

# La méthode ouverte de coordination européenne: «En attendant Godot»?

**Théodore Georgopoulos**  
Université de Reims (France)

**Note de recherche n°01/05**



**All rights reserved**  
**No part of this paper may be reproduced in any form**  
**without permission of the author**

**© Théodore Georgopoulos (2005)**

## La Méthode ouverte de coordination européenne : « En attendant Godot » ?

© Théodore Georgopoulos \*

**Sommaire** : *Processus cognitif, la « méthode ouverte de coordination » est apparue au sein de l'Union européenne dans les années 1990, comme méthode de régulation alternative à la méthode communautaire. Son grand mérite réside dans sa flexibilité et, de fait, en sa capacité à contribuer à la convergence progressive des politiques nationales, dans des domaines où les réticences des Etats membres ne permettent pas l'intégration par le droit, du moins dans les conditions ordinaires assurées par le droit communautaire.*

*Les instruments de régulation de la MOC, les acteurs y intervenant de même que les mécanismes de contrôle et de suivi, laissent penser à une méthode qui se distingue nettement des mécanismes « classiques » de la méthode communautaire, qui, quant à elle, est basée sur les concepts de juspositivisme et fédéralisme fonctionnel.*

*Sans être démenti, le caractère novateur de la MOC devrait cependant être relativisé. Outre ses rapports indéniables avec la méthode communautaire, des interrogations on ne peut plus classiques du débat scientifique et politique de l'intégration européenne, y sont soulevées : efficacité, sécurité juridique, légitimité. Bien qu'il soit encore prématuré de dresser un bilan définitif de la MOC, sa réussite dépendra essentiellement de sa capacité à fournir des réponses convaincantes à ces enjeux.*

Basée sur le projet de Robert Schuman, la méthode communautaire s'est distinguée par son caractère révolutionnaire. Le concept de « supranationalité », qui consistait à transférer des compétences souveraines vers des instances supranationales dotées d'un pouvoir de légiférer, mais aussi d'un pouvoir de sanction sur les Etats indisciplinés, dépassait de loin les approches classiques du droit international, calquées sur l'idée de coopération entre souverainetés juxtaposées.

Toutefois, le caractère alternatif de la méthode communautaire par rapport aux idées de l'intergouvernementalisme a contribué également à son épuisement. Il serait, certes, peu pertinent, voire injuste, de dresser un bilan négatif de la méthode communautaire, véritable moteur de l'intégration européenne. L'intégration par le droit<sup>1</sup> a sérieusement œuvré pour créer des « solidarités de fait », tant préconisées par Robert Schuman.

---

\* Maître de conférences, Université de Reims (theodore.georgopoulos@univ-reims.fr)

L'étude fut présentée à l'origine sous forme de rapport introductif à la Table ronde organisée par l'Institut d'études européennes des Universités de Montréal et McGill le 11 février 2005, intitulée « Repenser la coopération fédérale-provinciale au Canada : quels enseignements à tirer de la méthode ouverte de coordination ? ».

<sup>1</sup> M. Cappelletti, M. Secombe, J.H.H. Weiler (sous la dir.), *Integration Through Law*, de Gruyter, Berlin, New York, 1986, vol. 1 ; C. Joerges, « Taking the Law Seriously : On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration », *ELJ* 1996, p. 105 et s.

La méthode communautaire est cependant victime de sa réussite. Les résultats très encourageants de son application, avec la contribution décisive du juge communautaire qui a su assumer pleinement son rôle de gardien de la norme supranationale, ont facilité l'extension progressive de la méthode communautaire par l'effet d'engrenage (« spillover »)<sup>2</sup>. L'absence de répartition claire des compétences entre la Communauté et ses Etats membres a permis de procéder assez tôt à une analyse économique du projet initial de la Communauté économique européenne. Cela a ouvert la voie à l'intervention des institutions européennes dans des domaines jadis considérés comme attributs de la souveraineté nationale. S'il est vrai que seul un Etat peut battre monnaie, lever l'impôt et posséder une armée, ce sont des matières qui n'échappent plus à la compétence communautaire. C'est à ce moment que les choses commencent à se gâter pour le projet européen.

Car, ni les Etats ni leurs peuples – et probablement les institutions européennes non plus – ne sont prêts à accepter la transformation de l'Etat-nation en un Etat européen post-moderne<sup>3</sup>, qui serait chapeauté par l'autorité supranationale, voire réduit en simple composante d'une entité politique supranationale. Plus que des motifs politiques, économiques ou géostratégiques concrets, ce sont des raisons de culture politique qui s'y opposent.

L'ambitieux « programme d'intégration »<sup>4</sup> politique mis en place par le Traité de Maastricht révèle les insuffisances de la méthode communautaire pour assumer pleinement son rôle de moteur de l'intégration. Aux côtés du pilier communautaire, qui représente l'acquis communautaire, on relève le retour de la méthode intergouvernementale, à la fois pour les questions de politique étrangère et de sécurité commune, et pour la coopération judiciaire et policière. Ce retour à l'intergouvernementalisme, qui pourrait être perçu comme un recul par rapport aux outils d'intégration élaborés par le droit communautaire, était cependant le seul moyen pour « déverrouiller » ces « socles » de souveraineté nationale. La communautarisation progressive de certaines de ces questions, de même que le concept de « coopérations renforcées » permettant à certains Etats d'avancer plus rapidement dans le processus de l'intégration, illustrent comment le tandem méthode communautaire – méthode intergouvernementale travaillent de manière complémentaire pour l'approfondissement de l'intégration.

Les problèmes de stagnation ne sont cependant que partiellement réglés par ce biais. Si la méthode communautaire s'avère fort audacieuse, la méthode intergouvernementale, basée sur la prise de décision d'un commun accord ou, dans le meilleurs des cas, par consensus, reste excessivement rigoureuse. Dans le même temps, l'« intrusion » du droit communautaire dans quasiment l'ensemble des domaines d'activités étatiques, exige la mise en œuvre d'actions à caractère complémentaire, dont le degré de flexibilité et d'efficacité ne peut pas être celui de la méthode intergouvernementale. Enfin, il peut être utile de se remémorer du

---

<sup>2</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, 3<sup>e</sup> éd., PUF, Paris, 2001, p. 48.

<sup>3</sup> J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, LGDJ (Droit et Société), Paris, 2003.

<sup>4</sup> Selon l'expression de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne : *BVerfGE* 58, 1, 37 ; 89, 155, 187.

dilemme des années 1990 : « élargissement ou approfondissement ». Qu'il s'agisse d'un enjeu réel ou d'un « pseudo-dilemme », il est certain qu'une Union européenne à 25, bientôt 27 ou 30, a besoin de revoir ses outils d'action<sup>5</sup>. C'est dans ce contexte que la méthode ouverte de coordination (MOC) est apparue.

Il faut immédiatement préciser que la MOC ne forme pas une méthode se situant à mi-chemin entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale, comme une sorte de conciliation entre les deux méthodes. Elle marque, au contraire, un pas qualitatif, en s'éloignant nettement, sur le plan conceptuel, des méthodes classiques de l'intégration.

Au lieu de combiner différents éléments des deux méthodes, communautaire et intergouvernementale, la MOC propose un autre chemin pour l'intégration européenne. La régulation proposée par la MOC est une régulation par la cognition :

- définition au niveau du Conseil européen les lignes directrices des politiques à mener pour une période relativement longue ;
- établissement des indicateurs qualitatifs et quantitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances au niveau mondial, et adaptés aux spécificités du contexte européen, afin de pouvoir comparer les meilleures pratiques (*benchmarking*) ;
- transformation par les Etats membres de ces lignes directrices en politiques nationales, concrétisées souvent en Plans d'Action Nationaux (PAN), qui sont communiqués aux institutions et aux partenaires européens ;
- et, enfin, évaluation collective périodique, qui permettra à chaque Etat d'en tirer des enseignements.

Il est ainsi évident que la méthode repose essentiellement sur la fixation de certaines orientations politiques, accompagnée d'un processus de « monitoring » souple et d'une diffusion suivie d'une comparaison des informations concernant les performances des Etats. Cet échange d'information mutuel sur la base de dénominateurs communs est censé contribuer à une convergence progressive des Etats dans les domaines concernés par l'expérimentation.

Le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 est traditionnellement considéré comme le moment de la consécration officielle de la MOC. A ce moment, l'objectif pour la décennie 2000-2010 a été fixé de faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Le défi était de taille et pour cette raison, il était nécessaire de revoir les moyens de l'action européenne. La fameuse « stratégie de Lisbonne » vise exactement ce renouvellement des types d'action nécessaire pour atteindre l'objectif ambitieux susmentionné. La MOC tient une place emblématique dans cette mise au point de techniques d'intervention, voir d'intégration.

---

<sup>5</sup> Cf. R. Dehousse, « La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir ? », in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, vol. I, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2003, p. 95 et s.

Cependant, la stratégie de Lisbonne n'a fait que donner un caractère solennel à une méthode déjà conçue et mise en place au niveau européen bien avant 2000.

Les premiers « traces », encore discrètes, de la MOC se trouvent dans le traité de Maastricht. Son ex-article 3A § 1 (aujourd'hui article 4 § 1 CE) inclut la coordination des politiques économiques aux objectifs de la Communauté. Sur cette base, l'ex-article 103 CE (aujourd'hui article 99 CE) énonçait que « *les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil* ». Pour encadrer cette coordination, de Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) seraient arrêtées par le Conseil européen et le Conseil (§ 2). Afin cependant « *d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des Etats membres* », on met en place des mécanismes de surveillance multilatérale, de suivi et d'« évaluation d'ensemble » (§ 3). Ce même article ajoutait que « *pour le besoin de cette surveillance multilatérale, les Etats membres transmettent à la Commission des informations sur les mesures importantes qu'ils ont prises dans le domaine de leur politique économique et toute autre information qu'ils jugent nécessaire* ». Enfin, en cas de divergence avec les GOPE, le Conseil, sous proposition de la Commission, pourrait adresser des recommandations aux « mauvais élèves ». Ainsi, les éléments de base de la stratégie de Lisbonne sont-ils présents : coordination par la fixation des lignes directrices ; maintien de la compétence nationale ; surveillance multilatérale et évaluation ; recommandations, c'est-à-dire instruments à caractère politique, pour assurer la convergence progressive.

La nouvelle méthode de convergence semble avoir été favorablement accueillie, comme le prouve sa transposition en matière d'emploi. Le traité d'Amsterdam a introduit un instrument juridique intitulé « lignes directrices pour l'emploi » (article 128 § 2 CE). On retrouve ici les mêmes éléments que ceux initiés pour la coordination des politiques économiques : orientations générales fixées par le Conseil sur la base des conclusions du Conseil européen, conduite des politiques dans le domaine par les Etats membres, mécanismes de suivi, d'évaluation et de comparaison. Par ailleurs, l'article 128 CE fait explicitement référence aux GOPE, que les lignes directrices pour l'emploi doivent respecter dans un souci de cohérence. Quant à l'article 129 CE, il fait mention d'« *initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, en fournissant des analyses comparatives et des conseils ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes* ».

Dans un sens analogue, l'article 137 § 2 CE, afin de promouvoir la politique sociale, énonce la possibilité pour le Conseil d'« *adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre Etats membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences* ».

Peu après la Stratégie européenne pour l'emploi sera ajoutée au programme de



l'Union, visant la coordination des politiques nationales. Progressivement, on relève l'application des outils de coordination dans d'autres domaines. Ainsi, le Conseil européen de Cardiff instaure-t-il en juin 1998 un processus d'évaluation des politiques nationales en matière de marchandises et de capitaux (« processus de Cardiff »), tandis que le Conseil européen de Cologne de juin 1999 lance le Pacte européen pour l'emploi, qui met en place le dialogue macro-économique avec les partenaires sociaux (« Processus de Cologne »).

Face à ces évolutions antérieures au Conseil européen de Lisbonne, la Stratégie mise en place en 2000 formalise une méthode dont les éléments constitutifs avaient été déjà élaborés. Outre cette formalisation, qui permet de mieux visualiser les traits de cette méthode, le grand mérite de la Stratégie de Lisbonne consiste en l'appréhension d'une stratégie globale élaborée autour de l'objectif fixé, à savoir devenir l'économie basée sur la connaissance la plus concurrentielle et dynamique au monde. Même si l'on pourrait éventuellement reprocher à cet objectif d'être trop ambitieux, il incite à une application généralisée de la MOC, plutôt qu'à une expérimentation sélective : le domaine économique, la recherche, la formation, la société de l'information, la protection sociale, la politique de l'entreprise et, bien sûr, le marché intérieur et l'emploi, sont concernés par l'application de la MOC. Le Conseil européen de Nice (décembre 2000) a ajouté à cette longue liste la lutte contre l'exclusion. Le Conseil européen de Göteborg, réuni en juin 2001 s'inscrit dans cette même logique de généralisation, dans la mesure où le développement durable avec ses dimensions économique, sociale et environnementale intègre la Stratégie de Lisbonne.

Bien qu'il soit encore tôt pour se prononcer avec certitude sur l'efficacité de la Stratégie de Lisbonne – il faudra sans doute attendre au moins la fin de la période de 10 ans – il est intéressant, à mi-parcours, d'étudier les raisons de l'accueil favorable dont la MOC a fait l'objet, à la lumière de ses applications successives. Il semblerait que ce soit son caractère alternatif par rapport aux méthodes classiques, voire à la méthode communautaire, qui explique le développement de la MOC (I). Un caractère alternatif qui, à notre sens, ne lui donne cependant pas un caractère transcendant par rapport à la méthode communautaire et aux problèmes classiques soulevés par cette dernière (II).

## **I. Le caractère alternatif de la Méthode ouverte de coordination**

Si la flexibilité de la MOC justifie son caractère alternatif par rapport à la méthode communautaire (A), ce sont les différences dans sa mise en œuvre (B) qui démontrent que l'on est face à une méthode de régulation qui s'éloigne des concepts de base de la méthode communautaire.

### **A. La flexibilité, qualité première de la MOC**

Subsidiarité, décentralisation et adaptabilité sont des vertus que la MOC semble mieux servir que la méthode communautaire.



## 1. La radicalisation du principe de subsidiarité

Depuis son apparition explicite dans la galaxie de l'Union européenne, la subsidiarité demeure l'un des principes les plus difficilement identifiés du droit communautaire. La raison est simple. Issue du contexte fédéraliste, l'application du principe de subsidiarité présuppose une répartition des compétences en trois temps : compétences exclusives de l'unité centrale, compétences exclusives des composantes et, enfin, compétences concurrentes. Le principe de subsidiarité intervient pour faire le ménage dans le cadre de cette troisième configuration, ainsi que pour donner priorité à la compétence des composantes fédérées.

Dans le cadre du droit communautaire, une claire répartition des compétences communautaires et nationales fait défaut. Le principe de subsidiarité a été utilisé de manière singulière, à savoir de manière transversale : au lieu de donner la priorité aux Etats membres, il a justifié la conquête de nouveaux domaines de compétence par le droit communautaire. Le besoin d'harmonisation et plus généralement d'intégration progressive a inversé, de fait, la présomption de compétence nationale. L'intérêt d'une réglementation communautaire a fait de la subsidiarité un facteur d'accélération du phénomène de « spillover ». Le Protocole d'Amsterdam sur les principes de proportionnalité et de subsidiarité, de même que la possibilité des Parlements nationaux d'ester en justice pour protéger la bonne application du principe de subsidiarité – selon les dispositions de la Constitution européenne témoignent du caractère hautement problématique de l'application du principe de proportionnalité dans la pratique communautaire.

La MOC promet, en effet, une application nettement plus orthodoxe du principe de subsidiarité<sup>6</sup>. Sans procéder à une nouvelle répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres, le rôle protagoniste appartient aux Etats membres. Les instances européennes se contentent de fixer, d'une part, les lignes directrices qui permettraient une coordination de fait, d'autre part, les critères d'évaluation permettant de comparer les performances nationales (*benchmarking, peer review*). Il incombe, au demeurant, aux Etats membres de réaliser leurs propres politiques dans ce cadre, incontestablement très souple. Par ailleurs, la vision globale de la Stratégie de Lisbonne permet d'affirmer que la MOC ne concerne pas, comme on aurait pu le croire avant 2000, certains domaines où la compétence nationale demeure dominante ; les matières où la compétence communautaire est acquise peuvent être concernées aussi.

## 2. Le respect des spécificités nationales et locales

Depuis les grands arrêts de la Cour de justice des années 60, l'uniformité du droit communautaire est devenue un objectif prioritaire pour l'ordre juridique communautaire. Les

---

<sup>6</sup> Voir P. Sypris, « Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination », *EUI Working Papers*, 2002/10.

arrêts *Van Gend en Loos*<sup>7</sup> et surtout *Costa c. E.N.E.L.*<sup>8</sup>, se sont efforcés d'assurer le plein effet du droit communautaire par le biais de son application uniforme.

Entre-temps cependant, ce postulat a été fortement relativisé, pour des raisons plus pratiques que doctrinales. Dans une Europe à 25, assurer l'application uniforme du droit communautaire s'avère être une tâche particulièrement ardue. A plus forte raison qu'au-delà de l'aspect quantitatif, les différences politiques, économiques, sociales et même géographiques et culturelles qui séparent les Etats membres aujourd'hui, sont bien plus importantes qu'elles ne l'étaient pour les 6 Etats fondateurs.

D'autres raisons amplifient les difficultés d'application uniforme. On relève notamment l'extension des compétences communautaires dans des domaines qui dépassent largement aujourd'hui le projet initial, à savoir la réalisation d'un marché commun. Il est particulièrement difficile, voire chimérique, d'appliquer invariablement les mêmes standards européens dans les domaines de l'environnement, de la politique sociale ou encore de la formation. Enfin, l'intégration politique poursuivie par l'Union européenne suppose une attitude plus flexible, c'est-à-dire plus « compréhensive » à l'égard des spécificités d'Etats membres toujours souverains, mais à qui on demande de suivre un programme d'intégration supranationale désormais singulièrement avancé.

Les signes d'assouplissement de la méthode communautaire sont multiples. Outre les clauses « opting-in » et « opting-out » pour l'Union économique et monétaire et l'espace de liberté, de sécurité et de justice, on relève des exemples jurisprudentiels qui montrent une tendance nette à prendre sérieusement en compte les spécificités nationales dans l'application du droit communautaire. L'arrêt *Omega*, en date du 14 octobre 2004<sup>9</sup>, en est un exemple significatif.

Dans le même temps, on aurait pu croire que la technique des directives communautaires aurait servi de moyen adéquat pour la prise en considération des spécificités étatiques ou locales. L'idée, telle qu'énoncée par le traité CE, était de fixer un objectif au niveau communautaire tout en laissant aux Etats membres le choix des moyens pour l'atteindre. Toutefois, le souci d'uniformité a rapidement pris les devants. Réglementations très souvent exhaustives, les directives ne laissent aux Etats membres que le choix quant à l'acte (loi ou règlement) à utiliser pour « transcrire » la directive dans l'ordre juridique interne.

La MOC ouvre donc de nouvelles perspectives pour une meilleure appréhension des spécificités nationales, voire même locales. Ici, la démarche est inversée : au lieu d'admettre des exceptions à l'application uniforme des régulations européennes, on confirme la liberté

---

<sup>7</sup> CJCE, 5 février 1963, *NV Algemene Transport en Expéditie Onderneming Van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise*, aff. 26/62, *Rec.*, p. 3 et s.

<sup>8</sup> CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, aff. 6/64, *Rec.*, p. 1141 et s.

<sup>9</sup> CJCE, 14 octobre 2004, *Omega*, aff. C-36/02, non encore publié au Recueil.

des autorités nationales à exercer leurs propres politiques<sup>10</sup>. De cette manière, les particularités nationales, régionales voire mêmes locales sont *a priori* prises en considération par les autorités nationales, qui sont par définition mieux placées pour les connaître. L'Union européenne se contente d'une orientation générale et de la mise au point de mécanismes d'évaluation, d'information et de suivi. La devise « Unis dans la diversité » semble prendre tout son sens dans le cadre de la MOC.

### 3. Des objectifs qui peuvent être constamment réadaptés

Un problème récurrent dans la pratique législative de l'Union européenne est la lourdeur du processus de prise de décision. La première raison de cette rigidité relève de l'équilibre institutionnel voulu par les « maçons » de l'architecture institutionnelle de l'Union. Le « triangle institutionnel » (Commission, Conseil, Parlement) rend relativement difficile la production législative. A ce souci de « checks and balances », il faut ajouter le principal clivage dans la distribution du pouvoir au sein de l'Union européenne, à savoir celui entre l'Union et ses Etats. Leur incessible « lutte à la corde » ralentit la production normative, qui passe par des négociations difficiles.

Dans ces conditions, la modification des réglementations communautaires afin de mieux répondre aux attentes d'un environnement politique, économique et plus généralement social en mutation constante, n'est pas une opération aisée. Il faudra attendre longtemps avant que le changement du cadre « législatif » communautaire ne soit opéré, même si les failles du droit existant sont des plus évidentes<sup>11</sup>.

La MOC propose de remédier à ce problème, en introduisant plus de souplesse dans le processus de prise de décision. Le caractère largement atypique, car hautement politique, des lignes directrices arrêtées par le Conseil européen, laisse aux Etats membres mais aussi au Conseil européen lui-même, une large marge de manœuvre dans le réajustement de ces choix généraux<sup>12</sup>. En effet, l'évaluation continue des performances permet de réadapter non seulement les politiques nationales mais les orientations européennes elles-mêmes. Comme il s'agit d'un processus cognitif, la diffusion des informations liées à la mise en œuvre des politiques nationales rend possible l'évolution optimale des paramètres mis en place.

## B. Une approche profondément différente quant aux moyens d'action

---

<sup>10</sup> Voir sur cette question C. de la Porte, « Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas ? », *ELJ* 2002, p. 38 et s., sp. pp. 44-45.

<sup>11</sup> A titre d'exemple, la directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (JOUE L 158, 30.04.2004), a porté modification, entre autres, à la directive 221 de 1964, suite à près de 40 ans de jurisprudence créative du juge communautaire.

<sup>12</sup> S. Smismans, « EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination? », *EUI Working Paper – Law*, 2004/1, p. 17.

Les missions confiées aux institutions européennes, les moyens de régulation et l'absence de coercition dans la mise en œuvre de la MOC sont des éléments qui plébiscitent son caractère alternatif par rapport à la méthode classique.



## 1. La redistribution des rôles au sein de l'Union européenne

L'ouvrage édité sous la direction du Professeur Renaud Dehousse et consacré à la MOC s'interroge dans son intitulé sur la possibilité d'avoir « *l'Europe sans Bruxelles* »<sup>13</sup>. Il est vrai que les institutions européennes ne sont pas exclues du processus proposé par la MOC. Il n'en reste pas moins que les rôles traditionnels confiés aux instances européennes dans le cadre de la méthode communautaire sont sérieusement mis à l'épreuve. En effet, comme la MOC repose largement sur une action renforcée des Etats membres, les prérogatives des institutions supranationales semblent rétrograder.

La Commission européenne est la première institution à être « ébranlée » par la nouvelle méthode. Dans le cadre de la méthode communautaire, la Commission, instance emblématique, a le monopole de l'initiative législative, rôle expéditif très important dans la gestion des affaires publiques européennes ; mais aussi une compétence normative considérable, surtout par la voie de délégation ; et enfin, des prérogatives très importantes dans le respect de la règle de droit par les Etats membres et les particuliers. Cette polyvalence (compétences législatives, réglementaires, administratives et para-juridictionnelles), permet d'affirmer que la Commission incarne de la manière la plus solennelle l'émergence d'une supranationalité et la transcendance de l'Etat.

Dans le cadre de la MOC cependant, la Commission n'est pas le moteur de l'intégration. Le centre de gravité est déplacé vers le Conseil européen, instance hautement politique. Comme la MOC repose sur une conception plus politique que juridique de la régulation, il est inévitable que les institutions à caractère principalement politique sont des protagonistes à part entière. La circonscription du rôle de la Commission dans le cadre de la MOC doit être interprétée dans cette optique. Tout en incluant la nouvelle méthode dans ses propositions pour la Gouvernance européenne, le Livre blanc de la Commission s'empresse d'ajouter que la MOC devrait se contenter d'un rôle complémentaire et nullement substitutif à l'égard de la méthode communautaire<sup>14</sup>.

Au demeurant, la Commission a un rôle important à jouer dans la collecte et la diffusion des informations liées à la mise en œuvre de la MOC. C'est à partir de ces éléments que sera opérée l'évaluation des politiques nationales, dont dépendra la pertinence des enseignements tirés<sup>15</sup>.

Le Conseil, dans le cadre de la MOC, voit également sa place se différencier considérablement par rapport à ses attributs habituels. Il lui appartient, en effet, de concrétiser

---

<sup>13</sup> R. Dehousse (sous la dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan, Paris, 2004.

<sup>14</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur la Gouvernance européenne*, du 25 juillet 2001, COM (2001) 428, p. 26.

<sup>15</sup> D. Hodson, I. Maher, « The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination », *JCMS* 2001, p. 719 et s., sp. p. 729.

les lignes directrices arrêtées par le Conseil européen sous forme de recommandations, lorsque cela est prévu par le traité<sup>16</sup>. Il s'agit d'une fonction très importante, comme certains sommets du Conseil européen l'ont démontré. Ainsi, lors du Conseil européen de Stockholm, en mars 2001, a-t-on pu mesurer l'importance du rôle dévolu au Conseil. L'absence d'un travail de synthèse sur les différentes propositions présentées avant le sommet, tâche qui devrait normalement être assurée par le Conseil affaires générales, est l'une des raisons qui expliquent le mal qu'a éprouvé le Conseil européen à pencher avec l'attention requise sur la mise en œuvre de la MOC<sup>17</sup>.

Quant aux rôles du Parlement européen et de la Cour de justice, comme nous essayerons de le démontrer plus loin, ils subissent également d'importantes mutations.

## 2. De nouvelles pratiques de régulation

Comme nous l'avons déjà souligné, la MOC se distingue nettement de la méthode communautaire. Cette dernière est basée sur les enseignements du positivisme juridique et de la régulation par la norme juridique. Si le concept d'harmonisation vise également la convergence sur la base de standards fixés au niveau européen, la démarche mais aussi les moyens de la MOC sont très différents. La norme juridique est remplacée par l'orientation politique, et la fixation de standards plus ou moins rigides par l'expérimentation, l'évaluation et la connaissance.

Par conséquent, la MOC ouvre la perspective d'un nouveau paradigme scientifique en matière de régulation. La doctrine s'interroge de manière générale sur le dépassement de la conception pyramidale du système juridique vers une configuration de réseau<sup>18</sup>. Bien que cet éclatement du processus de régulation au niveau européen ne soit pas propre à la MOC, il est certain que celle-ci favorise une telle ouverture.

## 3. De la sanction juridique à la concertation politique (ou « l'Europe sans Luxembourg » ?)

Aux yeux d'un juriste, l'élément le plus étonnant, pour ne pas dire scandaleux de la MOC, relève de l'absence de sanction juridique. Le juge communautaire tout comme le juge national n'ont plus leur mot à dire dans l'application de la MOC. La démarche défie le positivisme juridique : à la place d'une sanction juridique de la violation du droit communautaire<sup>19</sup>, on trouve l'évaluation, l'échange d'informations et l'apprentissage. De la confi-

---

<sup>16</sup> Plus critique S. Cafaro, « La méthode ouverte de coordination, l'action communautaire et le rôle politique du Conseil européen » in Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis, vol. II, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2003, p. 203 et s., sp. p. 214 qualifie le Conseil de « vrai perdant : déclassé de protagoniste du processus décisionnel à décideur de second plan ».

<sup>17</sup> R. Dehousse, « Conclusion », *op.cit.*, pp. 172-173.

<sup>18</sup> M. van de Kerchove, F. Ost, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002.

<sup>19</sup> Voir M. Poemans *La sanction dans l'ordre juridique communautaire Contribution à l'étude du système répressif de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2004.

guration de Communauté européenne, « Communauté de droit »<sup>20</sup>, on passe à une Union européenne, espace de connaissances et d'expérimentation. Les Etats qui n'ont pas su mettre en œuvre des politiques concordantes par rapport aux lignes directrices peuvent être les destinataires de recommandations, comme le démontrent les illustrations formalisées de la MOC (articles 99 et 128 CE). On ne saurait cependant soutenir que ces recommandations, instruments politiques, équivalent au caractère solennel ou aux effets d'une condamnation de l'Etat devant le juge communautaire ou encore devant les juridictions nationales, « *juge communautaire de droit commun* »<sup>21</sup>.

Dans ces conditions, on peut affirmer que la MOC constitue une forme de « *soft law* », sans doute parmi les plus prometteuses. Ce n'est sûrement pas un hasard si ces modes de régulation alternatifs apparaissent dans des domaines où il est particulièrement difficile de convaincre les Etats membres à renoncer à leur compétence en faveur d'une compétence communautaire, tandis que la convergence des politiques nationales s'avère indispensable pour l'avancement de l'intégration européenne.

## **II. L'inéluctable analogie entre la MOC et la Méthode ouverte de coordination**

Malgré ses différences par rapport à la méthode communautaire, la méthode ouverte de coordination n'est pas exempte d'interrogations classiques qui préoccupent la doctrine de la méthode classique (A). Cette congruence pose avec rigueur la question de l'articulation possible des rapports entre les deux méthodes (B).

### **A. Des interrogations classiques pour une méthode novatrice**

L'efficacité, la cohérence et la légitimité des régulations, sont des questions qui intéressent la méthode communautaire, et que la MOC ne semble pas en mesure d'ignorer.

#### **1. La question de l'efficacité de la MOC : le droit sans sanction?**

Si la force de la MOC réside dans son ambition d'œuvrer pour la coordination progressive « en douceur », c'est-à-dire sans imposer de véritables sanctions, il s'agit d'un élément qui ne devrait pas, à notre avis, être surestimé, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la régulation sans sanction pose inévitablement le problème de son effectivité. Dès lors que le positivisme juridique énonce que le droit est un ordre de contrainte, ce n'est pas tant par obsession doctrinale mais plutôt par souci de pragmatisme. Avec un peu d'exagération, on pourrait affirmer que la norme juridique n'existe qu'au moment de sa violation. C'est la réaction des mécanismes punitifs face à l'illicite qui confirmera le caractère contraignant de la norme et surtout, le retour à la normalité<sup>22</sup>. Les mêmes problèmes se

<sup>20</sup> CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement*, aff. 294/83, *Rec.*, p. 1339, pt. 23.

<sup>21</sup> O. Dubos, *Les juridictions nationales, juge communautaire - Contribution à l'étude des transformations de la fonction juridictionnelle dans les Etats membres de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2001.

<sup>22</sup> G. Cangguilhem, *Le normal et le pathologique*, 8<sup>e</sup> éd., PUF (coll. Quadrige), Paris, 1999, p. 175 et s.

posent, *mutatis mutandis*, pour la MOC. Son caractère abstrait - dans la mesure où au niveau européen, on se contente de fixer des lignes directrices et d'en évaluer par la suite le respect – ne saurait être considéré, sans hypocrisie, comme un « détachement » par rapport au respect des orientations générales.

Ensuite, il n'est pas très exact d'affirmer que la MOC est dépourvue de toute contrainte. La sanction est présente, mais elle est bien dissimulée derrière le « paravent » de la concertation politique<sup>23</sup>. Déjà, les recommandations prévues dans le cadre des politiques économiques et de la politique d'emploi contiennent un aspect « pédagogique », voire même une forme de « reproche ». Ainsi, la recommandation du Conseil, en date du 12 février 2001, concernant les politiques économiques de l'Irlande – historiquement, le premier « mauvais élève » de la zone euro – était-elle sans équivoque par son intitulé même : « recommandation visant à mettre un terme à la non-conformité des politiques économiques de l'Irlande avec les GOPE »<sup>24</sup>. Cette « critique » est une sorte de sanction en soi. Rappelons à cet égard qu'à quelques rares exceptions<sup>25</sup>, la constatation d'un manquement par la Cour de justice, n'entraîne pas d'autre sanction immédiate pour l'Etat indiscipliné, si ce n'est son exposition au « mépris » de ses partenaires<sup>26</sup>.

Enfin, et dans une logique de cohérence, on ne saurait découper les domaines concernés par la MOC d'autres paramètres, liés à la compétence communautaire. Par exemple, un mépris à l'égard des GOPE posera probablement, tôt ou tard, des problèmes graves aux Etats retardataires en matière de déficits publics, ce qui peut *a priori* être sanctionné par le Conseil.

Quoi qu'il en soit, on ne peut omettre de signaler que la question d'effectivité du droit communautaire se pose bel et bien, et de manière encore plus intense pour la MOC. Le cas irlandais est significatif en ce sens. En dépit des critiques formulées par la Commission et le Conseil, sous forme de recommandations au début 2001, le gouvernement a exécuté son budget sans tenir compte des recommandations, n'ayant de toute évidence, pas considéré comme impératives. En fin de compte, étant un processus qui s'efforce d'introduire des régulations là où l'édiction de règles juridiques n'a pas été possible, la MOC se heurtera forcément à des réticences nationales nombreuses et intenses. L'élément crucial est cependant pour la MOC de pouvoir progressivement se doter de la cadence et la crédibilité nécessaires afin que les divergences par rapport aux indicateurs ou encore aux lignes directrices restent symptomatiques et surtout « anormales ».

---

<sup>23</sup> Cf. S. Regent, « The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? », *ELJ* 2003, p. 190 et s., sp. p. 201 et p. 210.

<sup>24</sup> *JOCE* L 10.03.01 (italiques ajoutés).

<sup>25</sup> CJCE, 4 juillet 2000, *Commission c. République hellénique*, aff. C-387/97, *Rec.*, p. I-5047 ; 25 novembre 2003, *Commission c. Espagne*, aff. C-278/01, non encore publié.

<sup>26</sup> R. Milas, "*Au nom de l'Europe*", op.cit., p. 66.

## 2. La question de la cohérence des régulations de la MOC : la rationalité sans le droit?

La sanction qui accompagne la règle juridique n'est pas une fin en soi. L'effectivité que la sanction lui accorde contribue largement à sa régularité et, par ce biais, à sa rationalité. On peut ainsi se demander comment la MOC saura assurer la continuité des régulations et la stabilité des projets qu'elle met en œuvre.

Le défi est de taille. Car, dans une logique de convergence par la connaissance, il est vital de combattre les ruptures dans la circulation des informations, la déformation et la falsification des résultats de comparaison et d'assurer la crédibilité, la cohérence et la stabilité des lignes directrices arrêtées au niveau européen. Dans le cas contraire, la flexibilité, dont la MOC est si fière, risque de se transformer en laxisme et l'évaluation en approximation.

Pour atteindre cet objectif, la fonction que doit assumer la Commission et dans une certaine mesure le Conseil, est d'une importance capitale. Même si le rôle de « stratège » dans la mise en place de la MOC appartient au Conseil européen, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit d'une instance politique, composée de chefs d'Etat et de gouvernement<sup>27</sup>. Le suivi des politiques nationales, la synthèse des connaissances, la diffusion des informations, la préparation d'éventuelles recommandations et, par rétroaction (« *feed-back* »), la préparation de nouvelles lignes directrices et de critères d'évaluation sont des tâches que seule une instance avec les moyens et l'expertise de la Commission peut assurer avec ténacité<sup>28</sup>.

Finalement, il semblerait que la réponse à la question de la cohérence dans l'application de la MOC réside dans sa standardisation, opérée par la sélection d'indicateurs et même de lignes directrices pragmatiques et cohérentes. En fin d'analyse, la MOC, à l'instar de la méthode communautaire, se déploie pour mettre en œuvre des valeurs sous-jacentes. Ce système de valeurs juridico-politiques forme la base de l'action des institutions, européennes et nationales. Le grand défi consiste en la concrétisation rationnelle de ces valeurs en lignes directrices des politiques nationales.

## 3. La question de la légitimité de la MOC : la démocratie sans les Parlements?

Comme nous l'avons précédemment expliqué, le caractère souple de la MOC repose largement sur un dépassement de procédures institutionnalisées parfois longues et difficiles. Ces procédures ont cependant le mérite de contribuer à accroître la légitimité démocratique de l'Union européenne. Sur cette base, les détracteurs de la MOC pourraient l'accuser d'absence de légitimité démocratique. Conformément à la doctrine de double légitimité démocratique de l'Union européenne, le problème du caractère démocratique de la MOC se situe, par analogie, à un double niveau. D'une part, le Parlement européen est largement écarté du processus mis

<sup>27</sup> R. Dehousse, « Conclusion : du bon usage de la méthode ouverte de coordination », in R. Dehousse (sous la dir.), *L'Europe sans Bruxelles ?*, op.cit., p. 157 et s., sp., p. 172.

<sup>28</sup> M. Telò, « La gouvernance économique et sociale et la réforme des traités – La méthode ouverte de coordination », in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, vol. I, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2003, p. 479 et s., sp. pp. 489-490.

en place par la MOC. Après avoir peiné à assurer la généralisation de la procédure de co-décision, le Parlement européen voit aujourd'hui, avec l'émergence de la MOC, une partie du processus décisionnel se séparer de la procédure institutionnelle. Dans le meilleur des cas, le Parlement européen se contente d'un rôle consultatif (article 128 § 2 CE) ou d'un droit d'information (article 99 § 2 al. 3 CE).

Par ailleurs, l'application de la MOC semble avoir des répercussions sur l'implication des Parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union européenne. Dans une logique de « congruence structurelle », les Parlements de plusieurs Etats membres ont obtenu un droit d'information et même des mécanismes assez sophistiqués leur permettant de se prononcer avant l'adoption d'un acte législatif au niveau communautaire. Les exemples français et allemand (article 88-4 de la Constitution française et 23 de la Loi fondamentale) sont parmi les plus représentatifs. Les Parlements nationaux restent cependant mal préparés à l'adoption de nouvelles formes de régulation au niveau européen. Ainsi, pour la Constitution française, le droit d'information et d'expression est-il garanti en matière de propositions d'actes communautaires mais pas pour ce qui concerne les lignes directrices fixées par le Conseil européen<sup>29</sup>.

Il serait cependant exagéré d'affirmer que la MOC est par définition un facteur d'entrave à la démocratisation du processus décisionnel au niveau européen. Au contraire, il pourrait s'avérer que la MOC soit en mesure de donner de l'élan à la quête d'une démocratie européenne renforcée. Outre le fait que le Parlement européen n'est pas par définition exclu de la mise en œuvre de la MOC – il garde toujours ses prérogatives de contrôle parlementaire à l'égard des actions de la Commission et du Conseil – il convient de s'attarder sur le caractère « ouvert » de la MOC.

Plus précisément, l'« ouverture » de la MOC signifie deux choses. D'une part, le maintien de la compétence nationale qui sera chargée de mettre en œuvre les politiques publiques fait en sorte que les Parlements nationaux soient à même d'exercer leurs pouvoirs de contrôle dans les conditions habituelles, prévues par le droit national. Le phénomène de la simple approbation ou de l'expression du mécontentement parlementaire à l'égard des normes communautaires, qui ne peuvent pas être juridiquement contestées, ne devrait pas normalement se produire dans le cadre de la MOC.

D'autre part, une méthode « ouverte » de coordination sous-entend l'implication substantielle d'autres acteurs<sup>30</sup> qui contribueraient à la réalisation d'une démocratie moins virtuelle que la démocratie représentative - laquelle ne réussit pas toujours à satisfaire au besoin d'une négociation ouverte des régulations - en concertation avec les principaux acteurs sociaux qui sont appelés à appliquer la norme européenne.

---

<sup>29</sup> En revanche, et à titre d'exemple, le Bundestag a su, en s'appuyant sur la lettre de l'article 23 GG, débattre sur les Conclusions du Conseil européen de Lisbonne : *BT-Drs.* 14/3903, Conseil européen de Lisbonne du 23 et 24 mars 2000.

<sup>30</sup> S. Regent, « The Open Method of Coordination », *op.cit.*, p. 212.

Notons sur ce point que la Constitution européenne (article I-47), de même que le Livre blanc de la Commission sur la Gouvernance européenne, mettent l'accent sur les vertus de la démocratie participative. La MOC est une occasion à saisir pour promouvoir la participation d'acteurs sociaux dans la formation des politiques nationales, régionales et locales. La transparence et l'information sont les éléments clés pour atteindre cet objectif.

En bref, la question du caractère démocratique de la MOC dépend de son application concrète. Si la démocratie représentative souffre d'automatisme (le représentant qui exprime et défend par définition les intérêts du représenté), la démocratie participative plébiscitée par la MOC peut abriter l'élitisme et l'opacité dans le processus décisionnel<sup>31</sup>. L'avenir montrera si les Etats membres et l'Union sauront mettre en valeur le potentiel de la MOC en matière de légitimité démocratique.

## **B. L'articulation des rapports entre la MOC et la méthode communautaire**

Substitutive, complémentaire ou préparatoire par rapport à la méthode communautaire, la place de la méthode ouverte de coordination sera fonction de son application concrète dans le temps.

### **1. La MOC, substitutive à la méthode communautaire?**

Le caractère alternatif de la MOC met en lumière la question de sa capacité à concurrencer la méthode communautaire. Il serait cependant prématuré de se prononcer avec certitude sur sa possibilité de substituer avec succès la compétence communautaire. La Commission européenne s'est empressée de s'opposer à une telle perspective. D'après elle, « *l'emploi de la méthode ouverte de coordination ne doit pas aboutir à la dilution de la réalisation d'objectifs communs énoncés dans le Traité ou de la responsabilité politique des institutions* »<sup>32</sup>. Même si l'on pourrait reprocher à la Commission de se soucier principalement de ses propres prérogatives, il s'agit d'une position qui mérite d'être examinée avec l'attention appropriée. Quoi que l'on puisse dire des problèmes certains et structurels de la méthode communautaire, il est certain qu'après cinquante ans d'application, son bilan est largement positif. L'intégration par le droit supranational ne saurait faire l'objet d'ostracisme du fait de la seule apparition d'une nouvelle méthode de régulation en vogue.

La MOC est cependant substitutive à la méthode communautaire et ce par sa raison d'être même. Elle intervient, en fait, là où le transfert des compétences souveraines en faveur de l'Union, ou tout simplement l'adoption de mesures concrètes s'avère impossibles. La MOC propose une démarche qui répond aux handicaps de la méthode communautaire. Dans tous les cas c'est la convergence et l'intégration qui l'emportent. Sur cette base, l'application de la MOC devrait être favorablement accueillie.

---

<sup>31</sup> D. Hodson, I. Maher, « The Open Method as a New Mode of Governance », *op.cit.*, p. 722.

<sup>32</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur la Gouvernance européenne*, *op.cit.*

Ajoutons que la Constitution énumère une série de « *domaines où l'Union européenne peut décider de mener une action d'appui, de coordination ou de complément* » (Chapitre V). La santé publique (article III-278 § 2, 2<sup>e</sup> al.) et l'industrie (article III-279§ 2) feront l'objet de pratiques initiées par la MOC : orientations, indicateurs, échanges des meilleures pratiques, surveillance et évaluation. D'autres domaines seront également concernés : les articles III-280 § 5 et III-282 § 3 b) prévoient la possibilité pour le Conseil d'adopter des recommandations en matière de culture et d'éducation, en excluant toute idée d'harmonisation ; l'article III-281 § 1 favorise l'échange des bonnes pratiques en matière de tourisme, l'article III-283 § 1 c) parle d'« *échange d'information et d'expériences sur les questions communes aux systèmes de formation des Etats membres* ». Il s'agit d'une reconnaissance solennelle de l'affection que réserve l'Union européenne à sa nouvelle méthode de régulation.

L'extension de la MOC dans d'autres domaines ne devrait cependant pas être exclue d'emblée<sup>33</sup>. Son grand mérite consiste en sa flexibilité qui lui permet de « pénétrer » là où la méthode communautaire éprouve des difficultés. Sur cette base, l'énumération des domaines concernés par la MOC ne peut être qu'indicative.

## 2. La MOC, complémentaire à la méthode communautaire?

Il ne faut cependant pas appréhender les rapports entre la MOC et la méthode communautaire de manière monolithique, ni binaire. En effet, il ne serait pas pertinent d'admettre que la MOC peut intervenir uniquement dans les domaines où la méthode communautaire est inefficace ou exclue. La pratique démontre le caractère souvent complémentaire de la MOC par rapport à la méthode classique, à tel point que des actions étroitement liées forment un ensemble unique de régulations.

Le premier exemple que l'on pourrait citer en ce sens concerne l'Union économique et monétaire. Le Pacte de stabilité et de croissance relevant *a priori* de la méthode communautaire, dans la mesure où des sanctions juridictionnelles peuvent être imposées aux Etats « fautifs » à l'initiative du Conseil. Or, le Pacte n'en contient pas moins une dimension plus flexible, liée à la présentation par les Etats membres de programmes nationaux de stabilité et de convergence, dans lesquels sont présentés leurs objectifs budgétaires pour les trois prochaines années. Ces programmes faisant l'objet de surveillance et évaluation multilatérales, dans un contexte de concertation politique, il est évident que l'on est face à une application de la MOC<sup>34</sup>.

D'autres domaines peuvent être mentionnés au même titre, tels l'emploi, la politique sociale et la politique d'immigration. Là aussi, l'application de la MOC coexiste avec des

---

<sup>33</sup> Ainsi O. De Schutter, « The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination », *The Jean Monnet Working Papers*, 07/04, propose l'application de la MOC en matière de droits fondamentaux européens.

<sup>34</sup> L. Navarro, « Forces et faiblesses de la coordination des politiques économiques », in R. Dehousse (sous la dir.), *L'Europe sans Bruxelles ?*, op.cit., p. 35 et s., sp. p. 38.

mesures législatives communautaires qui contribuent, peu ou prou, à l'intégration par le droit<sup>35</sup>.

Par conséquent, le caractère alternatif de la MOC ne doit pas être appréhendé simplement sous forme de dilemme, mais plutôt comme une question de coexistence – si possible harmonieuse – entre deux méthodes de régulation distinctes mais compatibles.

### 3. La MOC, préparatoire à la méthode communautaire?

Cette coexistence pose, enfin, une question très importante, à savoir celle du développement des rapports entre les deux méthodes. Une approche statique, selon laquelle chacune des méthodes maintiendrait ses domaines de régulation, ne semble pas emporter l'adhésion. La dynamique inhérente au processus de l'intégration européenne ne plébiscite guère une telle perspective. Il convient donc de s'interroger sur l'évolution possible des interactions entre les deux méthodes.

Le caractère « mou » (« *soft* ») de la MOC laisse à croire qu'elle peut exercer une fonction de préparation à la méthode communautaire. La convergence de fait que prône la MOC pourrait être facilement couronnée à terme par l'édiction de règles supranationales contraignantes, pour la simple raison que les divergences principales entre les Etats membres en seraient largement atténuées. Et de cette manière, on gagnerait en sécurité juridique et en effectivité, vertus que l'on ne saurait nier à la méthode communautaire.

Le mouvement inverse ne devrait pas être *a priori* exclu. Il est vrai que l'application de la MOC dans un domaine où le droit communautaire a déjà réussi à imposer ses régulations constituerait une mesure rétrograde, susceptible de saper plutôt que de servir la cause européenne. Il n'en demeure pas moins que la MOC pourrait progressivement influencer sur la méthode communautaire. L'assouplissement des modes de régulation, sur lequel est basée la MOC, forme un terrain d'entraînement important pour les institutions européennes et les Etats membres. Le succès de la MOC pourrait servir d'exemple pour une flexibilité accrue de la méthode communautaire. Les échanges entre deux modes de régulation coexistants ne devraient pas être exorcisés sur la base de préjugés doctrinaux<sup>36</sup>.

En tout état de cause, la généralisation et la flexibilité de la MOC ne sont pas une panacée. Il faut attendre ses applications dans le temps pour mesurer sa crédibilité. Celle-ci dépendra du bon usage des éléments de cette méthode prometteuse. Plus concrètement, plusieurs facteurs détermineront l'ampleur de sa réussite – ou de son échec – dans le temps :

- la cohérence des différents objectifs fixés par les lignes directrices ;

---

<sup>35</sup> Voir la Communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration, COM (2001) 387, du 11 juillet 2001 ; cf. Livre Blanc de la Commission, p. 26.

<sup>36</sup> S. de la Rosa, « La méthode ouverte de coordination dans les nouveaux Etats membres – Les perspectives d'utilisation d'un outil de *soft law* » (à paraître), ELJ.

- la pertinence des indicateurs sélectionnés et le réalisme dans la fixation des échéances, qui ne devraient cependant pas être trop lointaines ;
- la concrétisation des lignes directrices par la voie de recommandations ;
- la préparation minutieuse et pertinente des sommets du Conseil européen, par les institutions européennes ;
- la diffusion rapide, crédible et large des informations liées à la mise en œuvre des politiques nationales ;
- les moyens permettant d'assurer un minimum de contrainte dans l'application de la MOC, lorsque cela est nécessaire ;
- la prise en considération, par la voie de rétroaction, des résultats de la MOC, pour fixer de nouvelles lignes directrices ;
- le caractère substantiellement « ouvert » de la MOC, associant plusieurs acteurs dans le processus de régulation par la cognition.

Pour conclure, si l'on voit en la MOC une solution automatique pour remédier aux failles de la méthode communautaire, il est fort improbable qu'elle donne les résultats escomptés. Tout comme Vladimir et Estragon, qui attendent que l'arrivée du mystérieux Monsieur Godot change tout dans leur vie. Et lorsqu'ils se décident finalement à de partir finalement, pour revenir sûrement demain, ils restent cependant immobiles, se contentant d'affirmer que « demain tout ira mieux », et que Godot finalement viendra...