

**COMMUNICATION À LA COMMISSION DE M. LE PRÉSIDENT,  
M<sup>ME</sup> WALLSTRÖM, M. KALLAS, M<sup>ME</sup> HÜBNER ET M<sup>ME</sup> FISCHER BOEL  
PROPOSANT LE LANCEMENT D'UNE INITIATIVE EUROPÉENNE EN MATIÈRE  
DE TRANSPARENCE**

Communication à la Commission

Le respect des normes les plus élevées en matière de transparence est une condition essentielle de la légitimité de toute administration moderne. Le collège en a pris l'engagement dans ses objectifs stratégiques pour 2005-2009.

Le 18 mai, le collège a tenu un débat d'orientation concernant «une éventuelle initiative européenne en matière de transparence», sur la base d'une communication présentée par M. le Président, Mme Wallström et M. Kallas [SEC(2005)644]. Il s'agissait d'envisager – au-delà des avancées importantes d'ores et déjà réalisées<sup>1</sup> – quelles mesures supplémentaires pourraient être mises en œuvre pour améliorer la transparence avec laquelle l'Union exerce les responsabilités et gère les fonds qui lui sont confiés par le citoyen européen.

En conclusion du débat d'orientation, la Commission est convenue de la nécessité d'approfondir les questions de transparence, en associant étroitement les autres institutions. Il a été décidé de créer un groupe de travail interservices, présidé par le secrétariat général, chargé de présenter, pour octobre 2005, un rapport d'analyse des questions formulées dans la communication présentée, entre autres du point de vue de leur faisabilité technique et juridique et de leurs implications sur le plan des ressources.

Le rapport du groupe interservices est joint en annexe. Sur la base de ses résultats, il est proposé:

- prendre acte du rapport du groupe de travail interservices;
- d'engager un échange de vues sur les idées exposées dans la présente communication;
- de décider le lancement d'une initiative européenne en matière de transparence.

---

<sup>1</sup> Entre autres, le livre blanc de 2001 sur la gouvernance européenne, le code de bonne conduite administrative régissant les relations entre le personnel de la Commission et le grand public, le code de conduite des membres de la Commission et leur obligation de rendre publiques des déclarations d'intérêts, des règles claires en matière d'accès aux documents et la mise à disposition d'informations détaillées en matière de comités et de groupes d'experts.

**COMMUNICATION À LA COMMISSION DE M. LE PRÉSIDENT,  
MME WALLSTRÖM, M. KALLAS, MME HÜBNER ET MME FISCHER BOEL**

**PROPOSANT LE LANCEMENT D'UNE INITIATIVE EUROPÉENNE EN MATIÈRE  
DE TRANSPARENCE**

**1. La Commission est d'ores et déjà une institution transparente...**

Ces dernières années, une large panoplie de mesures concrètes a été mise en place pour accroître la transparence. Des progrès ont aussi été accomplis en 2001, dans le cadre des réformes globales engagées par la Commission Prodi, et un «Livre blanc sur la gouvernance européenne» a été publié, marquant ainsi le lancement d'une série d'initiatives destinées à améliorer et à faire connaître le fonctionnement de l'Europe et à ouvrir le dialogue avec les intéressés. Parmi les mesures prises figurent les suivantes:

- la législation relative à l'accès aux documents (règlement n° 1049/2001) établit le cadre d'accès aux documents non publiés des institutions et des organes communautaires. À cette occasion, la Commission a mis en place un registre de documents, ainsi qu'un registre spécial destiné aux documents relatifs aux travaux des comités (les «procédures de comitologie»), qui facilitent son travail administratif<sup>2</sup>,
- la publication, en début d'année, d'une liste de groupes d'experts chargés de conseiller la Commission et le lancement prochain, prévu pour cet automne, d'un registre public en ligne répertoriant ces groupes. En outre, un accord a été passé avec le Parlement européen concernant la diffusion d'informations sur la composition et les méthodes de travail des nombreux groupes d'experts qui contribuent à la définition des politiques<sup>3</sup>.
- Une large consultation des parties et des études d'impact approfondies préalables à la présentation de propositions législatives permettent d'assurer la prise en considération des préoccupations des Européens et de toutes les parties intéressées.
- Le «Code de bonne conduite administrative» a été adopté par la Commission et constitue la norme de qualité de l'institution dans ses relations avec le public. Les règles de déontologie qui s'appliquent au personnel de la Commission sont établies dans le statut et ses règles d'application. Au niveau politique, le traité CE comporte des dispositions précises sur les normes éthiques à respecter par les membres de la Commission. Ces normes sont entrées en vigueur avec l'adoption du «Code de conduite des commissaires».

---

<sup>2</sup> Les dispositions relatives à la comitologie sont conformes aux accords conclus entre la Commission et le Parlement européen concernant la mise en œuvre de la décision du Conseil sur la comitologie (voir JO L 256 du 10 octobre 2000).

<sup>3</sup> Cela renvoie également aux dispositions de l'article 16 du projet d'accord cadre entre le Parlement européen et la Commission.

## **2. En se fondant sur les acquis, accroître la confiance des citoyens dans les institutions européennes**

*... en étant responsable*

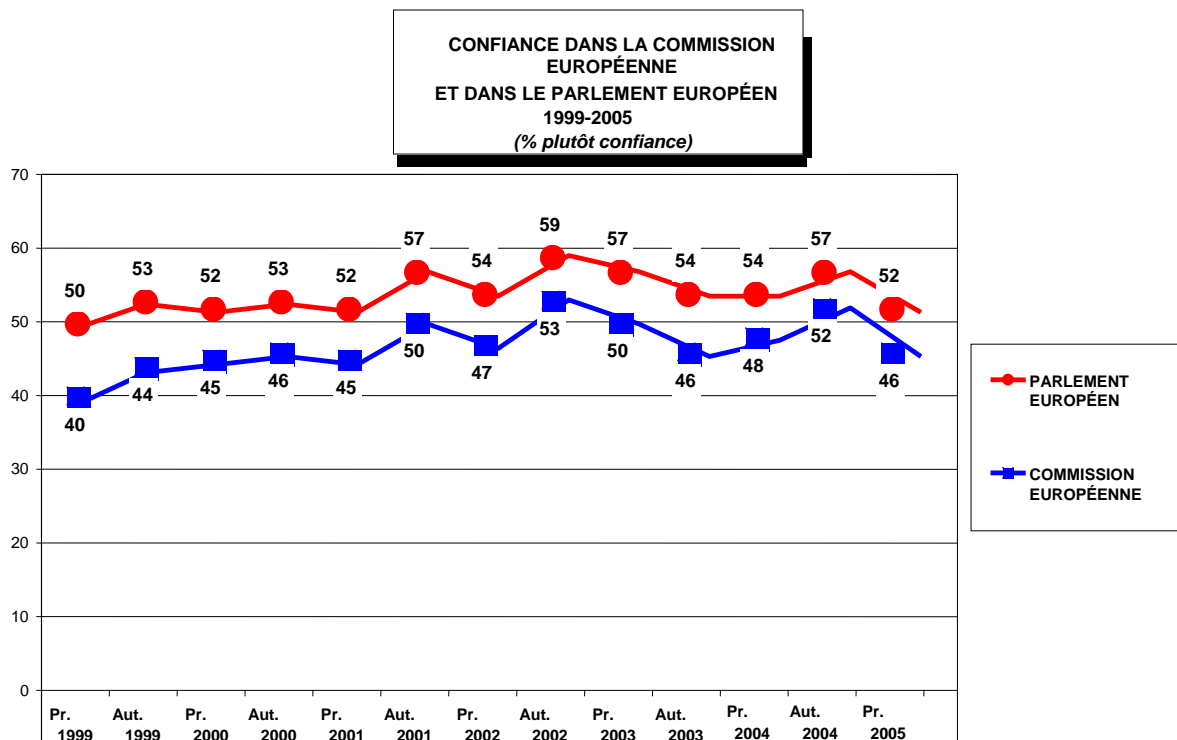
Le respect des normes les plus élevées en matière de transparence est une condition essentielle de la légitimité de toute administration moderne. En sus de l'acquis considérable qui existe déjà en matière de transparence, le collège en a pris l'engagement dans ses objectifs stratégiques pour 2005-2009.

Les citoyens européens sont en droit de compter sur des institutions publiques efficaces, responsables et axées sur le service. Qu'elles soient élues ou désignées, ils doivent pouvoir évaluer les résultats des institutions à leur service. L'attente légitime des citoyens est assurément aussi que les pouvoirs et les ressources qu'ils ont confiés aux organes politiques et publics soient utilisés avec circonspection et ne soient jamais détournés à des fins personnelles. Il est de notre devoir de faciliter cette surveillance.

D'après les résultats du dernier sondage Eurobaromètre<sup>4</sup>, la confiance des citoyens dans les institutions européennes a sensiblement diminué au cours du premier semestre 2005, atteignant l'un des niveaux les plus bas enregistrés depuis 2001. Au printemps dernier, 46 % des personnes interrogées ont déclaré qu'elles faisaient plutôt confiance à la Commission européenne. À l'égard du Parlement, la confiance était de 52 %, soit une augmentation de 5 points par rapport au résultat obtenu au lendemain des élections européennes.

---

<sup>4</sup> Eurobaromètre 63, L'opinion publique dans l'Union européenne, «Premiers résultats», Commission européenne, publié en juillet 2005.



Les courbes de confiance des deux institutions continuent de suivre les mêmes orientations, indiquant que les institutions européennes gagnent ou perdent de concert la confiance de l'opinion publique. Ce phénomène n'affecte pas uniquement les institutions européennes, mais la vie politique en général. Malheureusement, un nombre important de personnes ont de moins en moins confiance dans leurs décideurs politiques, qu'ils soient élus ou désignés.

La transparence peut contribuer à dissiper les incertitudes et infirmer les affabulations éventuelles, ainsi qu'à réduire la distance qui sépare le public de l'administration à son service. La plus grande transparence possible peut contribuer dans une large mesure à convaincre l'opinion que l'on ne pratique pas à son égard une politique d'information sélective. Elle permet d'axer la discussion sur les vraies questions qui doivent être traitées à l'échelon européen. C'est pourquoi la transparence favorise l'intégration européenne en renforçant la crédibilité des institutions européennes. En effet, pour atteindre ses objectifs politiques, la Commission s'appuie à la fois sur la valeur de ses propositions *et* sur l'autorité de sa réputation.

En renforçant la responsabilité à tous les niveaux, la transparence permet également de faciliter l'exercice de la «vigilance du citoyen», imposant une discipline à ceux qui distribuent les fonds communautaires comme à ceux qui les reçoivent. C'est pourquoi elle joue un rôle actif dans la lutte contre la fraude.

*... en promouvant la connaissance de l'UE auprès du public*

Il est avéré que le partage de l'information est une mesure propice à l'instauration d'un climat de confiance. On peut regretter que les citoyens européens estiment connaître peu de choses

sur l'Union européenne<sup>5</sup>. Près d'un tiers (31 %) des citoyens européens pensent que les «frais administratifs» représentent de loin la principale dépense budgétaire de l'Union européenne. Seules 17 % des personnes interrogées savent que l'«agriculture» constitue la première allocation budgétaire. D'une manière générale, seuls 27 % des répondants estiment «en savoir assez bien» sur les politiques et les institutions de l'Union européenne, tandis que 70 % estiment en savoir «un peu» ou «rien». Ces chiffres ne s'améliorent pas au fil des ans et la situation n'est pas meilleure dans les «anciens» États membres.

*... et en recourant aux technologies de l'information existantes pour se conformer aux préférences des citoyens*

Sept Européens sur dix se tournent vers la télévision lorsqu'ils veulent obtenir des informations sur l'Union européenne. Néanmoins, sans être actuellement la première source d'information générale sur l'Union européenne, l'internet est un média particulièrement dynamique, interactif, qu'une part importante des jeunes générations utilise.<sup>6</sup> C'est également le canal le mieux adapté pour communiquer des informations complexes et exhaustives sur nos travaux.

La communication de masse est en train d'évoluer. Les citoyens sont devenus plus exigeants. À terme, se voir «offrir» les informations à la télévision ne leur suffira plus. Les citoyens ont désormais un accès sans précédent aux informations concernant pratiquement tous les aspects de la vie tant professionnelle que privée. C'est tout naturellement qu'ils attendent également davantage de transparence de la part des institutions publiques. Le public entend pouvoir accéder «sur demande» aux informations souhaitées, d'une manière qui soit conviviale.

En recourant aux outils d'information et de communication, les institutions publiques peuvent offrir un accès sans précédent à l'information, et la Commission – en tant que moteur du changement et de la modernité – devrait être considérée comme étant à la pointe de ce développement (cyberCommission). Le site officiel de l'Union européenne («EUROPA») contient 6 millions de pages et il est consulté 50 millions de fois par mois. Le retour d'information transmis par ses utilisateurs est mitigé (absence de vue d'ensemble, manque de convivialité, répétitions et incohérences). Le *plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe* adopté le 20 juillet 2005 comprend un certain nombre d'actions concrètes à prendre dans ce domaine, l'objectif principal étant à la fois d'offrir un site internet bien structuré, avec un portail cohérent à plusieurs niveaux de navigation doté d'une structure thématique, et d'investir dans une meilleure présentation multilingue ainsi que dans un service technique convivial. L'initiative européenne en matière de transparence vient également compléter le plan D adopté par la Commission le 12 octobre 2005.

### **3. En quoi le moment est-il propice au lancement d'une discussion élargie sur la transparence dans l'UE?**

Au terme de la première année de notre mandat, le moment est venu de lancer la discussion. Les défis principaux consistent à étendre le débat au-delà de la Commission européenne et d'y

---

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Les cinq sources principales pour obtenir des informations sur l'UE sont, par ordre d'importance, «la télévision», «les journaux quotidiens», «la radio», «les discussions avec la famille, les amis, les collègues», «Internet». Eurobaromètre 63.

impliquer les autres institutions communautaires. Aux yeux de l'opinion, il existe un «espace éthique européen» unique: si les règles peuvent varier, l'existence de *normes* éthiques différentes selon les institutions n'est ni souhaitable ni explicable. En lançant le débat, la Commission manifeste clairement qu'elle se considère à la fois comme partie du problème et partie de la solution.

Une transparence accrue contribuera également à venir à bout de certains des mythes qui nourrissent le soutien populaire accordé aux formations des eurosceptiques radicaux. La «réfutation» consiste à mener une lutte de tous les instants en dépensant d'énormes ressources pour détruire les mythes au cas par cas. La transparence est une action de prévention qui garantit que ces mythes ne puissent jamais voir le jour. Rester passif aujourd'hui n'aura d'autre effet que de se retrouver demain plus encore sur la défensive.

En lançant une initiative en matière de transparence, nous devons attirer l'attention sur les progrès accomplis jusqu'à présent dans de nombreux domaines. Le fait d'organiser un débat général, plutôt que de discuter sur des points isolés, nous permettra d'éviter une polémique injuste et partisane sur les problèmes que peut connaître la Commission. Si l'on examine certaines pratiques en vigueur (code de conduite, groupes de pression, déclarations d'intérêt) dans les autres institutions, la Commission n'a aucune raison d'appréhender un débat ouvert.

L'initiative européenne sur la transparence s'adresse à toutes les institutions communautaires, ainsi qu'aux autres acteurs des processus décisionnels à l'échelle de l'Union.

#### **4. Évaluation des conclusions du groupe de travail interservices**

À partir des questions soulevées par le collège lors du débat d'orientation du 18 mai 2005<sup>7</sup>, le rapport du groupe de travail interservices propose une évaluation factuelle de la situation dans laquelle nous nous trouvons et formule un certain nombre de possibilités d'actions supplémentaires à explorer dans le cadre d'une initiative européenne en matière de transparence:

##### *Améliorer l'information sur les projets et les bénéficiaires finaux des fonds communautaires*

Sur la base de l'analyse figurant dans le rapport, il semble y avoir moyen d'améliorer l'accès aux documents relatifs aux projets et aux bénéficiaires finaux des fonds. Pour ce qui est des fonds faisant l'objet d'une gestion *centralisée*, cet accès pourrait être facilité par la création d'un portail web central qui présenterait des liens vers les informations disponibles au niveau des directions générales de la Commission. Pour ceux dont la gestion est *décentralisée* (fonds relevant des politiques extérieures), la Commission ne dispose pas d'informations comptables relatives aux bénéficiaires finaux. Suivant le degré de décentralisation, la Commission exerce toutefois un contrôle *ex ante* sur les décisions d'octroi, de même que des contrôles *ex post* sur les paiements en faveur des bénéficiaires finaux. Elle continuera également à travailler avec ses partenaires bénéficiaires pour réunir les résultats et en rendre compte, puis les communiquer sous une forme détaillée. En ce qui concerne les fonds dont la gestion est *partagée*, la Commission pourrait proposer, dans un premier temps, de créer des liens entre son portail web central et les informations fournies par les États membres. Dans une seconde étape, la Commission pourrait discuter avec les États membres de l'introduction d'une obligation légale de publier les informations sur les projets et les bénéficiaires finaux des

---

<sup>7</sup> SEC(2005) 644

fonds communautaires dont la gestion est partagée. Ces mesures sont considérées comme un moyen plus réaliste de fournir à terme un aperçu cohérent de tous les bénéficiaires finaux des fonds communautaires, plutôt que d'ouvrir l'accès au système de comptabilité de la Commission, qui ne contient pas les informations souhaitées sous une forme utile pour le grand public.

#### *Lutter contre la fraude au moyen de mesures de sensibilisation*

Dans ce domaine, les possibilités nouvelles paraissent plutôt limitées. Néanmoins, dans le cadre juridique existant, l'OLAF devrait pouvoir accroître la visibilité des informations bien établies qu'il fournit au terme de ses enquêtes sur les cas de fraude, dans le plein respect de la présomption d'innocence et des autres droits fondamentaux des personnes concernées ainsi que des dispositions nationales en matière de confidentialité des enquêtes. On pourrait également envisager, dans le cadre de la révision du cadre juridique régissant les activités de l'OLAF, de demander aux États membres de transmettre à celui-ci les résultats définitifs concernant ces affaires.

Pour renforcer la transparence en ce qui concerne non seulement l'utilisation des fonds communautaires mais aussi les abus en la matière, et dans une visée à la fois préventive et dissuasive, le rapport examine également la possibilité de dresser et de publier une liste des entités reconnues coupables de fraude. Cette possibilité appelle une analyse complémentaire centrée sur la question des droits fondamentaux et de la compatibilité avec le règlement financier.

#### *Transparence des activités des groupes de pression concernant les institutions de l'Union européenne*

C'est bien sûr une bonne chose que les groupes d'intérêt contribuent activement aux consultations publiques organisées par la Commission. Le bénéfice pourrait être plus grand encore si ces groupes donnaient au grand public l'accès à leurs contributions. Bien qu'ils doivent déjà fournir des renseignements sur leur structure et leur fonctionnement, le rapport du groupe de travail interservices conclut qu'un suivi renforcé de ces groupes dans ce domaine permettrait de s'assurer que ces exigences sont effectivement remplies. L'analyse des pratiques actuelles démontre également qu'en matière de contribution au processus décisionnel communautaire, il est possible d'améliorer la transparence vis-à-vis du public. Il conviendrait de traiter cette question dans le cadre d'un débat plus large sur les pratiques de la Commission en matière de consultation, en s'intéressant à la mise en œuvre des normes de la Commission à cet égard<sup>8</sup>, y compris, par exemple, des règles régissant la publication des suggestions d'initiatives politiques reçues d'intervenants extérieurs.

Un certain nombre de solutions sont proposées dans le rapport, telles que l'amélioration de l'information que fournit la Commission sur les activités des groupes de pression, l'enregistrement obligatoire des groupes d'intérêt représentés dans les organes consultatifs et/ou l'enregistrement obligatoire de tous les groupes de pression. En cas de mise en œuvre de ces solutions, il importe que ni les groupes d'intérêt ni la Commission ne se voient imposer de charge administrative inutile. Une possibilité serait de transformer la base de données

---

<sup>8</sup> «Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», COM(2002) 704.

«CONECCS» en un système d'enregistrement obligatoire pour tous les groupes d'intérêt et de pression, y compris les professionnels des affaires publiques, les syndicats, etc.

On pourrait également envisager que la Commission donne un nouvel élan à l'approche fondée sur l'autorégulation en encourageant toutes les organisations et toutes les personnes figurant dans un registre (facultatif ou obligatoire) à respecter un code de conduite commun. Bien que la Commission puisse évidemment proposer ce code de conduite, il serait de loin préférable que ses «utilisateurs» eux-mêmes en prennent l'initiative. Il convient cependant de noter que la crédibilité d'un tel système dépend d'un suivi approprié, des systèmes de mise en œuvre et du pourcentage des groupes de pression actifs à Bruxelles qui respecteront un tel code.

#### *Le cadre communautaire de déontologie*

Le rapport du groupe de travail interservices préconise l'évaluation et la révision éventuelle du code de conduite des commissaires sur la base de l'expérience acquise. La Commission estime que cette initiative ne serait utile que dans le cadre d'un débat interinstitutionnel sur des normes éthiques comparables. L'initiative européenne en matière de transparence pourrait fournir l'occasion de relancer le débat sur un comité interinstitutionnel tel que proposé par la Commission en novembre 2000. Cette proposition pourrait bénéficier du fait d'être examinée dans le cadre d'une discussion plus large sur l'«espace éthique» commun européen.

L'expérience montre aussi qu'en mettant l'accent sur la déontologie et l'intégrité, les organisations peuvent trouver un juste équilibre entre les règles internes et la confiance d'une manière qui favorise la simplification administrative et accroît l'efficacité de la mise en œuvre des politiques. En donnant au sommet le ton qui convient, l'encadrement peut renforcer les contrôles informels («soft controls») et introduire plus de souplesse dans les contrôles internes.

#### *Les registres publics de la Commission*

Le rapport du groupe de travail interservices examine l'opportunité d'élargir le cadre des registres communautaires existants. Tout le courrier de la Commission, y compris les envois adressés individuellement aux membres de la Commission, est désormais régi par la réglementation sur l'accès aux documents qui est entrée en vigueur peu après la nomination de la Commission Prodi et par le règlement sur la protection des données à caractère personnel. Ce que propose la Commission n'est donc pas de mettre en place de nouveaux registres pour des catégories de courrier spécifiques, mais plutôt d'étendre le champ du registre public.

Il convient à cet égard de mieux mettre à profit la base de données «SG Vista» en vue de rendre les textes disponibles dans toute la mesure du possible, en partie ou dans leur intégralité, conformément à la législation relative à l'accès aux documents.

## **5. Autres mesures**

Le rapport du groupe de travail interservices montre que la Commission a déjà beaucoup fait pour accroître la transparence. Néanmoins, le rapport indique aussi que des efforts

supplémentaires pourraient être fournis et que des actions concertées avec les autres institutions communautaires seraient particulièrement utiles.

Sur cette base, il est proposé de lancer un débat sur une transparence accrue en ce qui concerne les résultats de la coopération communautaire et les questions liées aux valeurs et à l'intégrité. Pour faire en sorte que ces principes se traduisent dans des actions spécifiques, il est proposé d'avancer sur les pistes dégagées ci-dessus, en ouvrant aussi une discussion avec les autres parties prenantes. Cette liste n'est bien sûr qu'indicative, d'autres thèmes pouvant être ajoutés.

Ce faisant, il importe de ne pas perdre de vue la question plus large de la transparence et de continuer à situer les discussions sur les diverses composantes du dossier dans le cadre général.

#### Déclaration de presse:

- Le respect des normes les plus élevées en matière de transparence est une condition essentielle de la légitimité de toute administration moderne.
- Le collège en a pris l'engagement dans ses objectifs stratégiques pour 2005-2009.
- Gagner la confiance du grand public européen est un défi permanent.
- La Commission ne peut traiter les problèmes de méfiance isolément des autres institutions. La «confiance dans l'UE» est un bien commun.
- La confiance se gagne en assumant ses responsabilités et en partageant l'information. La transparence contribue à renforcer ces deux aspects.
- La Commission a déjà déployé avec succès de grands efforts pour accroître la transparence, mais un effort constant de toutes les institutions est nécessaire.
- La Commission a un certain nombre de suggestions d'action concrètes à présenter pour accroître la transparence. Certaines peuvent être mises en œuvre par la Commission. D'autres exigent un débat avec les autres institutions européennes. Enfin, dans la perspective de consultations plus étendues avec les parties intéressées, certaines questions feront l'objet, au début de 2006, d'un livre vert.

#### **6. La Commission est invitée à:**

- prendre acte du rapport du groupe de travail interservices;
- engager un échange de vues sur les idées exposées dans la présente communication;
- décider le lancement d'une initiative européenne en matière de transparence constituée des éléments suivants:

##### *Actions à mettre en œuvre par la Commission*

- Mettre en place un portail web central qui serve de point d'accès unique offrant des liens vers les informations disponibles au niveau des directions générales sur les bénéficiaires finaux des fonds gérés de façon centralisée.
- Établir des liens entre le portail web central de la Commission et les sites web des États membres où figurent les données relatives aux fonds communautaires en gestion partagée. Proposer une procédure commune de mise à disposition de ces données.

- Améliorer le champ de couverture des autres bases de documents de la Commission, notamment en créant des synergies avec SG Vista, de manière à les rendre disponibles, en partie ou dans leur intégralité, conformément à la législation relative à l'accès aux documents.
- Inviter l'OLAF à accroître la visibilité des informations bien établies qu'il fournit au terme de ses enquêtes sur les cas de fraude, dans le plein respect de la présomption d'innocence et des autres droits fondamentaux des personnes concernées ainsi que des dispositions nationales en matière de confidentialité des enquêtes.

*Actions à proposer pour un débat interinstitutionnel*

- Lancer, au moyen d'une communication adressée au Conseil et au Parlement européen, un débat sur les règles et les normes déontologiques à appliquer par les fonctionnaires des institutions européennes.
- Lancer, en 2006, un débat consacré à la législation relative à l'accès aux documents, sur la base du rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes énoncés par le règlement 1049/2001. Au terme de ce débat, la Commission pourrait lancer, vers la fin de 2006 ou le début de 2007, une consultation publique sur une éventuelle révision du règlement.
- Inviter les États membres à notifier à l'OLAF les conclusions des affaires de fraude, dans le cadre de la révision du cadre légal régissant les activités de l'OLAF.

*Actions à proposer dans un livre vert à publier au début de 2006*

- Lancer un débat sur l'introduction d'une obligation légale pour les États membres de publier les informations relatives aux bénéficiaires finaux des fonds en gestion partagée.
- Lancer un débat sur les activités des groupes de pression.
- Lancer un débat sur les pratiques de la Commission en matière de consultation.