in "Le pardon et la promesse. L'héritage vivant de Robert Schuman", discours donné à l'occasion de la Commémoration du cinquantenaire de la Déclaration Schuman, Luxembourg, 9 mai 2000.

INTRODUCTION

Parmi les outils de l'intégration communautaire, les processus de coordination des politiques nationales, qualifiés aujourd'hui de "méthode ouverte de coordination", occupent une place intermédiaire entre la coopération interétatique pure et la mise en place de règles communes au niveau de l'Union².

I. QUELS SONT LES OBJECTIFS DE LA COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES ?

La coordination des politiques des États membres de l'Union vise à assurer la compatibilité, la cohérence et/ou la convergence des choix nationaux dans le cadre de l'intégration européenne.

La compatibilité des politiques nationales consiste à s'assurer que les politiques décidées de façon autonome par les États membres n'aient pas d'effets néfastes graves sur les autres États membres ou sur la réalisation d'autres objectifs établis au niveau européen.

La notion de cohérence des politiques comporte une dimension supplémentaire de renforcement et d'accroissement mutuel de l'efficacité des politiques nationales concernées, qui va au-delà d'une simple recherche de compatibilité.

Mentionnons également la notion de convergence qui figure dans le TCE uniquement à propos de l'Union économique et monétaire (UEM). Il s'agit des articles 2 et 121 TCE et du Protocole n° 21 sur les critères de convergence. La convergence concerne davantage les performances que les politiques mises en œuvre par les États membres.

² La coopération renforcée occupe une place à part, dans la mesure où cet outil s'emploie dans des domaines pour lesquels l'harmonisation et la méthode communautaire classique sont prévues mais où des difficultés ponctuelles apparaissent qui empêchent de rallier tous les États membres. Les conditions de recours à cet instrument ne seront pas traitées dans le cadre de la présente note.

II. COMMENT LA COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES S'INTEGRE-T-ELLE DANS LE SYSTEME ACTUEL DE PARTAGE DES COMPETENCES ENTRE L'UNION ET LES ETATS MEMBRES ?

On ne parle de coordination des politiques nationales qu'en dehors des domaines dans lesquels la Communauté dispose d'une compétence exclusive et où, partant, les actions de la Communauté requièrent une règle unique appliquée uniformément sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

Ainsi, dans le cas des compétences concurrentes (ou partagées) entre la Communauté et les États membres, les politiques nationales continuent à exister, mais ne peuvent être en contradiction avec les règles adoptées au niveau communautaire. Il en résulte un nécessaire rapprochement des législations et donc des politiques nationales pour permettre leur reconnaissance mutuelle sans qu'il soit requis que celles-ci fusionnent ou soient identiques.

En matière de compétences complémentaires, le traité exclut que le rapprochement des politiques puisse résulter d'une action normative communautaire, la Communauté ne pouvant pas intervenir pour harmoniser les dispositions législatives et réglementaires nationales. Il ne lui est confié qu'un rôle de soutien et d'encouragement de l'action des États membres, en ce compris la coopération entre États membres, dans le respect de leur pleine autonomie et responsabilités. Dans ces domaines, la convergence éventuelle des politiques ne peut se faire que par la coordination des politiques nationales.

Enfin, la coordination des politiques nationales est possible dans des domaines situés en dehors des compétences de la Communauté, quoique dans le cadre institutionnel de l'Union. Ainsi qu'exposé dans la note CONV 162/02 (p. 7), la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) se situe dans ce contexte.

III. LES DIFFERENTES FORMES DE COOPERATION INTERGOUVERNEMENTALE ET DE COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES

A. COOPERATION INTERGOUVERNEMENTALE ET COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES PREVUES PAR LES TRAITES

Les traités parlent tantôt de coopération intergouvernementale, tantôt de coordination des politiques nationales. Il s'agit de méthodes différentes pour un même objectif. Cependant, chaque méthode implique une procédure propre et dispose d'instruments particuliers. La note CONV 162/02 a montré combien cette inflation d'instruments et de méthodes a contribué au manque de lisibilité dont souffrent aujourd'hui tant les traités eux-mêmes que le système institutionnel.

1. Coopération intergouvernementale inscrite dans le traité CE³

Dans les domaines où la Communauté ne détient que des compétences complémentaires (voy. note CONV 47/02, p. 8), le TCE prévoit des actions d'encouragement et d'appui de la Communauté, celles-ci étant décidées en suivant la procédure de codécision définie à l'article 251 TCE. Il s'agit des secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle (articles 149 et 150 TCE), de la lutte contre l'exclusion sociale (article 137 TCE, deuxième paragraphe) et de la culture (article 151 TCE). C'est à ce titre qu'ont été prises les décisions relatives à l'adoption des trois principaux programmes communautaires, *Socrates*, *Leonardo da Vinci* et *Jeunesse*.

2. Formes de coordination des politiques nationales inscrites dans le traité CE

a) Matières concernées

Le TCE prévoit la coordination des politiques nationales dans les matières suivantes:

- réseaux trans-européens (art. 155 TCE, inséré par le traité de Maastricht),

³ Nous n'aborderons pas ici le domaine de la PESC, celui-ci allant au-delà de la coopération intergouvernementale, l'article 12 TUE prévoyant des instruments spécifiques: à savoir, les "stratégies communes", les "actions communes" et les "positions communes", afin d'amener les politiques étrangères et de sécurité des États membres à converger.

- politique d'entreprise (art. 157 TCE inséré par le traité de Maastricht),
- R&D (art. 165 TCE inséré par l'Acte Unique européen),
- politiques économiques des États membres (art. 98 et suivants TCE, tels que modifiés par le traité de Maastricht): il s'agit d'assurer la cohérence des systèmes nationaux dans le cadre de l'Union monétaire, en raison des répercussions que la politique économique de chaque État membre peut avoir sur le reste de l'Union en situation de politique monétaire unique. Cet objectif est notamment poursuivi à travers la mise en place d'un système de coordination économique, les *Grandes orientations de politique économique* (Gope), qui repose sur la définition périodique d'objectifs à travers des lignes directrices pour les politiques économiques menées par les États membres et sur la surveillance multilatérale. Aux Gope, il faut ajouter le *Pacte de stabilité et de croissance* arrêté au Conseil européen de Dublin (décembre 1996) et adopté définitivement par le Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997) dans une résolution et deux règlements, le Pacte de stabilité complète et précise l'article 104 TCE sur les déficits publics excessifs. Il vise à renforcer la discipline budgétaire et la surveillance multilatérale au cours de la troisième phase de l'UEM, à travers une stratégie en deux volets : un mécanisme préventif, qui vise à repérer et corriger les circonstances qui pourrait mener à un dérapage budgétaire, et un paquet de règles dissuasives.
- politique de l'emploi (art. 126 et 128 TCE insérés par le Traité d'Amsterdam): la coordination dans ce domaine, employant essentiellement les mêmes concepts que ceux utilisés en matière de coordination des politiques économiques des États membres, s'inscrit dans le cadre de la *Stratégie européenne pour l'emploi* (également appelée *processus de Luxembourg*)⁴ qui a été institutionnalisée par le Traité d'Amsterdam dans le cadre d'un nouveau titre VIII sur l'Emploi. Le Traité stipule que les États membres considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action au sein du Conseil. Suite au Conseil européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi en novembre 1997, le premier cycle annuel de coordination des politiques du marché de travail a été entamé par les États membres, avant même que le Traité d'Amsterdam ne soit ratifié. L'objet du processus est de mettre en œuvre une stratégie

⁴ Le cheminement de la Stratégie européenne pour l'emploi remonte au Livre Blanc de J. Delors de 1993 (Livre blanc de la Commission *Croissance, compétitivité, emploi*, COM(93) 700) et aux pratiques de surveillance multilatérale de l'emploi amorcées au Conseil européen d'Essen en 1994.

coordonnée pour l'emploi sur la base de lignes directrices communes qui ne préconisent pas l'harmonisation des dispositions nationales mais visent à exercer une influence indirecte sur la politique des États membres.

b) Procédures de coordination

C'est uniquement en matière de politiques économiques et de l'emploi que le Traité décrit les procédures de coordination des politiques nationales au niveau européen. C'est pourquoi, il est utile d'en donner ici un bref aperçu, s'agissant des seuls modèles établis.

i) Quant à la coordination des politiques économiques des États membres:

La procédure relative aux Gope est décrite à l'article 99 TCE. Elle comporte:

- une phase d'*élaboration/approbation* en quatre étapes : la Commission élabore une recommandation sur les Gope, sur base de laquelle le Conseil Ecofin adopte à la majorité qualifiée un projet pour les Grandes orientations que le Conseil européen de juin approuve. Le Conseil Ecofin adopte alors les Gope et en informe le Parlement européen.
- un processus de *surveillance multilatérale*: les États membres, au long de l'année, transmettent à la Commission des informations sur les mesures qu'ils mettent en œuvre dans le domaine de politique économique. Sur cette base, la Commission présente des rapports au Conseil en proposant le cas échéant d'adresser des recommandations aux États membres, ce qui permet au Conseil de surveiller l'évolution de la situation économique de chaque État membre et, lorsque le Conseil constate que les politiques menées par un État membre mettent en cause le bon fonctionnement de l'UEM ou ne sont pas conformes aux Gope, d'adresser des recommandations à l'État membre concerné.

La procédure relative au Pacte de stabilité et de croissance comporte, elle aussi, deux volets: un *volet préventif* au cours duquel les plans de stabilité et de convergence des États membres⁵, précisant leur stratégie et objectifs budgétaires pour trois ans, sont établis et mis en œuvre et un *volet dissuasif* visant à combattre les déficits publics excessifs.

⁵ On parle de plans de stabilité pour les États membres ayant adopté l'euro et de plans de convergence, de contenu similaire aux programmes de stabilité, pour les États ne participant pas à la zone euro.

ii) Quant à la coordination des politiques de l'emploi:

La procédure est décrite aux articles 126 et 128 du TCE et comporte:

- une phase d'*élaboration/approbation des lignes directrices* au cours de laquelle la Commission, en automne, élabore des lignes directrices en matière de politiques d'emploi qui sont adoptées à la majorité qualifiée par le Conseil, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi⁶. Le Conseil européen, en décembre, approuve les lignes directrices.
- une phase de *suivi du processus* au cours de laquelle chaque État membre transmet à la Commission et au Conseil son plan d'action national pour l'emploi. La Commission prépare ensuite un projet de rapport conjoint (Conseil-Commission) que le Conseil adopte à la majorité qualifiée. Il peut adresser, s'il l'estime nécessaire, des recommandations à l'intention des États membres.

Pour les matières autres que les politiques économiques et de l'emploi, le Traité ne définit pas la procédure de coordination, ce qui implique que celle-ci doit être mise en œuvre de manière empirique, ce qui ne contribue pas à améliorer la lisibilité du système.

B. FORMES DE COOPERATION INTERGOUVERNEMENTALE AU-DELA DES TRAITES

Des formes de coopération intergouvernementale existent ou ont existé dans certaines périodes de la construction européenne en marge des dispositions du TCE, dans des domaines qui sont néanmoins couverts par celui-ci.

L'éducation en est un exemple. En effet, à partir des trois principaux programmes communautaires, *Socrates*, *Leonardo da Vinci*, *Jeunesse* (voy. supra), les États membres ont décidé de progresser dans ce domaine en dehors du cadre institutionnel de la Communauté en mettant en place en 1998 une initiative intergouvernementale dite «Processus de Bologne», visant à la convergence des politiques nationales et à la création d'un espace européen de l'éducation supérieure. La Commission, sans être à l'origine du processus, a été appelée à y jouer un rôle d'expertise et de soutien. De plus, en novembre 1999, les Ministres de l'Éducation décidèrent de programmer leurs

⁶ Il s'agit d'un comité consultatif institué par le Conseil en vertu de l'article 130 TCE et composé de deux membres par État membre et deux membres émanant de la Commission.

travaux de manière à définir un nombre limité de priorités à long terme et des méthodes pour promouvoir la coopération dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle. En mars 2000, le Conseil européen réuni à Lisbonne a décidé que l'éducation et la formation professionnelle feraient partie des domaines dans lesquels une méthode ouverte de coordination serait d'application (voy. infra).

L'on peut citer également le domaine de la coordination des politiques économiques nationales, dans la mesure où un organe informel, l'*Euro-Groupe*, dans lequel siègent des ministres des affaires économiques ou des finances des pays adhérant à l'euro et le Commissaire en charge des affaires économiques et monétaires, facilite la coordination des politiques économiques des membres de la zone euro.

Notons enfin l'évolution enregistrée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI): la coopération intergouvernementale s'est développée à partir de la moitié des années '80 avec notamment la signature, par un nombre limité d'États membres de la Communauté, de l'accord de Schengen et de sa convention d'application. Cette forme de coopération restera purement interétatique et se développera entièrement à l'extérieur du cadre interinstitutionnel de la Communauté. D'autres formes de coordination apparaîtront également dans les domaines policier, judiciaire ou de l'asile et de l'immigration notamment, certaines plus proches du cadre communautaire. Avec le Traité de Maastricht, la coopération dans le domaine judiciaire et des affaires intérieures sera inscrite dans le TUE et passera de la coopération intergouvernementale pure à un cadre dans lequel cohabitent des éléments d'harmonisation des législations et de coordination des politiques nationales, ainsi que des héritages intergouvernementaux (tels que le partage du droit d'initiative entre la Commission et les États membres). De même, avec le Traité d'Amsterdam, l'acquis de Schengen sera intégré dans l'Union européenne et pour partie versé au cadre communautaire. Dans d'autres domaines, la coopération a été institutionnalisée dans le cadre du "troisième pilier" (le titre IV du TUE), désormais limité à la coopération policière et judiciaire pénale et l'Union s'est donné un objectif général et "inter-piliers" (la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes).

C. LES PROCESSUS DE CARDIFF ET DE COLOGNE

Pour donner un tableau complet de ces procédures, il y a lieu de dire quelques mots de ce que l'on appelle les "*processus de Cardiff et de Cologne*":

Le Processus de Cardiff adopté sous la présidence britannique au Conseil européen de Cardiff en juin 1998 a pour objet l'impulsion des réformes économiques visant à améliorer le fonctionnement des marchés de biens, de services et de capitaux par l'échange d'information, par le biais de la Commission, à propos des réformes structurelles engagées par les États membres.

On entend par Processus de Cologne, le processus lancé le Conseil européen à Cologne en juin 1999, en même temps que le *Pacte européen pour l'emploi*, qui vise à instaurer un dialogue direct entre les trois principaux groupes d'acteurs en matière de politiques macroéconomiques, à savoir, les partenaires sociaux, les gouvernements et la Banque Centrale, dans le cadre d'un échange d'idées informel et confidentiel. La Commission est invitée à participer.

D. LA METHODE OUVERTE DE COORDINATION

Le Conseil européen réuni à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000 a créé une nouvelle forme de coordination des politiques nationales qu'il a appelé méthode ouverte de coordination (MOC).

Suivant de près le modèle tracé en matière de coordination des politiques de l'emploi, le Conseil européen a défini cette méthode comme suit : "*permettant de diffuser les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE et conçue pour aider les États 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 États 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 États 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.

L'approche retenue sera totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité; l'Union, les États membres, les collectivités régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat. Une méthode d'évaluation des meilleures pratiques en matière de gestion des changements sera élaborée par la Commission européenne en coordination avec différents prestataires et utilisateurs, à savoir les partenaires sociaux, les entreprises et les ONG." (Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, point 37).

A Lisbonne, le Conseil européen a ainsi donné un nom à la méthode inscrite dans le titre Emploi du TCE et a marqué sa volonté d'étendre l'application d'une telle méthode à d'autres domaines, tels que la société de l'information et la politique de recherche, la politique d'entreprise, la politique en matière d'éducation et de formation professionnelle, la lutte contre l'exclusion sociale et la protection sociale.

Une approche empirique a été utilisée pour développer et adapter cette méthode aux caractéristiques particulières de chaque domaine d'action. La méthode est donc appliquée de manière différente selon les domaines d'actions spécifiques, une procédure ad hoc étant à chaque fois dessinée. C'est pourquoi, on parle parfois de méthodes ouvertes de coordination, au pluriel.

Dans les différents domaines, les réalisations et propositions avancées suivantes peuvent être citées:

1. Société de l'information

Comme suite à la demande du Conseil européen réuni à Lisbonne (point 11 des conclusions), un plan d'action intitulé "eEurope" a été approuvé par le Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000, qui applique la méthode ouverte de coordination. Il indique les priorités, les meilleures pratiques, les indicateurs et les responsabilités aux niveaux national et européen. Au Conseil européen de Nice, le Conseil a soumis une liste d'indicateurs pour le suivi du plan d'action tandis que la Commission y a présenté un premier état de mise en œuvre du plan d'action. Comme

suite à la demande du Conseil européen réuni à Barcelone, la Commission a préparé un second projet de Plan d'action, intitulé "eEurope 2005 : une société de l'information pour tous" qui a été approuvé par le Conseil européen à Séville les 21 et 22 juin 2002.

2. Politique en matière d'éducation

En exécution des conclusions du sommet de Lisbonne (point 27), la Commission a présenté une communication intitulée *e-learning – Penser l'éducation de demain* (COM (2000) 318 final, 24 mai 2000).

3. Politique de recherche

A la suite des conclusions du sommet de Lisbonne (point 13, troisième tiret), le Conseil européen, à Nice, a invité la Commission à lui présenter à Stockholm un premier rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation d'un *espace européen de la recherche et de l'innovation*.

4. Lutte contre l'exclusion sociale

A la suite des conclusions du sommet de Lisbonne (point 32), le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 7 décembre 2001, une décision établissant un programme d'action communautaire pour encourager la coopération entre États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale. Ce programme, fondé sur l'article 137, deuxième paragraphe TCE (voy. page 4 de la présente note) applique la méthode ouverte de coordination.

5. Politique d'immigration

Dans sa communication COM(2001) 387 final du 11.7.2001, la Commission considère que *"l'adoption d'une méthode ouverte de coordination constituerait le meilleur moyen de soutenir le développement de la politique communautaire en matière d'immigration"*.

6. Politique commune d'asile

Par une communication de coordination (COM (2001) 710 final du 28.11.2001) la Commission préconise de développer une méthode ouverte de coordination dans le domaine de la politique commune d'asile.

IV. LES ACTEURS DE LA METHODE OUVERTE DE COORDINATION

Le Conseil européen est aujourd'hui l'instance centrale d'impulsion politique dans le gouvernement de l'Union. En effet, il est devenu une véritable enceinte de décision politique dans la définition des grandes orientations stratégiques et dans le contrôle de leur mise en œuvre. Cette évolution est explicite dans les domaines couverts par la méthode ouverte de coordination. Au-delà des MOC elles-mêmes, le Conseil européen de printemps a pour tâche notamment de vérifier annuellement l'état d'avancement de la stratégie de modernisation économique et sociale de l'Union et d'en mettre à jour les contenus,

Quant au Conseil (des Ministres), il est appelé à jouer un rôle "gouvernemental" dans le cadre des MOC. En effet, les domaines d'intervention du Conseil se sont multipliés, notamment par l'élargissement progressif, à côté de sa fonction législative traditionnelle, de fonctions «gouvernementales» dans les secteurs couverts par les processus de coordination. Cela s'est traduit par une multiplication des formations et des enceintes préparatoires, notamment, le comité de l'emploi, prévu par l'article 130 TCE, le Comité économique et financier, prévu par l'article 114 TCE, le Comité de la politique économique, prévu à l'article 272 TCE et le Comité de la Protection sociale institué par décision du Conseil du 19 juin 2000.

La Commission, en général assistée de comités, joue un rôle central, d'impulsion et de catalyseur dans le cadre de la méthode ouverte de coordination à travers la présentation de lignes directrices et des grandes orientations, l'organisation de l'échange des meilleures pratiques, la proposition d'indicateurs, la gestion du suivi et "l'examen par les pairs".

Le Parlement européen est présent de manière limitée et non systématique dans les nouveaux processus de coordination des politiques nationales. En matière de coordination des politiques économiques, le Parlement européen n'est pas formellement mentionné par le Traité. La pratique a néanmoins évolué dans le sens d'un avis préalable du Parlement, en réponse au bilan annuel de l'économie de l'Union, réalisé par la Commission, et en vue de la recommandation annuelle de celle-ci, concernant les grandes orientations de politiques économiques. Une rencontre entre une délégation de la *Commission Affaires économiques et monétaires* du Parlement et la «Troïka»⁷ du

⁷ La Troïka regroupe les représentants des présidences sortante, en cours et suivante de l'Union.

Conseil *Ecofin* a également lieu, normalement en marge des réunions de ce dernier. L'implication du Parlement est donc assurée de manière informelle. C'est en matière de coordination des politiques nationales de l'emploi que le Traité prévoit une consultation formelle du Parlement européen par le Conseil, sur la proposition de lignes directrices présentées chaque année par la Commission, qui peut donner lieu à une proposition amendée de lignes directrices sur l'emploi par la Commission.

Quant aux Parlements nationaux, en tant qu'organes de contrôle et de légitimation démocratique des politiques nationales arrêtées dans le cadre des MOC, une implication accrue de leur part a été demandée⁸, notamment en matière de coordination des politiques économiques.

Quant aux entités régionales, le Conseil européen de Lisbonne a demandé qu'elles soient associées à la méthode. Dans la pratique, toutefois, la MOC se construit sur base de l'évaluation de la position nationale des États membres: la place des collectivités locales qui la composent n'y est pas définie, son organisation étant laissée au niveau national. Cela est source de problèmes, notamment dans les pays à forte décentralisation, où les régions disposent de véritables compétences législatives et pouvoirs budgétaires.

V. QUELLE EST LA PLACE DE LA METHODE OUVERTE DE COORDINATION ?

Méthode ouverte de coordination et approche législative classique ne sont pas des outils d'intégration alternatifs, mais complémentaires.

La MOC est en effet moins contraignante qu'une disposition législative. Elle l'est toutefois plus qu'une simple coopération, puisqu'elle comporte l'émergence d'une dimension proprement européenne, l'intervention des instances communautaires et un système de vérification périodique, avec l'établissement de lignes directrices stratégiques, la fixation d'indicateurs communs, la définition d'objectifs adaptés aux spécificités nationales et locales et la mise en place d'un système de suivi par le *benchmarking* et d'évaluation des progrès.

Ainsi, la méthode ouverte de coordination peut s'avérer être un instrument utile

⁸ Voy. le rapport du Conseil *Ecofin* sur la coordination des politiques économiques au Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, par. 40.

- lorsque le domaine de travail est très lié à l'identité ou à la culture nationale et que dès lors l'instrument communautaire de l'harmonisation législative n'est pas approprié, par exemple en matière d'éducation ou de culture.
- lorsque les instruments de mise en œuvre des politiques au niveau national sont tellement divers et/ou complexes, qu'une harmonisation apparaîtrait comme disproportionnée par rapport aux objectifs à atteindre. Citons comme exemple le processus de coordination en matière de protection sociale au niveau européen et la stratégie européenne pour l'emploi.
- enfin, la coordination peut précéder l'action communautaire législative, lorsque les États membres ne souhaitent pas encore une législation commune dans un domaine donné mais ont néanmoins la volonté politique de progresser ensemble. Citons comme exemple les politiques communes en matière de visa ou d'asile et d'immigration, où une action de coordination, limitée dans le temps, des politiques nationales précède l'action législative communautaire.

L'existence d'une législation communautaire dans un domaine donné n'exclut cependant pas nécessairement le recours à la coordination des politiques. Ainsi, dans le domaine de l'environnement, la Communauté a-t-elle adopté diverses directives qui régissent, par exemple, le traitement des déchets industriels, mais où, à l'intérieur de la politique communautaire en la matière, la réduction des quantités de déchets à traiter est plutôt une question d'intention coordonnée que d'objectif de législation.

La méthode ouverte de coordination s'avère donc être un instrument d'intégration parmi d'autres. Elle peut ainsi être associée et articulée, pour un même sujet et dans les limites des traités, à d'autres instruments de l'action communautaire, y compris les instruments législatifs communautaires classiques. Cependant, elle ne constitue pas une alternative concurrente à ces derniers ni n'a pour vocation de les remplacer.

VI. QUE PENSER DE LA METHODE OUVERTE DE COORDINATION?

1. Ainsi que souligné par le Conseil européen à Lisbonne et à Barcelone, une meilleure coordination est souhaitable : *"Les grandes orientations des politiques économiques et les processus de Luxembourg, Cardiff et Cologne fournissent les instruments nécessaires, pour autant qu'ils soient simplifiés et mieux coordonnés entre eux (...)"* (point 35 des conclusions de Lisbonne) et *"il est nécessaire d'améliorer l'équilibre, la cohérence et la synchronisation entre les volets social et économique dans le cadre de la stratégie de Lisbonne"* (point 5 du chapitre emploi et politique

sociale des Conclusions de Barcelone). La multiplicité des instruments rend en effet le système très difficilement lisible et entrave la coordination des différentes démarches entreprises.

2. Quant à la méthode ouverte de coordination elle-même, elle prête le flanc aux critiques suivantes:

- Elle est parfois appliquée indistinctement, à l'occasion d'une même action, à des domaines dans lesquels la Communauté n'a aucune compétence et à d'autres où elle dispose d'une compétence.

Ceci a pour conséquence de semer la confusion dans l'exercice des compétences et en même temps d'écarter le Parlement alors que l'exercice traite de matières communautaires où sa saisine est prévue par le traité.

- Ainsi que souligné dans la note CONV 47/02, lorsque la méthode ouverte de coordination est appliquée dans des domaines où la Communauté n'est pas compétente, cela contribue à donner à la Communauté une image d'omnipotence. Il en résulte un système manquant de clarté et provoquant des attentes considérables dans le chef des citoyens dès lors qu'ils sont amenés à penser que la Communauté est compétente lorsque la méthode ouverte de coordination est mise en œuvre alors que celle-ci se limite à une coordination non contraignante et soumise in fine au bon vouloir des États membres.

- Il faut y ajouter la difficulté d'identifier les acteurs de la méthode, la procédure étant en pratique essentiellement entre les mains des comités de haut niveau, dépourvus de légitimité démocratique, qui élaborent la quasi-totalité de ce qui devient les lignes directrices adoptées par le Conseil européen. Il s'agit donc d'un processus d'experts introduit dans la mécanique communautaire à un moment où celle-ci souffre d'un déficit d'image dans l'opinion publique.

- Quant à la Commission, on y enregistre une tendance à proposer la méthode dans de très nombreux domaines et donc, en raison du rôle central qu'elle y joue, d'accroître son influence dans des domaines sortant de la compétence communautaire, ce qui l'expose à se voir reprocher d'intervenir au-delà de ses compétences.

CONCLUSION

En conclusion, si la méthode ouverte de coordination est sans conteste un instrument utile, il s'impose cependant d'en délimiter les contours et d'en fixer la procédure en l'inscrivant dans le Traité. A cette occasion, il faudra veiller à préciser le principe selon lequel la méthode ouverte de coordination ne peut être utilisée pour remplacer des modes réglementaires communautaires plus contraignants, dans le but d'y échapper, sans qu'il faille nécessairement exclure que la méthode ouverte de coordination puisse accompagner les mesures législatives, pour en compléter la portée.