

Rapport de la Commission



sur la gouvernance européenne



Commission européenne

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**RAPPORT DE LA COMMISSION
SUR LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE**

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003

ISBN 92-894-4556-4

© Communautés européennes, 2003

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Table des matières

1. Introduction	5
2. L'enseignement des réactions au livre blanc	7
2.1. La consultation publique	7
2.2. Principaux enseignements de la consultation publique	8
2.3. Vers une conception commune de la gouvernance européenne	9
3. La mise en œuvre du livre blanc	11
3.1. Accroître la participation des acteurs	11
3.1.1. Premier axe d'actions: information et communication/rendre le fonctionnement de l'Union plus transparent	11
3.1.2. Deuxième axe d'actions: parvenir jusqu'au citoyen par la démocratie régionale et locale	14
3.1.3. Troisième axe d'actions: impliquer la société civile. Une consultation plus efficace et plus transparente dans l'élaboration des politiques communautaires	15
3.1.4. Quatrième axe d'actions: nouer des liens avec les réseaux	17
3.2. De meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats	18
3.2.1. De meilleures réglementations	19
3.2.2. Une meilleure mise en œuvre	23
3.3. Contribution de l'UE à la gouvernance mondiale	26
3.4. Recentrage des politiques et des institutions	29
4. Conclusion	31
Annexe I – La consultation publique	33
Annexe II – Sites web utiles	45

1. Introduction

Présentant le programme de l'actuelle Commission devant le Parlement européen en février 2000, le président Romano Prodi avait identifié la *promotion de nouvelles formes de gouvernance* comme un des quatre objectifs stratégiques du mandat de la Commission ⁽¹⁾.

Le 25 juillet 2001, la Commission européenne a adopté le *livre blanc sur la gouvernance européenne* qui a été mis à la disposition du public sur l'internet ⁽²⁾ et a également été largement diffusé sous la forme d'une brochure. Il a fait l'objet de débats, séminaires, articles et études.

Une consultation publique a été formellement engagée, jusqu'au 31 mars 2002, permettant à toute personne de faire connaître ses réactions. Dans le livre blanc, la Commission annonçait qu'avant la fin de 2002, elle ferait rapport sur les progrès accomplis concernant les initiatives en matière de gouvernance et tirerait les enseignements de la consultation publique. Elle considérait que ce bilan devrait permettre de jeter les bases d'une coopération supplémentaire entre les institutions, au sujet de la réforme de la gouvernance européenne dans le cadre des traités existants. Mais la Commission signalait aussi son intention de participer activement aux travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union et de la prochaine Conférence intergouvernementale (CIG), chargées de bâtir un nouveau traité. À cette fin, elle prend son inspiration, notamment, dans les leçons de l'application du livre blanc.

La promotion de nouvelles formes de gouvernance n'est pas, et de loin, la seule affaire des institutions européennes, *a fortiori* de la seule Commission. Elle concerne tous les niveaux de pouvoirs publics, les entreprises privées et l'ensemble du monde associatif car la bonne gouvernance, l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence correspondent à une attente générale en ce début du XXI^e siècle. Le livre blanc n'en épuise pas le contenu. Une autre limite est la décision, prise par la Commission en 2001, de ne présenter que des propositions applicables dans le cadre institutionnel existant, c'est-à-dire *à traité constant*. Ce choix s'imposait, à partir du moment où, comme décidé au Conseil européen de Nice en décembre 2000, il appartenait à une nouvelle CIG, préparée avec la collaboration d'un maximum d'acteurs, de dessiner en 2004, un nouveau cadre institutionnel.

Toutefois, la distinction entre le cadre institutionnel existant et un futur cadre institutionnel révisé ne doit pas non plus, s'agissant des commentaires publics à la gouvernance européenne, être interprété de façon trop rigide. Beaucoup de citoyens qui ont fait connaître leur réaction au livre blanc ont également exprimé leurs suggestions pour un futur traité.

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les objectifs stratégiques 2000-2005, février 2000 — COM(2000) 54.

⁽²⁾ http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm.

La Commission présente des contributions distinctes pour la réforme des traités à la Convention, contributions qui s'inspireront également du contenu et des processus initiés par le livre blanc, non sans faire le lien nécessaire avec les travaux de la Convention et de la CIG.

2. L'enseignement des réactions au livre blanc

2.1. La consultation publique

La consultation publique s'est étalée sur une période de huit mois, du 25 juillet 2001 au 31 mars 2002. Les informations sur le déroulement de la consultation publique et sur les messages clés reçus sont fournies en annexe ⁽¹⁾.

Les *réactions* à la consultation publique de la Commission sur le livre blanc ont été modestes quant au nombre (260 contributions) mais riches quant au contenu. L'*accueil* réservé au livre blanc comportait de multiples aspects et a apporté une véritable valeur ajoutée au travail de développement ultérieur de la politique de la Commission. Il a également sommé la Commission de tenir compte des positions des différents acteurs dans l'évolution ultérieure de la gouvernance européenne, y compris en reportant ou en abandonnant des actions qui génèrent un soutien insuffisant.

La réaction publique était largement favorable à la définition donnée par le livre blanc des principes qui sous-tendent la gouvernance européenne, à savoir *l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence*, tout en proposant d'ajouter des principes tels que la légitimité démocratique et la subsidiarité.

Il convient de noter que certaines institutions européennes et plusieurs États membres n'ont pas contribué au débat par des réactions dans le cadre de la consultation publique. De même, un déséquilibre géographique au sein de l'Union européenne a été constaté au niveau des contributions, qui reflète des différences dans la culture et la tradition de la consultation publique. En outre, les contributions reçues ont révélé une grande diversité dans la manière dont la gouvernance européenne est perçue. En d'autres termes, les sujets et les approches proposés dans le livre blanc ont été traités en fonction du *prisme* à travers lequel les auteurs des contributions comprennent le thème de la gouvernance européenne, entre autres les préoccupations de légitimité démographique, les aspects constitutionnels ou institutionnels, les critères d'efficacité et même les questions d'opportunité politique.

⁽¹⁾ Le détail complet des résultats de la consultation publique ainsi qu'une analyse plus détaillée de la corrélation entre les contributions et les thèmes traités/orientations proposées sont disponibles sur le site internet de la gouvernance de la Commission européenne: http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm.

2.2. Principaux enseignements de la consultation publique

Même si tous les avis ne sont pas favorables, la Commission se réjouit du fait que la consultation publique a appuyé les approches fondamentales suivantes en matière de gouvernance:

- **Accroître la participation des acteurs «de la base au sommet» à la conception et à la mise en œuvre des politiques de l'UE**

Les propositions du livre blanc relatives au renforcement de la participation et à l'implication de la société civile ont, de loin, suscité davantage d'intérêt que tout autre thème. Un grand nombre de contributions se réjouissent que le livre blanc aborde le sujet de la faible participation des citoyens au sein de l'UE et confirment une volonté fondamentale de prendre part à la consultation et à l'élaboration de la politique de l'UE.

Les réactions confirment qu'une plus grande ouverture et une meilleure consultation sont dans l'intérêt immédiat et à long terme de l'Union européenne, non seulement pour proposer de meilleures politiques, mais également pour une mise en œuvre plus efficace. Une transparence bien gérée requiert une approche proactive et ne peut se limiter à l'accès aux documents. La participation à l'élaboration des politiques devrait inclure les autorités nationales et infranationales ainsi qu'un grand nombre de tierces parties non gouvernementales concernées. Les réactions publiques confirment également la nécessité de revoir le rôle du Comité des régions et du Comité économique et social européen, en termes de participation plus précoce aux délibérations de la Commission, de meilleure représentation des autorités infranationales et de la société civile et de dialogue proactif plus large avec les circonscriptions au-delà des consultations spécifiques.

- **Élargir le choix des instruments pour répondre aux nouveaux défis de la gouvernance**

La Commission est confortée dans sa conviction qu'il faut posséder des instruments politiques plus diversifiés et plus souples, dans la législation traditionnelle et en plus de celle-ci. Les instruments dont dispose la Communauté devraient se prêter davantage à une meilleure mise en œuvre. Un cadre politique et réglementaire amélioré établit donc les conditions dans lesquelles les approches législatives et autres, telles que la corégulation et la méthode ouverte de coordination, peuvent être utilisées de façon tout à fait appropriée et efficace.

Le choix des instruments devrait également reposer sur une base factuelle plus forte, avec des évaluations d'impact ex-ante intégrant une évaluation des conséquences aux niveaux économique, environnemental et social, une approche structurée de la collecte et de l'utilisation d'expertise, ainsi qu'une consultation du grand public et des parties intéressées, tout cela dans des conditions de transparence pour permettre au public d'exercer son droit de regard.

- **Disposer d'institutions européennes recentrées, avec des responsabilités plus claires**

La Commission estime que la consultation publique est favorable à une répartition plus nette, plus transparente et plus responsable des compétences entre les institutions de l'Union européenne, ainsi qu'elle le préconise dans le livre blanc et dans la Convention. Cela nécessite une distinction plus nette entre les fonctions législatives et exécutives ainsi qu'une clarification et une confirmation des fonctions d'exécution de la Commission vis-à-vis des États membres.

À cet effet, la Commission présente à la Convention des propositions visant à adapter le traité. En outre, en attendant d'éventuelles modifications futures du traité, elle propose des mesures pour poursuivre ces objectifs, en exploitant les possibilités existant au sein du traité actuel. En particulier, la Commission propose de modifier le système général des comités composés de représentants des États membres qui assistent la Commission dans l'exécution de ses compétences de mise en œuvre (connu sous le terme de «comitologie»), ainsi qu'un cadre en vue de la création d'agences de régulation au niveau communautaire.

Par ailleurs, conformément à la fonction essentielle de la Commission qui est de veiller à l'application et à l'exécution de la législation communautaire, une approche nouvelle et plus efficace est envisagée pour traiter les violations présumées du droit communautaire.

2.3. Vers une conception commune de la gouvernance européenne

Une partie des réactions du public regrette que le concept de «gouvernance» du livre blanc soit perçu comme limité, qui insiste essentiellement sur l'efficacité et la pertinence du système décisionnel européen, en négligeant les aspects relatifs à la légitimité démocratique et au déficit démocratique dans l'intégration européenne, considérés comme plus importants.

La Commission a souligné que l'agenda de la gouvernance européenne ne doit pas se limiter au livre blanc ou aux questions qu'il soulève. Le livre blanc a été conçu comme une contribution pour faire progresser le développement de la gouvernance européenne en mettant l'accent sur des thèmes choisis, dans certaines conditions. En particulier, le livre blanc a supposé un cadre institutionnel et pour le traité stable, reposant sur une méthode communautaire revigorée. Ainsi, les modifications du traité concernant le potentiel de la gouvernance concernaient essentiellement le processus distinct de la Convention, actuellement en cours, qui débouchera sur la Conférence intergouvernementale de 2004. En outre, abordant le propre rôle de la Commission dans la gouvernance européenne, le livre blanc a mis l'accent sur l'amélioration du rôle de la Commission en tant qu'initiateur politique et organe exécutif, et moins sur son rôle en tant que fonction publique européenne et administration publique (sous réserve du programme de la réforme en cours au sein de la Commission). Ces consi-

dérations restrictives adoptées dans le livre blanc ont peut-être conduit à des interprétations non intentionnelles d'un agenda de la gouvernance élargi, contraires au souhait de la Commission de conserver une vaste perspective de la gouvernance européenne.

3. La mise en œuvre du livre blanc

Le livre blanc sur la gouvernance européenne énonce des propositions clés de changement dans quatre grands domaines: «accroître la participation des acteurs», «de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats», «contribution de l'Union européenne à la gouvernance mondiale» et «recentrage des politiques et des institutions».

3.1. Accroître la participation des acteurs

Les propositions du livre blanc relatives à une participation renforcée des acteurs non institutionnels à l'élaboration des politiques et — dans une certaine mesure — à la mise en œuvre des politiques, étaient manifestement au centre d'une réforme de la gouvernance visant à rapprocher l'Union européenne de ses citoyens. Révélateur de la conscience de la Commission d'être perçue comme trop «éloignée» de ses citoyens, mais surtout révélateur d'un engagement réel à enrichir ses délibérations politiques, le livre blanc de la Commission a imaginé une participation de la base au sommet, faisant intervenir un certain nombre de processus et d'acteurs.

3.1.1. Premier axe d'actions: information et communication/ rendre le fonctionnement de l'Union plus transparent

1. Le livre blanc plaidait pour une amélioration des actions d'information, pour plus de transparence et de communication proactive entre les acteurs publics européens (institutions, États membres, etc.) et les citoyens. En ce qui concerne la communication, la Commission reste attachée à un environnement multilingue. Le livre blanc proposait que les institutions européennes continuent à développer *EUR-Lex* en 2002, en tant que point unique de consultation en ligne dans toutes les langues, permettant au public de suivre les propositions de politique d'un bout à l'autre du processus de prise de décision. *Le Parlement européen et le Conseil* devraient rendre plus rapidement accessibles les informations relatives à tous les stades du processus de codécision, particulièrement à propos de la phase finale, dite «procédure de conciliation». Finalement, le livre blanc a invité les États membres à promouvoir le débat public sur les questions européennes.
2. Comme l'annonçait le livre blanc, la communication de la Commission de juin 2001 sur un nouveau cadre de coopération pour la **politique d'information et de communication de l'UE** ⁽¹⁾ s'inscrit dans la volonté de l'institution d'informer plus activement le grand public sur les questions européennes, tout en travaillant de concert avec les autres partenaires institutionnels. Le Conseil et le Parlement ont bien accueilli cette initiative. La Commission a adopté une seconde communi-

(1) COM(2001) 354.

tion, orientée sur le contenu et la méthodologie d'action, intitulée «Une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne» ⁽¹⁾, et qui définit une nouvelle approche reposant principalement sur deux grands axes:

- une capacité pour l'Union européenne d'élaborer et de diffuser à partir d'un référentiel commun des messages adaptés et ciblés sur les différents thèmes d'informations prioritaires. Cette capacité devra être développée de manière globale et cohérente sur la base d'objectifs clairement assumés par les institutions;
 - un partenariat volontaire et opérationnel avec les États membres permettant de développer une réelle mise en synergie des structures et capacités des États membres en complément des actions de l'Union européenne.
3. Le service central **Europe Direct** ⁽²⁾, accessible tant par téléphone que par l'internet, a continué de répondre à un nombre élevé de demandes d'informations de nature générale. Un service d'orientation pour les citoyens (**Citizens Sign post service**) ⁽³⁾ qui fournit des informations relatives aux droits des citoyens et aux problèmes rencontrés dans le cadre du marché unique a été relancé en 2002. Les utilisateurs (par appel téléphonique gratuit ou par le web) peuvent s'exprimer dans les onze langues officielles de l'Union et les experts chargés de traiter les demandes devront donner leur réponse dans un délai de trois jours ouvrables. Un réseau spécifique pour les entreprises, **Solvit** ⁽⁴⁾, est entré en activité en juillet 2002, sur la base des centres de coordination des États membres chargés depuis 1997 de résoudre les problèmes rencontrés par les entreprises dans le marché unique. La mise en réseau devrait renforcer la «pression des pairs» et créer des synergies pour améliorer la qualité des services et les faire connaître. Les sites «Dialogue avec les citoyens» et «Dialogue avec les entreprises» ⁽⁵⁾ offrent un accès aux informations relatives à l'exercice de leurs droits au sein du marché unique, ainsi que le moyen de résoudre certains problèmes.
4. La communication interactive offerte aux citoyens a connu un développement significatif depuis l'adoption du livre blanc en juillet 2001. Le site **Futurum** ⁽⁶⁾ géré par la Commission et le **site officiel de la Convention** permettent à chacun d'exprimer son opinion et de faire des propositions dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Union. Le site **Gouvernance** a permis un dialogue avant et après l'adoption du livre blanc. Le site «**Votre point de vue sur l'Europe**» ⁽⁷⁾, dans le cadre de l'initiative d'élaboration active des politiques (IPM) de la Commission, offre déjà aux citoyens, aux consommateurs et aux entreprises de jouer un rôle actif dans le pro-

⁽¹⁾ COM(2002) 350.

⁽²⁾ http://europa.eu.int/europedirect/fr/index_fr.html.

⁽³⁾ http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_fr.htm.

⁽⁴⁾ http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_fr.htm.

⁽⁵⁾ <http://europa.eu.int/citizens/> et <http://europa.eu.int/business/>.

⁽⁶⁾ Les références des sites sont, respectivement: <http://europa.eu.int/futurum>, <http://european-convention.eu.int>, <http://europa.eu.int/comm/gouvernance>, <http://europa.eu.int/yourvoice>.

⁽⁷⁾ <http://europa.eu.int/yourvoice>.

cessus d'élaboration des politiques de la Commission. Dans le cadre de l'«**Europe-deuxième génération**» ⁽¹⁾, l'interactivité deviendra une pratique généralisée.

5. La **transparence des travaux des institutions** a été sensiblement améliorée. Le règlement du Parlement et du Conseil ⁽²⁾ relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission est entré en application. La Commission a modifié son règlement intérieur ⁽³⁾. Les procès-verbaux des réunions de la Commission sont disponibles sur l'internet depuis janvier 2002. Un registre public des documents de la Commission est accessible en ligne depuis juin, et un guide du citoyen sur l'accès à ces documents selon le nouveau règlement a été diffusé. En application du règlement précité, le **Parlement européen** a pris des mesures d'ordre intérieur (modification de son règlement intérieur, guide sur les obligations des fonctionnaires et agents du Parlement européen) et mis à la disposition du public son registre officiel en juin 2002. Le registre du Conseil, accessible en ligne, contient des références aux documents du Conseil produits à partir de 1999; il permet de savoir quels documents ont été rendus accessibles au public, auquel cas leur contenu peut être affiché directement depuis la base de données ou obtenus grâce au service «accès aux documents» du Conseil.

La transparence des **travaux législatifs du Conseil** a été évoquée au Conseil européen de Barcelone en mars sur la base d'un rapport du secrétaire général du Conseil. Le Conseil européen de Séville, en juin, a décidé d'ouvrir davantage les sessions du Conseil au public à différents stades de la procédure de prise de décision. La liste des propositions concernées est fixée par le Conseil au début de chaque semestre et dans la phase finale de la procédure, le public a accès au vote et aux explications de vote.

6. Le **portail EUR-Lex sur le serveur Europa** permet d'accéder au *Journal officiel des Communautés européennes*, qui offre aux citoyens la possibilité de consulter la législation communautaire dans tous les domaines. Depuis l'ouverture du portail en juin 2001, diverses améliorations ont été apportées pour en favoriser l'accessibilité et la convivialité. Depuis janvier 2002, tous les documents officiels disponibles dans EUR-Lex peuvent être consultés gratuitement, en particulier les documents publiés au Journal officiel, quelle que soit leur date d'adoption ou de publication, tous formats confondus. L'accès à la base de données professionnelles *Celex* demeure toutefois payant (par abonnement ou à la consultation). Depuis avril 2002, le service EUR-Lex offre une présentation harmonisée de toutes ses pages et est accessible à partir d'Europa et des sites web du Parlement européen et du Conseil. La *base de données PreLex* de la Commission fournit, dans toutes les langues, des informations sur le déroulement de la procédure législative relative à un acte donné, avec des hyperliens vers les textes correspondants, ainsi qu'avec *OEIL*, l'observatoire

⁽¹⁾ Communication du président à la Commission — en accord avec le vice-président Kinnock et le commissaire Liikanen, C(2001) 1753/2.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1049/2001.

⁽³⁾ C(2001) 3714.

législatif du Parlement européen. Le citoyen peut ainsi prendre connaissance, notamment, d'un descriptif de la procédure législative, des propositions législatives adoptées par la Commission, des communiqués de presse ainsi que du texte adopté *in fine*. Des travaux sont actuellement en cours afin d'intégrer les positions communes du Conseil, les résolutions législatives et budgétaires, les initiatives du Parlement européen ainsi que les avis du Comité économique et social européen et du Comité des régions.

3.1.2. Deuxième axe d'actions: parvenir jusqu'au citoyen par la démocratie régionale et locale

1. La Commission a confirmé dans le livre blanc ses intentions d'établir, à un stade précoce de la définition des politiques, un dialogue plus systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales et de lancer des «contrats tripartites d'objectifs», sous la forme de projets pilotes dans certains domaines bien définis. C'est là une façon de simplifier les tâches législatives et de mise en œuvre, ainsi que les politiques communautaires ayant un fort impact territorial.

La Commission a également invité le *Comité des régions* à jouer un rôle plus proactif lors de l'examen de l'action communautaire, par exemple en préparant des rapports avant les propositions de la Commission; à organiser l'échange de meilleures pratiques de participation des autorités régionales et locales à la phase préparatoire de décision européenne au niveau national. La Commission a invité les *États membres* à examiner les possibilités de mieux impliquer les acteurs locaux et régionaux dans la définition des politiques communautaires et à promouvoir le recours à des accords contractuels avec leurs régions et collectivités locales, dans le plein respect des systèmes constitutionnels des États membres.

2. En plus de vastes consultations du grand public, dans son livre blanc sur la gouvernance, la Commission a également reconnu la nécessité de **renforcer les relations avec les autorités régionales et locales**, grâce à leurs associations nationales et européennes. Dans ce contexte, les services de la Commission préparent un document de travail destiné à identifier les mesures susceptibles d'établir un lien avec les associations nationales et européennes des autorités régionales et locales et de définir la portée et les conditions d'un tel dialogue.

La Commission rendra accessible son document de travail sur son site web et le transmettra aux principales associations interrégionales et locales afin de consulter toutes les parties intéressées. Le Parlement européen, le Comité des régions et les États membres seront eux aussi consultés. Après cette phase de consultation, au cours du premier trimestre de 2003, la Commission sera alors en mesure d'adopter une communication dont la mise en œuvre sera assurée par tous les services de la Commission.

3. Le **Comité des régions** s'est montré spécialement intéressé par la partie du livre blanc consacrée à la démocratie régionale et locale. Le livre blanc a fait l'objet d'un

avis du Comité des régions en mars 2002 qui accueille favorablement le livre blanc, notamment en ce qui concerne les parties relatives à la décentralisation ou à la coopération avec les autorités régionales et locales, et évoque notamment les modifications des méthodes de travail du CdR nécessaires pour jouer un rôle plus proactif lors de l'examen de l'action communautaire. Il demande que lui soit reconnue une capacité d'enquête sur le respect du principe de subsidiarité et un mandat de suivi de l'impact des directives et règlements sur les autorités régionales et locales. Un protocole de coopération, s'inspirant des principes de gouvernance portant sur les modalités de coopération entre la Commission et le Comité des régions, a été signé par les présidents respectifs. Ce protocole vise à améliorer la fonction consultative du Comité, sur son implication dans le débat politique et sur la collaboration en matière de politique d'information et de communication.

3.1.3. Troisième axe d'actions: impliquer la société civile. Une consultation plus efficace et plus transparente dans l'élaboration des politiques communautaires

1. Le livre blanc plaide pour la généralisation d'une pratique d'ouverture et de consultation des acteurs de la société civile dès la phase d'élaboration des politiques communautaires. L'implication et la consultation prévues de la société civile sont différentes du *dialogue institutionnel* (avec le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions) ainsi que du *dialogue social* entre les employeurs et les salariés en vertu des articles 137 à 139 du traité CE.

Du fait de leur représentativité, les organisations patronales et syndicales ont un rôle particulier à jouer dans la conception de la politique sociale. Au niveau communautaire, le traité CE requiert de la Commission qu'elle consulte les employeurs et les salariés lors de l'élaboration des propositions dans le domaine social. Sous certaines conditions, les employeurs et les salariés peuvent conclure des accords contraignants qui sont ensuite convertis en législation communautaire. Ce rôle des partenaires sociaux est maintenant bien établi.

2. En conséquence des travaux d'amélioration de la gouvernance, les relations de la Commission avec la société civile sont désormais formalisés et transparents. La Commission a adopté des **principes généraux et des normes minimales en matière de consultation des parties concernées non institutionnelles** ⁽¹⁾ sur les principales initiatives politiques qu'elle propose. Les normes minimales entreront en vigueur dès 2003. L'idée générale est que l'application de ces normes permette de savoir exactement qui s'adresse à qui lorsqu'une nouvelle politique est en cours d'élaboration, afin que tous ceux que la proposition concerne puissent participer mieux et plus équitablement au processus. La Commission veillera à ce que les informations nécessaires pour permettre des réactions soient diffusées largement, grâce à des portails d'accès sur l'internet. Les normes minimales prévoient, entre autres, un délai d'au moins huit semaines pour réagir, de même

(1) COM(2002) 704.

qu'un dispositif d'accusé de réception des contributions et d'affichage sur l'internet des résultats de ces consultations publiques.

Un document consultatif a été soumis à consultation publique jusqu'au 31 juillet 2002 ⁽¹⁾. L'ensemble définitif des principes généraux et des normes minimales clarifie non seulement la portée de ces principes et de ces normes, mais établit également un lien clair avec les procédures d'évaluation d'impact de la Commission. Les implications opérationnelles des principes généraux et l'usage de critères de sélection pour les consultations ciblées ont été expliqués de façon plus détaillée. En identifiant un groupe cible, la Commission devra s'assurer que les parties concernées auront l'opportunité d'exprimer leurs opinions. Par ailleurs, la Commission a expliqué son approche qui consiste à ne pas élaborer de procédures de consultation juridiquement contraignantes et à respecter une ligne de démarcation entre ses consultations et ses procédures officialisées de prise de décision.

3. Quant à l'idée d'élaborer **des accords de partenariat plus étendus** avec certains secteurs de la société civile organisée, la Commission poursuit ses réflexions. Au vu des observations qui lui sont parvenues lors de la consultation sur le livre blanc, la Commission préfère progresser de manière pragmatique dans une bonne mise en œuvre des normes générales. Pour rappel, l'objectif de cette action était double: permettre à la Commission de pratiquer davantage de consultations que ne le prévoient les normes minimales, avec les secteurs partenaires, et d'autre part inciter, par ces accords, les organisations de la société civile à rationaliser leurs structures internes, à donner des garanties d'ouverture et de représentativité et à affirmer leur capacité de relayer l'information ou de mener des débats dans les États membres. D'une part, le Parlement européen s'est révélé particulièrement soucieux de ne pas conférer aux organisations de la société civile un rôle qui relève, en tout ou en partie, de la responsabilité politique des élus du suffrage universel. D'autre part, certains milieux de la société civile ont exprimé la crainte de l'instauration *de facto* d'un régime d'associations privilégiées.
4. La base de données **Coneccs** (Consultation, Commission européenne et société civile), contenant des renseignements sur des formations de la société civile actives au niveau européen et les cadres de consultation auxquels la Commission a recours pour consulter la société civile, est devenue pleinement opérationnelle en juin 2002. Le site internet de Coneccs ⁽²⁾ offre au public des informations sur les organisations de la société civile à but non lucratif établies au niveau européen, ainsi que sur les comités et autres cadres de consultation auxquels la Commission a recours pour consulter la société civile organisée de manière formelle ou structurée. Le répertoire des organisations, compilé sur une base facultative, est uniquement conçu comme une source d'information et non comme un instrument d'agrément. Outil dynamique, qui évolue en permanence, cette base a fait l'objet de commen-

⁽¹⁾ COM(2002) 277. Les résultats de la consultation publique sont disponibles sur le site: http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm.

⁽²⁾ http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_fr.htm.

taires favorables lors du processus consultatif organisé sur les normes minimales de consultation, pourvu qu'elle ne débouche pas sur un système d'accréditation de certaines organisations auprès de la Commission.

5. Outre cet instrument général, des **services en ligne** similaires ont été construits en direction des milieux de la société civile davantage concernés par certains enjeux (le commerce international, l'éducation et la culture, etc.) par les services de la Commission en charge de politiques spécifiques.
6. Le **Comité économique et social européen** a très bien accueilli le livre blanc. Dans son avis sur le livre blanc de mars 2002, le Comité souligne l'existence d'un lien fort entre ce texte et la convention sur l'avenir de l'Union. Il a constaté qu'il fallait veiller au respect de la subsidiarité horizontale et verticale et définir des critères de représentativité des organisations de la société civile. Le Comité estime qu'il peut jouer un rôle moteur dans la définition et la structuration du dialogue civil et souligne l'importance de renforcer l'information des citoyens sur les caractéristiques essentielles de l'Union et d'utiliser plus largement les instruments alternatifs à la législation. Un protocole a été signé, par lequel la Commission et le Comité estiment que, dans le cadre de la mise en place de nouvelles formes de gouvernance, le Comité a vocation à devenir un intermédiaire privilégié entre les institutions de l'Union et la société civile organisée. Ce protocole prévoit expressément que la Commission saisisse le CESE de demandes d'«avis exploratoires» et que la Commission s'appuie sur le CESE pour l'approfondissement de ses relations avec la société civile organisée.

3.1.4. Quatrième axe d'actions: nouer des liens avec les réseaux

1. Le livre blanc constatait et analysait, à l'échelle européenne et internationale, l'importance sociale et politique croissante des réseaux, entendus comme interactions entre individus et/ou organisations (communautés, collectivités régionales et locales, entreprises, administrations, centres de recherche...) vécus de façon non hiérarchique et où chacun contrôle une partie des ressources nécessaires à la réalisation d'un objectif commun, la communication électronique étant généralement leur outil privilégié. La Commission a donc prévu de développer une approche plus systématique et proactive de la collaboration avec les réseaux clés afin de leur permettre de participer à l'élaboration des décisions et à la mise en œuvre des politiques et d'examiner les moyens de mieux soutenir, au niveau de l'UE, le cadre de la coopération transnationale entre acteurs régionaux et locaux, en vue de présenter des propositions.
2. Les acteurs économiques sont de plus en plus organisés en réseaux, reconnus comme tels par la Commission. En règle générale, les fédérations européennes horizontales sont consultées sur l'ensemble des sujets et les organisations professionnelles le sont sur les matières sectorielles. Les canaux utilisés par ces organisations pour en référer à leurs bases nationales et locales sont, de plus en plus, les moyens électroniques de communication, qui permettent une participation interactive de plus en plus poussée. Cette interactivité est stimulée par des outils lancés par la Commission elle-même.

La Commission a mis sur pied l'*Interactive policy making (IPM)* ⁽¹⁾, qui permet des retours d'informations spontanés communiqués en ligne. Le réseau des centres européens des consommateurs (réseau CEC) qui participe à l'initiative IPM est une interface importante entre la Commission et les consommateurs européens. Il a pour mission d'aider les consommateurs européens à mieux exploiter les possibilités du marché intérieur et à fournir à la Commission des informations importantes de première main. À l'heure actuelle, le réseau CEC comprend 14 centres européens répartis dans 12 États membres et sera encore développé. Le réseau des **euro-info-centres**, qui comprend actuellement 258 structures-relais au service des PME jusqu'au niveau local (dont 50 dans les pays candidats) fonctionne à la fois selon une relation verticale dans les deux sens (Bruxelles-niveau local et retour) et selon une relation horizontale entre tous les partenaires concernés. L'irrigation permanente d'informations, notamment sur des études de cas vécus par rapport à la mise en œuvre de la législation, contribue à la mise en œuvre ou au réajustement des politiques. Des initiatives induites par les réseaux, telles que la journée annuelle sans voiture et les *Netdays* dans les écoles ont connu un succès croissant.

3. La Commission a adopté un plan d'action de suivi à «Europe 2002», intitulé «eEurope 2005», dont le but est de stimuler le développement de services, d'applications et de contenus sécurisés, grâce à des infrastructures large bande abondamment disponibles, tout en s'attachant à inclure tous les citoyens dans la société de l'information.
4. En plus d'apporter des contributions financières à Solvit et à IPM, l'échange de données entre les administrations (ou **programme IDA**) a mis à disposition un service public, le *Portail des administrations de l'UE*, qui est actuellement dans sa phase pilote. Pour encourager l'offre de services en ligne présentant une importante dimension transfrontalière entre les administrations européennes, le portail vise à devenir un point d'accès unique pour toutes les données et tous les services publics en ligne disponibles afin d'aider les citoyens et les entreprises d'Europe à réaliser des activités transfrontalières.

3.2. De meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats

Des progrès significatifs ont été réalisés concernant les engagements du livre blanc en matière de *meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats*. La Commission a pris des initiatives en vue d'introduire des améliorations tout au long du cycle d'élaboration des politiques: conception des politiques, choix des instruments, mise en œuvre et application réglementaire. En prenant ces initiatives, la Commission a été stimulée et inspirée par de nombreux travaux préparatoires effectués par les États membres et les organisations internationales, ainsi que par la réac-

(1) http://europa.eu.int/yourvoice/index_fr.htm.

tion généralement positive aux grandes lignes du livre blanc de la part des parties concernées.

3.2.1. De meilleures réglementations

1. Comme annoncé dans le livre blanc, la Commission a proposé, en juin 2002, un vaste **plan d'action «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire»** ⁽¹⁾, dont l'objectif global est de développer une nouvelle culture législative commune au sein de l'UE. Le plan d'action pour l'amélioration de la réglementation s'inspire d'idées présentées dans le livre blanc et met en place des initiatives relatives, entre autres, à une meilleure préparation de l'action communautaire grâce à l'amélioration des procédures actuelles de consultation et d'évaluation d'impact, à un élargissement du choix des divers instruments politiques, à la limitation des propositions aux éléments essentiels (en augmentant le champ d'application des mesures de mise en œuvre pour compléter les détails techniques) et en lançant un programme de simplification de la législation communautaire.

Ce plan d'action inclut des actions proposées au Parlement européen et au Conseil en tant que législateurs communautaires, ainsi que des actions visant à assurer une transposition et une application efficaces de la législation par les États membres. Il suggère notamment une collaboration législative plus étroite entre les institutions, une évaluation annuelle de la qualité réglementaire et un meilleur accès public à la législation en préparation ou adoptée grâce à *EUR-Lex*, un usage mieux adapté des instruments législatifs, la simplification et la réduction de la législation communautaire ainsi que le contrôle de la qualité de la législation adoptée. Vis-à-vis des États membres, le plan d'action envisage la transmission par voie électronique des notifications nationales, des consultations nationales et des évaluations d'impact, ainsi qu'une coopération plus étroite en matière de transposition du droit communautaire en droit interne. La Commission a donc demandé leur collaboration indispensable au *Parlement européen et aux États membres*. Ensuite, des négociations interinstitutionnelles ont été lancées en vue de conclure un accord interinstitutionnel sur de meilleures réglementations ⁽²⁾.

2. Pour sa part, la Commission a pris d'importantes mesures en vue d'améliorer sa propre préparation d'initiatives, en particulier grâce à un cadre de consultation du public (voir ci-dessus), des orientations pour l'utilisation de l'expertise et un cadre d'évaluation d'impact des initiatives prévues. Les principes qui sous-tendent ces initiatives devraient devenir partie intégrante du bon comportement administratif, pour les autres institutions et organismes communautaires également, ainsi que pour les États membres.

⁽¹⁾ COM(2002) 278.

⁽²⁾ Le Conseil européen de Séville a invité les institutions à conclure un accord interinstitutionnel avant la fin de 2002.

3. Dans sa communication sur **l'obtention et l'utilisation de l'expertise** ⁽¹⁾, la Commission établit les principes essentiels et les lignes directrices internes régissant la collecte et l'utilisation de l'avis d'experts par les services de la Commission à tous les stades de l'élaboration des politiques de la Commission. Cette initiative s'inspire des bonnes pratiques existant à l'intérieur et à l'extérieur de la Commission et offre un cadre général pour promouvoir ces bonnes pratiques dans tous les domaines appropriés. Les principes et lignes directrices proposés ont un objectif double:
- garantir que les services de la Commission mobilisent et exploitent l'expertise la plus adaptée afin d'établir une base de connaissances solide pour améliorer les politiques;
 - établir les principes fondamentaux de la Commission en matière de qualité, de transparence et d'efficacité dans ce domaine.

Les lignes directrices de la Commission concernent la collecte et l'utilisation de l'expertise et du savoir-faire au sens large, sans se limiter uniquement à l'expertise scientifique. Les lignes directrices s'appliqueront également aux consultations qui se tiendront dans le cadre des groupes d'experts établis par la Commission, mais elles ne font pas partie des procédures formelles de prise de décision prévues dans le traité ou dans le droit dérivé. Elles s'appliqueront dès 2003 et feront l'objet d'un contrôle continu ainsi que d'une évaluation trois ans après leur entrée en vigueur. Comme indiqué dans le livre blanc sur la gouvernance européenne, la Commission examinera dans quelle mesure ses propres lignes directrices pourraient constituer la base d'une approche commune à toutes les institutions et aux États membres dans ce domaine.

4. Dans sa communication sur **l'évaluation d'impact** ⁽²⁾, la Commission s'engage, à partir de 2003, à procéder progressivement à des évaluations d'impact pour toutes les initiatives législatives et politiques majeures, couvrant l'évaluation d'impact réglementaire et le développement durable dans tous les domaines (économique, social et environnemental). L'évaluation d'impact permettra de déterminer plus facilement s'il convient d'agir au niveau communautaire, à la lumière du traité CE et du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et de contribuer à améliorer la qualité et la cohérence des politiques communautaires.

L'approche adoptée par la Commission en matière d'évaluation d'impact marque un effort important vers une nouvelle culture réglementaire, intégrant en un seul instrument toutes les évaluations sectorielles actuelles concernant les impacts directs et indirects des mesures proposées. Des lignes directrices détaillées concernant la mise en œuvre des évaluations d'impact par les services de la Commission sont en cours d'élaboration.

⁽¹⁾ COM(2002) 713.

⁽²⁾ COM(2002) 276.

La Commission a proposé que les autres institutions entreprennent également des évaluations d'impact des amendements importants apportés aux propositions de la Commission. Cette question est actuellement étudiée dans le cadre des négociations relatives à un accord interinstitutionnel sur de meilleures réglementations. De même, la Commission a invité les États membres à entreprendre des évaluations d'impact en vue d'améliorer la qualité des mesures nationales de transposition, en particulier pour toute disposition supplémentaire ajoutée aux actes législatifs et pour les mesures ayant fait l'objet d'une notification à la Commission au titre de la directive 98/34/CE ⁽¹⁾.

Une initiative spécifique destinée à apporter des contributions et des informations en retour sur l'impact des initiatives législatives et politiques prévues est le panel européen d'entreprises (European Business Test Panel). En utilisant les instruments de politique interactive (IPM) et avec l'aide des États membres, la Commission s'emploie actuellement à mettre sur pied un panel européen d'entreprises, comprenant 4 000 entreprises de toute taille et dans tous les secteurs.

5. Le plan d'action pour de meilleures réglementations a également posé la question plus vaste du **choix des instruments appropriés pour l'action communautaire**, sur laquelle la Commission a réservé son droit de présenter des propositions complémentaires à la lumière de l'avancement des travaux au sein de la Convention sur l'avenir de l'Union ⁽²⁾.

La Commission a souligné que les règlements et les directives devaient être utilisés conformément à l'esprit et à la lettre du traité CE: un règlement ne doit être utilisé que pour une action qui doit être appliquée de manière uniforme dans les États membres; une directive doit respecter la définition originelle de la directive inscrite dans le traité et être un instrument établissant un cadre juridique et des objectifs à remplir.

La Commission entend faire en sorte, dans toute la mesure du possible, que les directives se limitent au cadre général et couvrent les objectifs, les échéances et les éléments essentiels de la législation. Il appartiendra au législateur de se prononcer sur la forme que devront prendre ces éléments essentiels en prenant une décision politique, et de renvoyer les modalités techniques et les détails à des mesures d'exécution. Cette limitation des directives — qui vise entre autres à simplifier la législation — se fera sans porter atteinte aux prérogatives législatives du Parlement européen et du Conseil, elle leur permettra au contraire de concentrer leurs débats sur les aspects fondamentaux de la réglementation.

6. Dans le livre blanc, puis dans son plan d'action *«Mieux réglementer»*, la Commission propose un plus large recours aux **alternatives à la législation traditionnelle**, sans porter atteinte aux dispositions du traité ni aux prérogatives du

⁽¹⁾ La directive 98/34/CE prévoit une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

⁽²⁾ COM(2002) 275.

législateur. Elle rappelle également que le traité CE prévoit déjà des formes spécifiques de corégulation, se référant aux articles 138 et 139 du traité CE, aux termes desquels employeurs et salariés peuvent conclure des accords contraignants au niveau communautaire.

Il existe plusieurs outils qui, dans des circonstances spécifiques, peuvent permettre d'atteindre les objectifs du traité tout en simplifiant le travail législatif et la législation elle-même (corégulation, autorégulation, méthode ouverte de coordination).

Dans le cadre d'un acte législatif, la *corégulation* permet de mettre en œuvre les objectifs définis par le législateur grâce à des mesures arrêtées par les parties actives et reconnues dans le domaine en question. La Commission demeure convaincue que la corégulation permet de concentrer le travail législatif sur les aspects essentiels et de simplifier et d'améliorer la mise en œuvre, encadrée par des critères définis dans un futur accord interinstitutionnel sur de meilleures réglementations. L'*autorégulation* concerne un grand nombre de pratiques, de règles communes, de codes de conduite et d'accords volontaires que les acteurs économiques, sociaux, les ONG et les groupes organisés définissent eux-mêmes, sur une base volontaire, pour régir et organiser leurs activités. À la différence de la corégulation, l'autorégulation n'implique pas nécessairement un acte législatif. La Commission a proposé des critères et des modalités pour l'utilisation de ces instruments et d'autres instruments similaires afin de poursuivre les objectifs du traité; ces instruments font actuellement l'objet de négociations en vue d'un accord interinstitutionnel. Ayant proposé des orientations pour le rôle de la *méthode ouverte de coordination* dans le livre blanc, dans sa stratégie politique annuelle pour 2003, la Commission prévoit de procéder à une évaluation stratégique du fonctionnement de la méthode dans les domaines dans lesquels celle-ci a été initialement mise en œuvre.

7. La Commission a proposé qu'un effort majeur soit entrepris, avec l'appui du Conseil et du Parlement européen, afin de **simplifier l'acquis et de réduire son volume**. La Commission propose que les institutions définissent conjointement un *programme de simplification* de la législation communautaire. Elle identifiera les secteurs prioritaires dans lesquels une simplification est nécessaire et en informera le législateur. Le Parlement européen et le Conseil, auxquels il reviendra en tant que législateur d'adopter au final les propositions d'actes simplifiés, devraient modifier leurs méthodes de travail pour arriver à des procédures plus rapides et plus efficaces de simplification de la législation communautaire. La Commission considère qu'il est essentiel qu'un accord interinstitutionnel sur une meilleure réglementation couvre cet aspect, tout en intégrant et en étayant les travaux en cours sur le programme de codification lancé par la Commission en novembre 2001 ⁽¹⁾ ainsi que les travaux de refonte ⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2001) 645.

⁽²⁾ Accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques, publié au JO C 77 du 28.3.2002 (p. 1-3).

3.2.2. Une meilleure mise en œuvre

1. S'inspirant des grandes lignes du livre blanc concernant *de meilleures réglementations et de meilleurs résultats ainsi qu'un recentrage des politiques et des institutions*, ainsi que de ses propres initiatives concernant une meilleure participation et de meilleures politiques, la Commission a également adopté plusieurs propositions clés en vue d'améliorer l'action communautaire.
2. L'article 202 du traité CE fournit une base fondamentale pour les compétences d'exécution de la Commission. Son application, régie par le droit dérivé approprié concernant les **modalités de l'exercice des compétences d'exécution** [dénommées «comitologie» ⁽¹⁾], revêt donc une importance cruciale dans les travaux visant à recentrer les institutions et à réaliser les améliorations souhaitées en matière de légitimité, d'efficacité et de crédibilité de la Communauté.

La Commission affirme dans le livre blanc que l'objectif d'un recentrage des institutions justifierait le réexamen, sinon l'élimination, du recours aux actuelles procédures de gestion et de réglementation. Cela devrait aller de pair avec un rééquilibrage de la responsabilité des institutions, confiant à la Commission la responsabilité principale de l'exécution de la législation et renforçant la possibilité, pour les deux branches du législateur communautaire (Parlement et Conseil), de contrôler l'exercice par la Commission, de ses compétences d'exécution, au moins dans les domaines soumis à la codécision (article 251 du traité CE).

Conformément à ces orientations, et tout en conservant l'accès à l'expertise indispensable des représentants des États membres, la Commission propose de modifier la décision 1999/468/CE du Conseil ⁽²⁾. Elle propose notamment de revoir l'actuelle *procédure de réglementation*, pour mettre en œuvre des mesures au titre de la codécision, en introduisant deux phases distinctes. Dans la *phase exécutive* initiale, la Commission soumettra un projet de mesure à un comité de représentants des États membres. Si, dans un délai fixé par la Commission, le comité se déclare opposé au projet de mesure, un nouveau délai sera octroyé à la Commission pour trouver une solution. Le projet de mesure de la Commission sera ensuite transmis, dans la deuxième *phase de contrôle*, au Parlement européen et au Conseil. Chacune de ces institutions peut, dans un délai donné, s'opposer au projet de mesure d'exécution; dans ce cas, la Commission peut, soit présenter une proposition législative, soit poursuivre et adopter la mesure d'exécution, éventuellement modifiée à la lumière des positions du Parlement et du Conseil. Cette procédure est complétée par une procédure d'urgence, qui prévoit l'entrée en vigueur des mesures d'exécution avant que n'intervienne le contrôle du législateur. Cette modification des procédures de «comitologie» sera provisoire, dans l'attente d'un nouveau système de délégation des compétences d'exécution, sur la base d'une révision des traités (voir point 3.4 figurant ci-après).

⁽¹⁾ Décision 1999/468/CE du Conseil.

⁽²⁾ COM(2002) 719.

3. Le livre blanc estimait que des **agences de régulation** dans des domaines de compétence clairement définis pourraient contribuer à améliorer la manière dont les règles sont mises en œuvre et appliquées dans toute la CE. Dans la perspective d'un rôle croissant des agences de régulation, le livre blanc proposait certaines conditions pour ces agences et annonçait que la Commission présenterait un cadre détaillé relatif à la création, au fonctionnement et à la surveillance des futures agences de régulation.

À cet effet, la Commission a présenté une communication établissant un **cadre pour les agences de régulation** ⁽¹⁾, en vue de faciliter la création de ces agences tout en sauvegardant l'unité et l'intégrité de la fonction d'exécution au niveau communautaire. Le cadre détaillé prévoit des critères pour la création des agences de régulation (acte créateur, statut juridique, siège), leur fonctionnement (domaine de compétences, organes dirigeants, statut de directeur, possibilités de recours, procédures administratives et budgétaires) et des mécanismes communautaires de contrôle de ces agences (contrôles administratif, politique, financier et juridique). La Commission a invité le Parlement et le Conseil à formaliser un cadre en vue de la création des agences de régulation sur la base des principes énoncés dans sa communication.

4. Le livre blanc esquissait l'idée de contrats tripartites d'objectifs en phase expérimentale comme moyen d'offrir une plus grande flexibilité en ce qui concerne les tâches législatives et d'exécution des législations dérivées et les politiques à fort impact territorial. Dans la phase de consultation publique, beaucoup d'entités territoriales (régions ou villes) ont manifesté leur intérêt à participer à la conclusion des contrats dès que les objectifs, la nature et le champ d'application de ceux-ci seraient précisés par la Commission. C'est ce qu'a apporté la communication de la Commission, intitulée «**Un cadre pour les contrats tripartites entre la Communauté européenne, les États membres et les autorités territoriales**» ⁽²⁾. Distinguant les *contrats* tripartites d'objectifs (conclus pour l'application directe de la législation de base de la Communauté) et les *conventions* tripartites d'objectifs (conclues en dehors du cadre législatif européen entre la Communauté européenne, représentée par la Commission, un État membre et des autorités territoriales), cette communication en définit les motivations et le champ d'application. Quant aux modalités de mise en œuvre, la communication propose une *clause d'habilitation* pour un contrat tripartite à insérer dans une proposition de règlement, de directive, ou de décision, ainsi que les éléments essentiels d'un *modèle* de contrat ou convention tripartite. La Commission envisage dans un premier temps de lancer — à titre expérimental — des *conventions* tripartites d'objectifs ⁽³⁾. Ce n'est qu'après l'évaluation de ces projets pilotes que la Commission envisagera de proposer des contrats tripartites d'objectifs.

⁽¹⁾ COM(2002) 718.

⁽²⁾ COM(2002) 568.

⁽³⁾ La Commission étudiera la possibilité de financer des conventions d'objectifs pilotes sur la base de l'article 48, paragraphe 2, du nouveau règlement financier qui intègre le contenu de l'accord inter-institutionnel concernant la discipline budgétaire de mai 1999.

La Commission rappelle également que les gouvernements des États membres doivent indiquer l'autorité régionale ou locale compétente et que les contrats ou conventions tripartites ne doivent pas entraîner de distorsion de la concurrence au sein du marché unique.

5. **Plaintes et infractions:** la réflexion entamée par le livre blanc sur la gouvernance européenne en matière d'application du droit communautaire reposait, d'une part, sur la recherche d'une amélioration de la qualité des normes communautaires et, d'autre part, sur la recherche d'une amélioration de leur contrôle.

Le premier aspect est couvert par le plan d'action de la Commission sur de meilleures réglementations. Le second porte sur le contrôle s'exerçant essentiellement au moyen de la procédure d'infraction et de l'action en manquement, et conduit à poser deux questions essentielles:

- dans quelle mesure l'action de contrôle de l'application du droit communautaire au moyen de la procédure d'infraction répond-elle aux exigences d'efficacité, gage d'une bonne gouvernance?
- comment cette efficacité peut-elle être améliorée: la Commission doit-elle accroître son degré d'initiative? L'exercice du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de la Commission peut-il être rendu plus efficace?

En ce qui concerne la fixation de priorités par la Commission pour les enquêtes portant sur des violations présumées du droit communautaire, la communication de la Commission ⁽¹⁾ sur sa manière de traiter les infractions possibles établit une approche nouvelle et plus efficace. Elle précise dans quels cas des procédures formelles d'infraction seront ouvertes par la Commission et dans quels cas d'autres approches seront envisagées pour les violations du droit communautaire. La communication prévoit également un renforcement considérable de l'approche préventive de la Commission ainsi qu'une coopération administrative accrue avec les États membres, ainsi qu'une proposition visant à garantir l'accès à la justice au niveau des États membres.

Reconnaissant le rôle essentiel du plaignant dans la détection des infractions au droit communautaire, la Commission a adopté une communication ⁽²⁾ concernant les relations avec le plaignant en matière d'infractions au droit communautaire. Conformément aux observations du médiateur européen, ce guide codifie les différentes étapes administratives dans l'examen d'une plainte par la Commission et prévoit que les plaignants seront informés du résultat de l'examen de la Commission.

6. Le livre blanc sur la gouvernance européenne avait annoncé que la Commission proposerait, en tirant parti de l'expérience acquise avec les pays candidats, des dispositifs de **jumelage entre administrations nationales** afin de favoriser le partage des meilleures pratiques en matière d'application des mesures dans des secteurs par-

⁽¹⁾ COM(2002) 725.

⁽²⁾ COM(2002) 141.

ticuliers et de sensibiliser les tribunaux et les juristes nationaux au droit communautaire. La Commission prévoit de proposer des dispositifs de jumelage en 2003, dans une perspective de reconversion du programme «Jumelages» ⁽¹⁾ actuellement géré en période de transition.

3.3. Contribution de l'UE à la gouvernance mondiale

1. Le livre blanc a souligné que l'Union doit *réussir la réforme de sa gouvernance interne* afin d'être crédible en plaidant le *changement à l'échelle internationale*, changement auquel elle doit souscrire avec le même engagement.
2. L'action de la Commission dans le domaine international doit manifestement être guidée par le respect des droits et des principes contenus dans la *Charte des droits fondamentaux de l'UE*, proclamée au sommet de Nice en décembre 2000. La Charte apporte davantage de visibilité à l'importance et à la pertinence primordiales des droits fondamentaux pour les citoyens de l'UE, tout en encourageant une cohérence entre les approches internes et externes de l'UE. En 2002, la Commission a adopté des communications sur un partenariat mondial pour un développement durable ⁽²⁾, sur les réponses aux défis de la mondialisation ⁽³⁾ et sur la responsabilité sociale des entreprises ⁽⁴⁾. Il est manifeste que en **promouvant au niveau international les principes de gouvernance** auxquels elle adhère sur son territoire, l'Union européenne a contribué à un agenda de la mondialisation plus solidaire, s'efforçant de faire en sorte que la libéralisation des marchés intervienne dans un cadre réglementaire plus vaste (OMC — réunion de Doha, novembre 2001). L'Union européenne a participé à la Conférence mondiale contre le racisme (Durban, août-septembre 2001), a contribué à accroître l'assistance publique au développement et a insisté sur la nécessité d'élargir et de renforcer la participation des pays en développement et des pays à économie en transition à la prise de décisions et à la fixation de normes économiques internationales (Conférence internationale pour le financement du développement, Monterrey, mars 2002). Elle a pris la mesure de son engagement, qu'elle a réaffirmé, concernant la mise en œuvre des dimensions intérieures et extérieures du développement durable au niveau international en adoptant une approche multidimensionnelle. Dans ce contexte, l'éradication de la pauvreté et la modification des modes de production et de consommation non durables sont des objectifs prioritaires (sommet mondial des Nations unies sur le développement durable — Johannesburg, août-septembre 2002).

L'Union européenne est également intervenue afin qu'aucun génocide, crime de guerre ou autre crime contre l'humanité ne puisse plus jamais rester impuni, en

⁽¹⁾ Action gérée avec le soutien des fonds Phare.

⁽²⁾ COM(2002) 82.

⁽³⁾ COM(2002) 81.

⁽⁴⁾ COM(2002) 347.

approuvant l'entrée en vigueur (juillet 2002) du statut de Rome ⁽¹⁾ qui prévoit la création de la Cour pénale internationale (CPI). L'Union européenne ⁽²⁾ a confirmé son soutien à l'établissement rapide et au fonctionnement efficace de la CPI, ainsi que sa détermination à encourager l'appui international le plus large possible à cet organisme. Ce dernier aspect a amené l'UE à proposer l'instauration d'un dialogue plus large entre l'Union européenne et les États-Unis sur ce thème. Il a également amené l'Union européenne à envisager, en tant que l'un de ses principes directeurs pour les États membres, compte tenu de la nécessité et de la portée d'accords possibles avec les États-Unis, l'opportunité d'un retour des États-Unis dans le processus de la CPI.

3. De manière moins *visible*, la Commission intensifie son **dialogue avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des pays tiers**, sur l'utilisation de nouveaux instruments au niveau mondial pour compléter la législation internationale contraignante, et sur la promotion d'un débat sur la manière dont l'Union européenne peut contribuer à une réforme globale des organisations multilatérales. Ainsi, elle jette progressivement les bases en vue d'avancées futures concernant les mécanismes et la coopération en matière de gouvernance mondiale. La question de savoir si et dans quelles conditions les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de pays tiers devraient participer à l'élaboration des propositions de politiques de l'Union européenne a été examinée lors d'un séminaire international organisé par la Commission ⁽³⁾. Les orientations qui se sont dégagées des discussions avec des *acteurs des pays tiers* sur la mesure dans laquelle la participation de gouvernements, de l'industrie et de la société civile de pays tiers au processus délibératif de l'UE est légitime ou souhaitable, a confirmé le point de vue exposé dans le livre blanc sur la gouvernance. L'argument primordial en faveur d'une prise en compte des opinions des acteurs de pays tiers pendant les délibérations de l'UE est que cela pourrait contribuer à prendre de meilleures décisions et à donner plus de force et de crédibilité à l'action de l'UE. En même temps, les acteurs de l'Union tout comme ceux des pays tiers acceptent une frontière entre les processus délibératif et décisionnel. Cet équilibre s'est récemment traduit, par exemple, dans un document finalisé entre les services de la Commission et le représentant du commerce des États-Unis. Les lignes directrices en matière de coopération et de transparence apportent un soutien politique à la coopération volontaire entre les régulateurs des deux côtés de l'Atlantique ⁽⁴⁾.
4. Dans le contexte des discussions sur d'autres voies réglementaires au sein du processus décisionnel de l'UE, la Commission ⁽⁵⁾ a également examiné le **champ d'application des approches concernant une législation non contraignante au niveau**

(1) Adopté le 17 juillet 1998 — Conférence diplomatique des plénipotentiaires des Nations unies sur l'institution d'une Cour pénale internationale (139 signataires).

(2) Conseil «Affaires générales et relations extérieures» du 30 septembre 2002.

(3) «Commerce, gouvernance et développement durable», Bruxelles, 24-25 juin 2002.

(4) Les lignes directrices sur la coopération et la transparence ont été arrêtées dans le cadre du Partenariat économique transatlantique (PET), qui est une initiative commerciale US-UE.

(5) «Commerce, gouvernance et développement durable», voir plus haut.

international. Les premiers résultats amènent la Commission à considérer les domaines de l'environnement mondial et de la politique comme moins sûrs et moins transparents que l'environnement de l'Union européenne, et ayant davantage besoin d'une législation contraignante qui apporte la sécurité et la transparence nécessaires. Néanmoins, la Commission est d'avis que des instruments législatifs non contraignants pourraient être pris en considération en tant que complément novateur — et non comme un substitut — de la législation contraignante. C'est notamment le cas avec la responsabilité sociale de l'entreprise, concept qui pourrait être étudié ultérieurement comme une option commerciale potentielle.

5. Sur la question de savoir comment l'Union peut contribuer à une **réforme** globale **des organisations multilatérales** et améliorer la coopération, la Commission élabore une approche plus générale et plus stratégique tant pour elle-même que pour l'Union, dans ses relations avec le système des Nations unies et les institutions de Bretton Woods. La Commission s'efforce de consolider et de renforcer la coordination systématique de l'Union au sein du système des Nations unies. Elle propose de consolider progressivement la représentation de l'Union dans les institutions de Bretton Woods et soutient la cohérence politique entre les Nations unies, l'OMC et les institutions de Bretton Woods. L'Union européenne peut manifestement jouer un rôle dans la promotion de la coopération entre les institutions sur la base de modèles nouveaux, conçus pour faire face à un monde en mutation rapide. Mais son rôle ne devrait pas se limiter à la mise en place du processus. L'Union européenne s'efforce également de corriger une participation inappropriée des pays en développement, qui soulève souvent la question de la légitimité des organisations internationales. Sur les points ci-dessus, la Commission étudie la création d'un espace de discussion politique non bureaucratique afin d'encourager un échange plus libre de points de vue, en dehors d'une «mentalité de négociation» formelle.
6. Pour exercer les responsabilités d'un pouvoir mondial et contribuer à la gouvernance mondiale, l'UE **devra parler plus souvent d'une seule voix**. En ce qui concerne la révision (dans le cadre des traités actuels) de la représentation internationale de l'UE, la Commission a présenté une position initiale à la Convention ⁽¹⁾, proposant une coopération plus étroite entre le haut représentant et la Commission, le renforcement du rôle politique des délégations extérieures de la Commission ainsi qu'une participation conjointe à certains travaux de la Commission et du Conseil. La Commission a également proposé une participation coordonnée aux débats du Parlement européen, voire la présentation d'initiatives et de documents conjoints. Dans le deuxième document qu'elle a présenté à la Convention, la Commission ⁽²⁾ a proposé une première modification institutionnelle consistant en la création d'un poste de *secrétaire de l'Union européenne*, vice-président de la Commission disposant d'un statut particulier. Le secrétaire de l'Union, qui serait nommé d'un commun accord par le Conseil européen et par le

⁽¹⁾ COM(2002) 247.

⁽²⁾ COM(2002) 728.

président désigné de la Commission, représenterait l'Union européenne auprès des tiers pour la conduite des actions de politique étrangère et serait responsable de la mise en œuvre des décisions communes.

3.4. Recentrage des politiques et des institutions

1. Dans le livre blanc, qui reposait sur l'hypothèse d'un traité inchangé, la Commission a proposé d'utiliser son droit d'initiative pour concentrer davantage les débats sur la cohérence des politiques et la définition d'objectifs à long terme, en s'inspirant des organismes actuels de planification stratégique et de programmation. La Commission a également annoncé qu'elle présenterait des propositions à la prochaine Conférence intergouvernementale en vue de recentrer sa responsabilité exécutive, tout en rationalisant et en facilitant le contrôle du législateur sur la manière dont elle exerce ses compétences d'exécution.
2. Dans sa proposition visant à établir un cadre pour la création d'**agences de régulation** au niveau communautaire, la Commission a cherché à améliorer la mise en œuvre et l'exécution des règles communautaires, tout en insistant sur la sauvegarde de **l'unité et de l'intégrité de la fonction exécutive** au niveau de la Communauté européenne. Dans sa proposition, la Commission établit fermement sa propre responsabilité pour l'exercice de la fonction exécutive et expose les modalités de création, de fonctionnement et de contrôle des agences de régulation, conformément à leur mission publique et à leur autonomie opérationnelle.

Dans le champ d'application du traité actuel, la proposition de la Commission de revoir les procédures de **comitologie** en séparant plus clairement **les fonctions exécutive et de contrôle**, procède à un **rééquilibrage et à un renforcement du contrôle** de la fonction exécutive de la Commission **par les deux branches du législateur communautaire** (Parlement et Conseil).

Des objectifs similaires sous-tendent la deuxième contribution de la Commission à la Convention ⁽¹⁾, qui propose de modifier le traité pour permettre une distinction plus nette entre les rôles législatif et exécutif des institutions et qui confie à la Commission la responsabilité principale de l'exécution des lois sous le contrôle politique du législateur.

3. La Commission a adopté et mis en œuvre un nouveau cycle de planification stratégique et de programmation, déjà prévu par son livre blanc relatif à la réforme de la Commission ⁽²⁾. En début d'année, la Commission adopte la stratégie politique annuelle (APS) pour l'année suivante, fixant les priorités politiques de celle-ci, identifiant les initiatives les plus importantes qui contribueront à réaliser les priorités ciblées, permettant alors d'arrêter les orientations budgétaires pour l'année concernée. Destinée à être discutée avec le Parlement européen et

⁽¹⁾ COM(2002) 728

⁽²⁾ COM(2000) 200.

le Conseil, cette stratégie inspire l'avant-projet de budget, ainsi que le programme législatif et de travail de la Commission et des autres institutions pour l'année concernée.

Afin de mieux structurer et de mieux coordonner les priorités politiques et de les porter à la connaissance du public, la stratégie politique annuelle pour 2003 ⁽¹⁾ est exemplaire de la véritable mise en œuvre de ce nouveau cycle et s'inscrit dans la philosophie du livre blanc sur la gouvernance. Le Conseil «Affaires générales» s'est félicité des priorités définies par la Commission et de l'occasion fournie par la présentation de l'APS pour poursuivre le dialogue sur la planification stratégique et la programmation. Même si ces consultations ne doivent pas porter atteinte au droit d'initiative de la Commission, le Conseil a invité cette dernière à tenir compte des observations formulées par les États membres, notamment lorsqu'elle établira son programme législatif et de travail. Pour la première fois, la Commission a adopté une *évaluation à mi-parcours* de sa stratégie politique annuelle, au regard du dialogue structuré mené fructueusement avec le Parlement européen et le Conseil ⁽²⁾. Le programme législatif et de travail 2003 a été adopté par la Commission en octobre 2002.

4. Dans le livre blanc, la Commission a invité le *Conseil* à améliorer la coordination entre ses diverses formations et à renforcer sa capacité d'orientation politique et la cohérence entre les actions de l'Union européenne et celles des *États membres*. Elle a également invité le *Conseil européen* à recentrer ses activités sur les objectifs stratégiques et les *parlements nationaux* à stimuler le débat public sur l'avenir de l'Europe et sur ses politiques. Lors de sa réunion de Séville, le Conseil européen a adopté des mesures concernant **la structure et le fonctionnement du Conseil**, renforçant le traitement des questions institutionnelles et horizontales et le suivi des Conseils européens. Le nombre des formations du Conseil a été réduit et la coordination entre elles s'en trouve renforcée, de même que sa capacité d'orientation politique. Le Conseil européen de Séville s'est également décidé sur des **agendas plus stratégiques pour le Conseil européen**. Le Conseil européen adoptera, sur la base d'une proposition conjointe des présidences concernées établie en concertation avec la Commission, et sur recommandation du Conseil «Affaires générales», un **programme stratégique pluriannuel** pour les trois prochaines années. Le premier programme stratégique sera adopté en décembre 2003. En même temps, dans son deuxième document à la Convention, la Commission a proposé que le futur traité constitutionnel crée une instance formelle de décision pour les seuls États membres qui font partie de la zone euro, qui fonctionnerait en tant que Conseil «Ecofin-eurozone».

⁽¹⁾ SEC(2002) 217.

⁽²⁾ COM(2002) 427, communication «Suite donnée à la stratégie politique annuelle pour 2003».

4. Conclusion

Avec le livre blanc sur la gouvernance européenne de juillet 2001, la Commission a voulu lancer un vaste débat et inciter à agir pour poursuivre les objectifs et les principes fondamentaux qui sous-tendent une bonne gouvernance en Europe.

La gouvernance européenne est axée sur les principes et les instruments de prise de décision dans le contexte des multiples niveaux d'acteurs et de décideurs en Europe, depuis la Communauté européenne jusqu'aux autorités régionales et locales et aux particuliers en passant par les États membres. La coexistence et l'interdépendance de plusieurs niveaux de gouvernance constituent manifestement des défis sans précédent.

La Commission est convaincue de l'importance d'améliorer la gouvernance européenne et estime que les objectifs et les approches fondamentaux du livre blanc sont justifiés, et notamment la nécessité:

- d'améliorer la participation de la base au sommet à la conception et à la mise en œuvre de la politique de l'UE;
- d'élargir le choix des instruments de régulation pour répondre aux défis de la gouvernance;
- de disposer d'institutions européennes recentrées, avec des responsabilités plus claires.

Le présent rapport souligne les progrès réalisés au cours des 16 derniers mois. Il montre que la Commission a déjà élaboré et lancé la majorité des actions proposées dans le livre blanc. Certaines questions fondamentales soulevées lors des consultations publiques, par exemple la légitimité démocratique des institutions communautaires, seront approfondies dans la Convention.

Toutefois, le potentiel de gouvernance européenne ne sera pas totalement réalisé tant que l'ampleur des défis ne sera pas reconnue. En particulier:

- le livre blanc a souligné que la gouvernance européenne requiert un effort collectif de tous les acteurs. La Commission fait référence aux appels à l'action qu'elle a déjà lancés aux autres institutions et organismes, ainsi qu'aux États membres et aux autres acteurs publics et privés. Depuis la présentation du livre blanc, la Commission a renouvelé cet appel à des actions plus concrètes, en particulier dans le cadre de ses initiatives en matière de «meilleures réglementations», qui ont pour objectif de parvenir à un accord interinstitutionnel;
- l'agenda de la gouvernance européenne ne peut se limiter au livre blanc de la Commission. Le livre blanc n'était rien de plus qu'une contribution, et était spécifique au moment et aux circonstances de sa présentation. La Commission est convaincue de la pertinence des questions soulevées et des grandes lignes proposées dans le livre blanc. Cela doit être poursuivi dans le cadre du travail continu sur la gouvernance et dans le contexte de l'actuelle préparation des modifications du traité.

En 2003 et au-delà, la Commission entend poursuivre l'agenda établi dans le livre blanc à la lumière des résultats de la consultation publique. La Commission espère également parvenir à un accord sur les initiatives déjà lancées et apporter d'autres contributions à la gouvernance dans le cadre de la réforme des traités.

Annexe I

La consultation publique

La consultation publique concernant le livre blanc sur la gouvernance s'est déroulée sur une période de huit mois, du 25 juillet 2001 au 31 mars 2002. En conséquence de ce processus de consultation, 260 contributions écrites ont été reçues ⁽¹⁾.

Le nombre modeste de contributions est peut-être, dans une certaine mesure, lié au fait que le «processus politique» (instruments de direction et mécanismes de décision) n'est qu'une des deux facettes de la gouvernance — l'autre étant la politique de l'Union européenne elle-même. À cet égard, un certain nombre d'auteurs de contribution ont mis en cause l'abstraction faite dans le livre blanc, ils avaient espéré que le livre blanc traite également des domaines aussi importants de la politique CE/UE que la politique extérieure, l'élargissement ou l'Union économique et monétaire (UEM).

En tant que tel, le concept de gouvernance du livre blanc a provoqué des réactions, à proportion à peu près égale, des autorités politiques/publiques (27 %), de la société civile organisée (22 %) et des acteurs socio-économiques (22 %). Il a également suscité un niveau de réaction important auprès des milieux universitaires (16 %), alors que les contributions de particuliers ont représenté 13 %. *Les graphiques 1 et 2 indiquent les réponses réparties par source (chiffres absolus et pourcentages)*. Les réactions des autorités publiques/politiques ont consisté presque exclusivement en contributions des autorités locales et régionales ⁽²⁾.

La répartition géographique des réactions a été plus inégale. Outre les réactions transnationales (29 %), celles du Royaume-Uni (23 %) ont été prédominantes. Les réactions des autres États membres sont comprises entre 0 % et 11 %, alors que celles des pays tiers représentent 8 %. *Les graphiques 3 et 4 illustrent les réponses par État membre (chiffres absolus et pourcentages)*.

La réponse institutionnelle a été variée. Les gouvernements de l'Allemagne, du Danemark, de la Finlande, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède ont soumis des positions écrites; alors que le Parlement européen, le Comité écono-

⁽¹⁾ Les contributions sont accessibles sur le site web de la gouvernance de la Commission européenne: http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm. D'autres réactions et échanges de vues sur des questions liées à la gouvernance ont également été reçus dans le cadre du mécanisme d'élaboration interactive des politiques et du site «Votre point de vue sur l'Europe», et dans celui du débat ouvert interactif sur l'avenir de l'Europe sur le site «Futurum».

⁽²⁾ Aux fins du présent rapport, la *catégorie société civile* comprend les associations de citoyens: ONG, organisations de consommateurs, groupes de protection de l'environnement, groupes culturels, associations bénévoles, églises, etc., alors que la *catégorie socio-économique* comprend les partenaires sociaux («employeurs» et «salariés»), les organisations professionnelles, les entreprises publiques et privées et les chambres de commerce. La *catégorie publique/politique* comprend les entités publiques: essentiellement les régions, les communes, les associations de régions et de communes ainsi que les États membres; enfin la *catégorie universitaire* comprend à la fois des contributions d'universités et des contributions universitaires individuelles.

mique et social européen et le Comité des régions ont transmis des avis. Le Conseil et huit gouvernements des États membres n'ont pas communiqué de position.

Les propositions du livre blanc relatives au thème «une participation renforcée» ont suscité 40 % des commentaires, alors que celles relatives à «de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats» en ont reçu 32 %. Quelque 19 % des commentaires portaient sur le «recentrage des politiques et des institutions de l'UE» et 5 % sur la question de la «contribution de l'Union européenne à la gouvernance mondiale» ⁽¹⁾. *Les graphiques 5 et 6 illustrent les commentaires concernant les différents thèmes du livre blanc (chiffres absolus et pourcentages).*

Les observations portaient essentiellement sur la consultation de la société civile (48 % des commentaires reçus concernaient «une participation renforcée»), sur le dialogue avec les gouvernements régionaux et locaux (26 % des commentaires s'intéressaient à «une participation renforcée») et sur «de meilleures réglementations» (49 % des commentaires portaient sur «de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats»). Certains thèmes ont suscité des réactions provenant de plusieurs circonscriptions, d'autres provenaient d'une circonscription essentiellement. Par exemple, la réaction à la consultation de la société civile a attiré une réaction de l'ensemble des circonscriptions, alors que les observations sur le dialogue avec les gouvernements régionaux et locaux sont venues presque exclusivement des autorités publiques/politiques, à savoir les États membres et les autorités régionales et locales. *Le graphique 7 indique la ventilation des commentaires par source.*

Messages clés fournis par la consultation publique

Les principaux messages de la consultation publique ont été analysés en termes de «contenu» plutôt que de «source» ⁽²⁾.

- La réaction publique est largement favorable à la définition donnée dans le livre blanc des **principes sous-tendant la gouvernance de l'Union européenne**, à savoir *l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence* comme principes constitutifs de la bonne gouvernance. Un certain nombre de commentaires ont proposé d'autres principes tels que la légitimité démocratique et la subsidiarité.
- Certaines contributions **recommandent** au livre blanc de **traiter la question de la faible participation des citoyens** au sein de l'Union européenne, tout en considérant toutefois que les causes des difficultés sont insuffisamment traitées et que les solutions proposées ne sont pas appropriées.

⁽¹⁾ La plupart des 260 contributions reçues contenaient des commentaires sur plusieurs actions proposées. La somme de tous les commentaires sur toutes les actions proposées a servi à calculer la réaction relative aux différents thèmes du livre blanc.

⁽²⁾ Le détail complet des résultats de la consultation publique, ainsi qu'une analyse plus approfondie de la corrélation entre les contributions, les domaines traités et les orientations proposées, sont accessibles à l'adresse http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm, le site web de la Commission européenne consacré à la gouvernance.

- Crainte que l'analyse et l'approche du livre blanc ne reflètent une vision dictée par l'**intérêt institutionnel propre de la Commission** et le rôle de l'exécutif.
- Certaines réponses ont considéré que le **champ de l'agenda de la gouvernance proposé dans le livre blanc** était limité, car mettant essentiellement l'accent sur l'efficacité et l'efficience du système de prise de décision. Le «raccourci» perçu dans le livre blanc, assimilant le débat sur la gouvernance au débat sur le déficit démocratique, a suscité un courant important de contributions sur la légitimité démocratique par rapport aux institutions et à certaines approches du livre blanc.
- Soutien à un (re)centrage sur des **fonctions essentielles** et à une Commission orientée vers les missions.
- **Désir de s'engager dans la consultation et la participation** en vue de l'élaboration des politiques de l'UE, accompagné d'une demande claire émanant de la société civile et des acteurs régionaux et locaux concernant une action concrète de la Commission.

Ouverture vers une plus large participation à l'élaboration de la politique de l'UE

- **Information, une condition préalable:** un grand nombre de contributions ont fait valoir qu'avant d'obtenir une participation renforcée des citoyens, il faut être plus et mieux informé sur et par les institutions européennes. Le règlement relatif à l'accès du public aux documents (CE 2001/1049) est généralement bien accueilli, mais l'accès aux documents ne constitue pas, en soi, une information suffisante sur le processus de prise de décision de l'UE. Un plus grand effort est nécessaire pour informer les citoyens et contribuerait à lutter contre le sentiment d'éloignement et à améliorer la participation.
- **Clarté quant à la nature d'une «participation renforcée»:** beaucoup sont favorables à plus de transparence et à une meilleure participation, qui sont considérées comme un moyen d'accroître la responsabilisation et donc d'apporter force et vitalité aux institutions communautaires. Une distinction est établie entre une participation renforcée et une légitimité démocratique accrue de l'Union européenne et de ses institutions.
- **La consultation et l'implication de la société civile ne doivent pas porter atteinte aux systèmes représentatifs:** pour de nombreux auteurs de contributions, il est manifeste et il faut souligner que la consultation et l'implication de la société civile ne devraient pas réduire les systèmes représentatifs.
- **Société civile — Questions de représentativité et de responsabilité:** une majorité de circonscriptions craignent qu'une participation renforcée soit subordonnée et liée à davantage de responsabilités et de responsabilisation pour les acteurs de la société civile. Il se dessine une nette opposition à d'éventuelles exigences concernant les structures internes des organisations de la société civile. Les acteurs de la société civile considèrent que la Commission devrait assurer la représentativité en prenant en compte tout l'éventail des points de vue.

- **Nécessité de reconnaître que la société civile européenne comporte plusieurs niveaux:** la Commission ne devrait pas se concentrer *uniquement* sur les structures transnationales. À cet égard, les contributions ont souligné le danger d'une érosion dynamique des structures nationales de légitimation et de participation au profit de nouvelles circonscriptions transnationales.
- **Établir un dialogue avec les autorités publiques infranationales: contraintes constitutionnelles contre désir de s'engager:** les propositions relatives à une meilleure participation des niveaux régional et local à l'élaboration des politiques (*dialogue avec les autorités régionales et locales*) et à la mise en œuvre des politiques (*contrats tripartites d'objectifs*) ont suscité essentiellement des commentaires de circonscriptions montrant un intérêt, mais demandant généralement une clarification des idées de la Commission. Les réactions révèlent une opposition entre la réception critique ou sceptique par les gouvernements nationaux (le traité régleme uniquement la relation entre les autorités nationales et les institutions européennes — la participation des autorités infranationales à la prise de décision communautaire est donc considérée comme une intrusion dans l'organisation interne des États membres) — et le Parlement européen d'une part, et le vif intérêt d'une majorité de collectivités régionales et locales d'autre part. Un grand nombre de contributions demandent un dialogue *direct*, permanent et structuré avec l'UE plutôt que par l'intermédiaire des associations européennes et nationales.
- **Les acteurs régionaux et locaux demandent une «subsidiarité verticale»:** de nombreuses réponses des autorités régionales et locales mentionnaient le concept de «subsidiarité verticale». Alors que celle-ci devrait obligatoirement être consacrée dans un nouveau traité, un «statut de traité spécial» accordé uniquement aux régions constitutionnelles risque également d'accroître l'inégalité entre les régions.
- **Un statut amélioré pour le Comité des régions par rapport à la réforme:** les commentaires des circonscriptions divergeaient sur le rôle éventuel du Comité des régions. Certaines contributions étaient favorables à un statut amélioré pour le Comité des régions, alors que d'autres faisaient valoir la nécessité d'une refonte institutionnelle complète pour que le Comité représente mieux «les régions» et soit plus proactif.

Vers une amélioration des politiques et du processus législatif de l'Union européenne

- **De meilleures politiques et une meilleure régulation: compromis primauté institutionnelle/efficacité:** les réactions reçues sont massivement favorables à un élargissement de la gamme des instruments politiques de l'UE et à un recours accru aux instruments non législatifs. Toutefois, les réactions montrent aussi la nécessité de concilier deux préoccupations. D'une part, certains considèrent que les nouveaux mécanismes régulateurs et les instruments non législatifs se sont souvent montrés plus efficaces et plus efficaces que la législation traditionnelle; d'autre

part, d'autres sont d'avis qu'une efficacité accrue ne peut justifier un transfert de compétences décisionnelles au profit de parties intéressées qui ne seraient pas démocratiquement responsables.

- **Meilleure préparation des réglementations:** l'engagement à publier des lignes directrices sur le recours à l'expertise par la Commission a été bien accueilli. Les auteurs de contributions ont fait valoir la nécessité d'une base scientifique solide sous-tendant les propositions politiques et ont souligné l'importance d'avis indépendants et identifiables. Ils ont également reconnu qu'une évaluation d'impact ex ante contribuera à l'équilibre et à la qualité de la prise de décision.
- Concernant le **choix de l'instrument politique**, les avis sont partagés. Si certains optent — dans un souci de clarté — pour des règles fixes pour les domaines et leurs instruments respectifs, d'autres préfèrent — pour des raisons de flexibilité — que le choix de l'instrument politique soit décidé au cas par cas.
- **Nouveaux mécanismes régulateurs (corégulation, autorégulation, méthode ouverte de coordination):** une large proportion de réponses du public, des acteurs socio-économiques en particulier, est favorable à une évaluation de tous les instruments politiques, y compris les nouveaux, sur la même base. Les acteurs institutionnels (le Parlement européen en particulier) sont plus réticents et considèrent qu'un examen approfondi s'impose.
- **Comitologie: questions concernant une réforme possible:** les milieux universitaires et institutionnels se sont déclarés opposés à la proposition de la Commission d'abolir les procédures des comités de régulation et de gestion pour ne conserver que les procédures consultatives. Ils considèrent que le livre blanc n'offre pas d'alternative au contrôle, par le Conseil, des compétences d'exécution de la Commission. D'après eux, une modification des compétences d'exécution de la Commission aboutirait à une diminution de la légitimité démocratique des décisions prises. Les auteurs de contributions ont également fait valoir qu'abolir les comités de réglementation et de gestion reviendrait à remplacer les procédures de recherche de consensus par des pouvoirs sans contrôle de la Commission. Un autre argument avancé est que la réforme de la comitologie va au-delà du cadre de la gouvernance et nécessite une modification du traité (article 202 du traité CE).
- **Agences de régulation: réserves concernant une prise de décision dispersée:** une majorité de réactions du livre blanc a exprimé des réserves quant à la création d'agences de régulation au niveau communautaire. Des auteurs de contributions ont souligné le fait que le traité confère à la CE des compétences administratives propres seulement dans de rares domaines dans lesquels une administration communautaire semble le seul moyen efficace de mise en œuvre. Certains ont affirmé que la justification des agences de régulation au niveau de la CE doit encore être apportée. Certains ont soulevé les questions de transparence et de contrôle démocratique. D'autres ont contesté la valeur ajoutée d'autres niveaux d'intervenants et soulignent le risque d'une prise de décision encore moins compréhensible aux yeux des citoyens.

- **Respect du droit communautaire: l'élargissement constitue le principal défi:** l'engagement de la Commission à codifier la procédure de traitement des plaintes est bien accueilli, mais certains auteurs de contribution se sont inquiétés de la décentralisation prévue du traitement des procédures d'infraction. Les problèmes que pose la méconnaissance du droit communautaire dans les professions juridiques et les risques que représentent les jugements contradictoires pour l'application uniforme de ce droit sont soulignés. Les réactions ont indiqué que, dans le cas de la transposition et de la politique à l'égard des infractions, le principal défi semble résider dans le prochain élargissement.

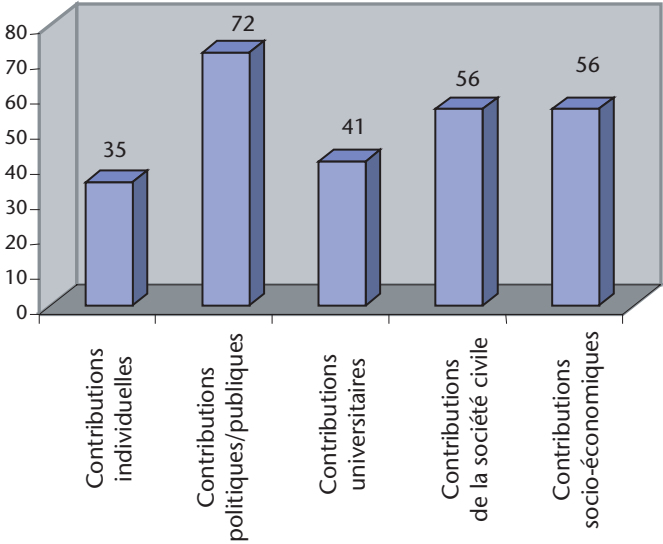
Des institutions démocratiques efficaces et des objectifs politiques européens

- **Méthode communautaire:** le respect de la méthode communautaire par le livre blanc est largement approuvé. Le recentrage proposé du rôle législatif du Parlement européen et du Conseil sur les principes essentiels, tout en laissant les détails techniques et la mise en œuvre à la Commission, a bénéficié d'un large soutien mais a aussi suscité des questions. Il est proposé que le rôle élargi envisagé pour la Commission couvre de nombreux choix politiques se situant à un niveau inférieur à celui des «principes essentiels», qui doivent néanmoins rester hautement politiques.
- **Mise en garde contre des stratégies conflictuelles:** les auteurs de contribution ont contesté l'idée du livre blanc selon laquelle le Conseil devrait *«voter dès qu'une majorité qualifiée semble se dessiner plutôt que de poursuivre les discussions dans la recherche de l'unanimité»*. De même, ils ont souligné les risques que représenterait, pour la méthode communautaire, un recours accru de la Commission à sa prérogative de retirer des propositions «minées» par la négociation interinstitutionnelle.
- **Recentrage des politiques et des institutions: les objectifs et les compétences doivent être claires:** beaucoup de contributions considèrent que les objectifs et les compétences de l'UE doivent être énoncés dans un texte de base contraignant, qui précise la répartition des responsabilités entre les organismes décisionnels de l'UE, d'une part, et entre les États membres et les régions infranationales, d'autre part. Un mouvement se dessine en faveur de l'appel de la Commission à un recentrage du rôle des institutions communautaires et des approches proposées pour la Commission elle-même, pour qu'elle se concentre sur ses missions essentielles en tant que gardienne de l'intérêt commun au sein de la méthode communautaire. Dans ce contexte, les auteurs de contributions ont également fait valoir la nécessité de solutions institutionnelles, de préférence aux solutions fonctionnelles du livre blanc.
- **Gouvernance de l'UE: légitimité démocratique de l'UE:** il est largement admis que les principes de bonne gouvernance ne doivent pas être mis sur le même plan que le gouvernement démocratique, étant donné qu'une meilleure gouvernance ne peut être la réponse à un problème de déficit démocratique. Une partie des contributions publiques soutiennent que la question clé est la légitimité démocratique, laquelle présuppose des décisions prises par délibération représentative. Il est généralement reconnu que l'appel lancé dans le livre blanc pour inclure davantage d'acteurs dans le processus politique, *bien que nécessaire*, n'entraîne pas en soi une légitimité démocratique.

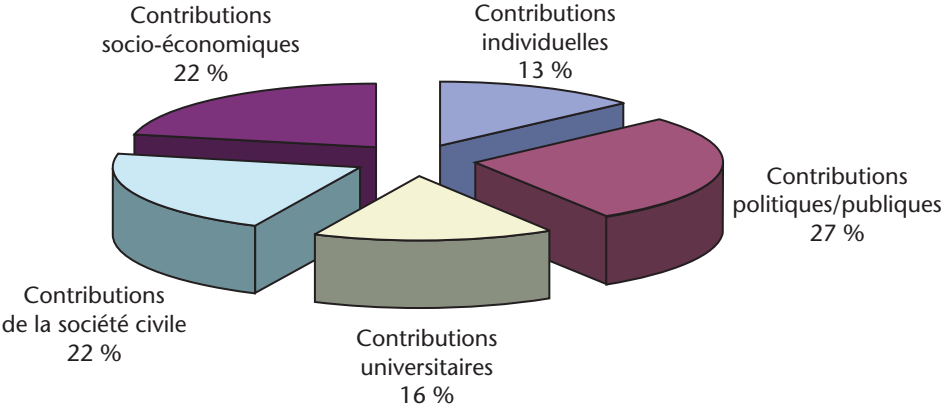
cratique accrue des politiques ou des institutions. À cet égard, il est admis que les mécanismes de la gouvernance qui s'efforcent d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système de prise de décision et d'assurer une participation renforcée d'un plus grand nombre d'acteurs, aboutiront à des institutions plus ouvertes, ce qui entraînera une réactivité et une responsabilisation accrues des institutions.

- **Gouvernance mondiale:** en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité et de la légitimité de la gouvernance mondiale et de la régulation, les auteurs de contributions ont bien accueilli le rôle de la Commission dans une réforme *initiale* au sein de l'*Organisation mondiale du commerce*, tout en estimant que beaucoup reste à faire. Les contributions de pays tiers ont particulièrement plaidé pour que les principes de la gouvernance appliqués par la Commission au sein de l'UE soient également appliqués aux gouvernements et aux parties concernées de pays tiers.

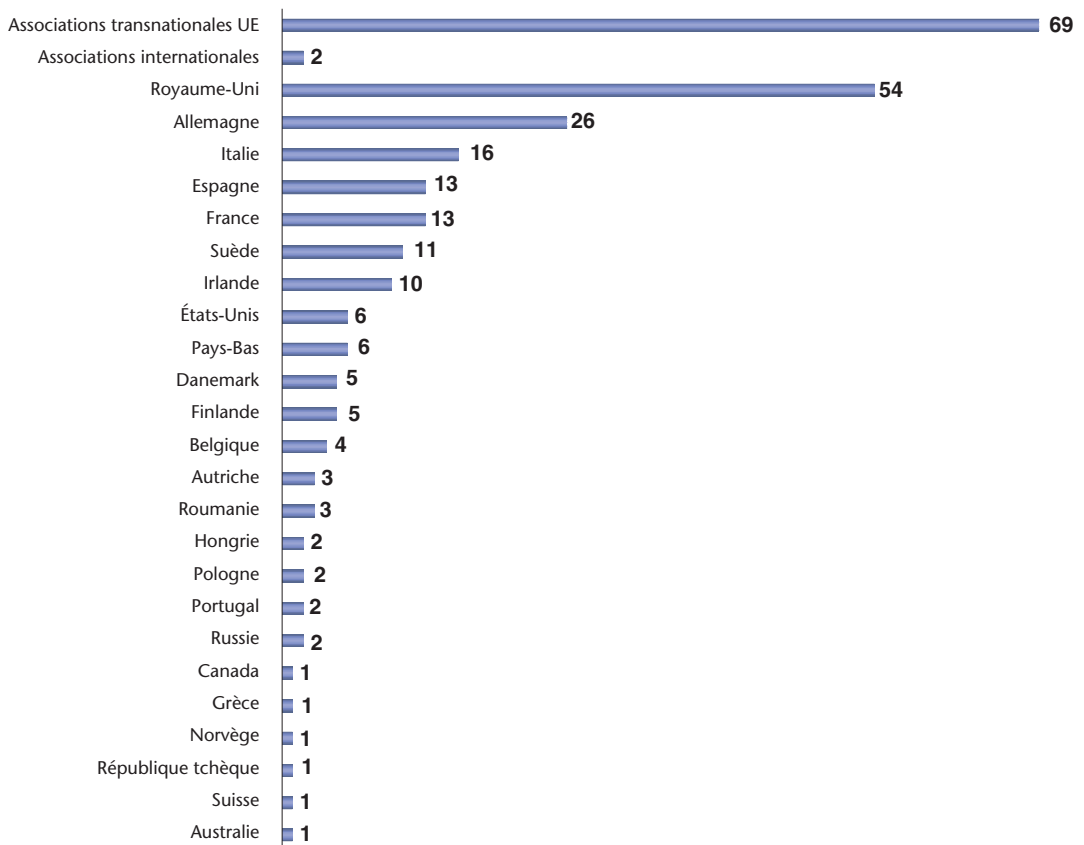
Graphique 1 — Contributions au livre blanc: répartition par source (total)



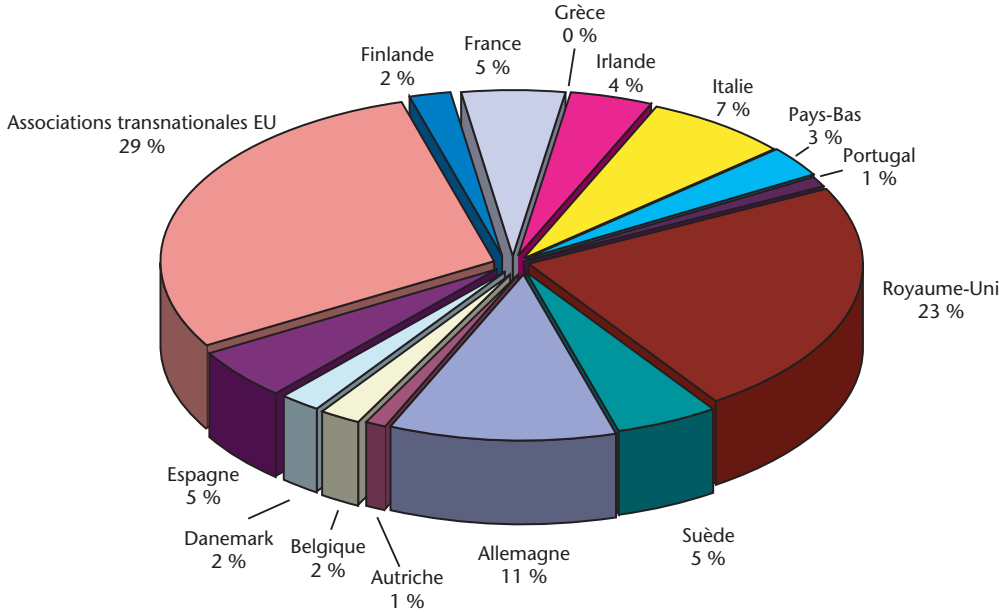
Graphique 2 — Contributions au livre blanc: répartition par source (%)



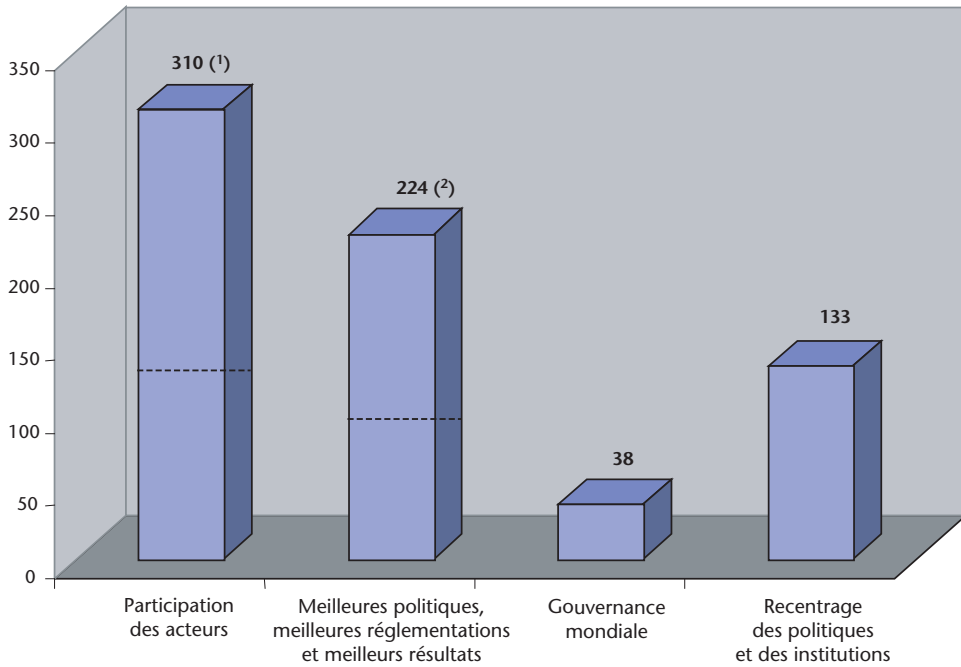
**Graphique 3 — Contributions au livre blanc:
répartition par pays (total)**



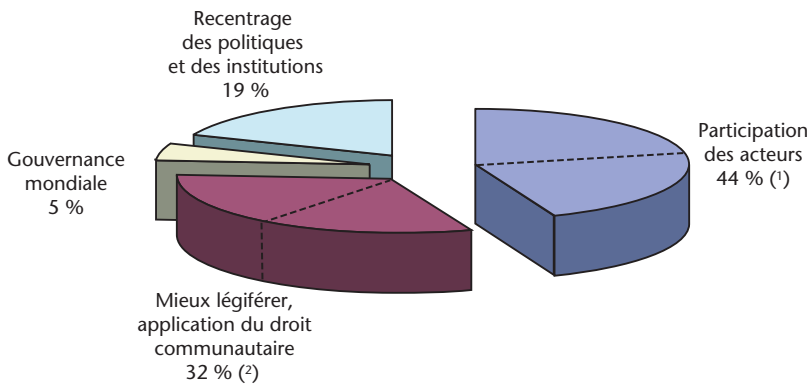
Graphique 4 — Contributions au livre blanc: répartition par pays (%)



**Graphique 5 — Contributions au livre blanc:
répartition des commentaires par thème (total)**



**Graphique 6 — Contributions au livre blanc:
répartition par thème (%)**



(¹) Dont la moitié se réfère à l'aspect «Consultation».

(²) Dont la moitié se réfère à l'aspect «Mieux légiférer».

Graphique 7 — Contributions au livre blanc: répartition détaillée des commentaires par source sur les thèmes abordés dans le livre blanc (705 commentaires en tout)

	Contributions individuelles	Contributions politiques	Contributions universitaires	Contributions socio-économiques	Contributions de la société civile	Total	
Participation des acteurs						310	100 %
Consultation	13	38	21	38	38	148	48 %
Dialogue (acteurs locaux)	4	57	6	7	6	80	26 %
Contrats d'objectifs	2	31	3	4	1	41	
Réseaux	0	7	1	7	1	16	
Accords de partenariats	0	10	3	6	6	25	
Meilleures politiques, meilleures réglementations et meilleurs résultats						224	100 %
Meilleures réglementations	4	40	17	30	19	110	49 %
Analyse d'impact	0	5	1	10	4	20	
Expertise	1	9	4	11	10	35	
Agences	5	12	5	9	5	36	
Jumelage	0	5	1	2	0	8	
Violation du droit communautaire/plaintes	1	1	2	3	8	15	
Gouvernance mondiale						38	
Dialogue (acteurs de pays tiers)/nouveaux instruments	3	11	2	14	8	38	
Recentrage des politiques et des institutions						133	
Recentrage des politiques	4	11	9	8	12	44	
Recentrage des institutions	9	23	17	11	11	71	
Comitologie	2	7	4	2	3	18	

Annexe II

Sites web utiles

Consultations, la Commission européenne et la société civile (Coneccs):

http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_fr.htm

Dialogue avec les citoyens, service d'orientation pour les citoyens:

http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_fr.htm

Dialogue avec les entreprises:

<http://europa.eu.int/business/fr/index.html>

Europe Direct:

http://europa.eu.int/europedirect/fr/index_fr.html

Interactive Policy Making (IPM):

<http://ipmmarket.homestead.com>

SG Gouvernance:

http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm

Solvit (résolution des problèmes dans le marché intérieur):

http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_fr.htm

L'avenir de l'Europe — Débat:

http://europa.eu.int/futurum/index_fr.htm

La Convention européenne:

<http://european-convention.eu.int>

Votre point de vue sur l'Europe:

http://europa.eu.int/yourvoice/index_fr.htm

Commission européenne

Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2003 — 45 p. — 17,6 x 25 cm

ISBN 92-894-4556-4



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-894-4556-4



9 789289 445566 >