



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.7.2001
COM(2001) 428 final

GOVERNANCE EUROPÉENNE

UN LIVRE BLANC

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	3
I. POURQUOI RÉFORMER LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE?	8
II. LES PRINCIPES DE LA BONNE GOUVERNANCE	12
III. LES CHANGEMENTS PROPOSÉS.....	14
3.1. Accroître la participation des acteurs	14
3.2 De meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats....	22
3.3. Contribution de l'Union européenne à la gouvernance mondiale	31
3.4. Recentrage des politiques et des institutions	32
IV. DE LA GOUVERNANCE À L'AVENIR DE L'EUROPE.....	37

RÉSUMÉ

Les dirigeants politiques de toute l'Europe sont aujourd'hui confrontés à un véritable paradoxe. D'une part, les citoyens européens attendent d'eux qu'ils apportent des solutions aux grands problèmes de nos sociétés. D'autre part, ces mêmes citoyens ont de moins en moins confiance dans les institutions et la politique, ou tout simplement s'en désintéressent.

Ce problème est reconnu par les parlements et les gouvernements nationaux. Il est particulièrement aigu au niveau de l'Union européenne (UE). Nombreux sont ceux qui, face à un système complexe dont ils ne comprennent guère le fonctionnement, lui font de moins en moins confiance pour mener à bien les politiques qu'ils souhaitent. L'Union européenne est souvent considérée à la fois comme trop éloignée et trop envahissante.

Le "non" irlandais met en évidence l'impact que ces problèmes peuvent avoir sur de nombreuses personnes. Ce sentiment s'est reflété non seulement dans l'issue du référendum, mais également dans le faible taux de participation et dans la piètre qualité du débat qui a précédé le scrutin.

Dans le même temps, les gens attendent cependant aussi de l'Union qu'elle soit en première ligne pour saisir les possibilités de développement économique et humain offertes par la mondialisation et pour répondre aux défis de l'environnement et du chômage, aux interrogations sur la sécurité alimentaire, la criminalité et les conflits régionaux. Ils souhaitent que l'Union européenne agisse de manière aussi visible que les gouvernements nationaux.

Les institutions démocratiques et les représentants du peuple, tant au niveau national qu'au niveau européen, ont la capacité de jeter des ponts entre l'Europe et ses citoyens, et tel est leur devoir. C'est là un préalable indispensable à des politiques plus efficaces et plus pertinentes.

La Commission a placé, au début de l'année 2000, la réforme de la gouvernance européenne parmi ses quatre objectifs stratégiques. L'évolution politique depuis lors a mis en évidence le double défi auquel l'Union est confrontée: il faut, d'une part, adapter sans délai la gouvernance dans le cadre des traités en vigueur et, d'autre part, lancer un débat plus large sur l'avenir de l'Europe en vue de la prochaine conférence intergouvernementale.

D'ores et déjà, sans attendre une réforme des traités existants, l'Union doit s'attacher à adapter ses institutions et à renforcer la cohérence de ses politiques, de façon à rendre plus visibles son action et les principes qui l'inspirent. Une Union plus cohérente sera plus forte chez elle, mais aussi dans le monde, où elle sera mieux à même d'exercer une force d'entraînement. Elle sera aussi mieux placée pour relever le défi de l'élargissement.

Le Livre blanc sur la gouvernance européenne porte sur la manière dont l'Union utilise les pouvoirs qui lui sont conférés par ses citoyens. Cette réforme doit commencer dès à présent, afin que les changements soient ressentis bien avant de nouvelles modifications des traités de l'Union.

Le Livre blanc propose d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. Il encourage une plus grande ouverture et la responsabilisation accrue de tous les participants. Les citoyens devraient ainsi percevoir

plus clairement comment les États membres, agissant ensemble au sein de l'Union, sont en mesure de répondre plus efficacement à leurs préoccupations.

La Commission ne peut réaliser tous ces changements à elle seule et ce Livre blanc ne doit pas non plus être considéré comme une panacée. Le changement demande des efforts de la part de toutes les autres institutions et, dans les États membres actuels et futurs, des administrations centrales, des régions, des villes et de la société civile. C'est à eux que s'adresse principalement le Livre blanc. Il propose un ensemble de premières mesures. Certaines doivent aider la Commission à se recentrer sur des priorités claires parmi les missions que lui confère le Traité: droit d'initiative, exécution des politiques, rôle de gardienne du Traité et représentation internationale. Ces mesures seront mises en œuvre immédiatement. Un processus de consultation est également déclenché grâce au présent document, et il durera jusqu'à la fin mars 2002; il porte sur l'action nécessaire des autres institutions et des États membres.

D'ici la fin de 2002, la Commission fera rapport sur les progrès de son action et tirera les enseignements de la consultation engagée par le Livre blanc. Ce bilan devrait fournir la base de la mise en œuvre de l'agenda de la gouvernance avec les autres institutions.

La Commission participera aussi activement à la préparation du Conseil européen de Laeken, en présentant son point de vue sur les objectifs politiques que doit poursuivre l'Union européenne et sur le cadre institutionnel nécessaire pour les atteindre. Elle se fondera, pour ce faire, sur les principes énoncés dans le présent Livre blanc.

LES CHANGEMENTS PROPOSÉS

L'Union doit renouveler la méthode communautaire en suivant une approche qui parte davantage de la base que du sommet, et en complétant plus efficacement les instruments de ses politiques par des outils non législatifs.

Une participation et une ouverture renforcées

Quelle que soit la manière dont les politiques de l'Union sont élaborées et adoptées, la procédure doit être plus ouverte et plus facile à suivre et à comprendre. La Commission:

- fournira une information en ligne régulièrement mise à jour au sujet de l'élaboration des politiques, à tous les stades du processus de décision.

Il faut renforcer l'interaction avec les collectivités régionales et locales et la société civile. C'est aux États membres qu'incombe principalement cette responsabilité, mais la Commission, pour sa part :

- établira un dialogue plus systématique, à un stade précoce de l'élaboration des politiques, avec les représentants des collectivités régionales et locales, par le biais d'associations nationales et européennes;
- introduira davantage de souplesse dans les modes d'application de la législation communautaire d'une manière prenant en compte les spécificités régionales et locales;

- établira et publiera des normes minimales de consultation sur la politique de l'Union européenne;
- mettra en place des partenariats allant au delà des normes minimales dans certains domaines; elle s'engage ainsi à consulter davantage, en contrepartie de meilleures garanties d'ouverture et de représentativité des organisations consultées.

De meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats

Afin d'améliorer la qualité de ses politiques, l'Union doit tout d'abord examiner si une action est nécessaire et, dans l'affirmative, si cette action doit intervenir au niveau de l'Union. Lorsqu'une action à son niveau est requise, l'Union devrait envisager la combinaison de divers instruments politiques.

Dans le cas où elle légifère, l'Union doit trouver les moyens d'accélérer le processus législatif. Elle doit trouver le juste équilibre entre l'imposition d'une approche uniforme là où elle est nécessaire et l'introduction d'une plus grande souplesse dans la manière dont les règles sont appliquées sur le terrain. Elle doit renforcer la confiance dans la façon dont l'opinion des experts influence les décisions politiques.

La Commission:

- encouragera un usage accru de différents instruments de politique publique (règlements, directives-cadres, mécanismes de corégulation);
- simplifiera davantage le droit communautaire existant et encouragera les États membres à simplifier les réglementations nationales qui mettent en œuvre les dispositions communautaires;
- établira des lignes directrices pour recueillir et utiliser l'expertise, de façon à permettre de savoir clairement quel avis est donné, d'où il provient, comment il est utilisé et quelles autres opinions s'expriment.

Une application plus rigoureuse de la législation communautaire est nécessaire non seulement pour garantir l'efficacité du marché intérieur, mais aussi pour renforcer la crédibilité de l'Union et de ses institutions.

La Commission:

- établira des critères pour recentrer ses activités d'enquête sur d'éventuelles violations du droit communautaire;
- définira les critères de création de nouvelles agences de régulation et le cadre dans lequel elles devraient opérer.

Gouvernance mondiale

Le Livre blanc élargit la perspective au-delà de l'Europe et contribue au débat sur la gouvernance mondiale. L'Union doit chercher à appliquer les principes de bonne gouvernance à ses responsabilités mondiales. Elle devrait chercher à accroître l'efficacité et les compétences d'exécution des institutions internationales.

La Commission:

- améliorera le dialogue avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des pays tiers lors de l'élaboration de propositions politiques revêtant une dimension internationale;
- proposera une révision de la représentation internationale de l'Union afin que celle-ci soit plus souvent à même de s'exprimer d'une seule voix.

Recentrer les institutions

Les institutions de l'Union et les États membres doivent œuvrer de concert pour définir une stratégie politique globale. Ils devraient recentrer les politiques de l'Union et adapter leur fonctionnement.

La Commission:

- intensifiera les efforts tendant à assurer la cohérence des politiques et à identifier les objectifs à long terme;
- présentera à la prochaine conférence intergouvernementale des propositions visant à recentrer sa propre responsabilité exécutive.

La Commission en appelle au Conseil pour qu'il renforce sa capacité de prendre des décisions et de transcender les intérêts sectoriels. Il devrait également établir un lien plus fort entre la politique de l'Union européenne et l'action nationale. En assumant sa responsabilité politique selon la méthode communautaire, le Conseil rendrait le Conseil européen plus libre de se consacrer à la définition et au suivi d'orientations stratégiques à plus long terme.

Le Conseil et le Parlement européen devraient se concentrer davantage sur la définition des éléments essentiels des politiques et sur le contrôle de leur exécution. Le Parlement devrait renforcer son rôle en alimentant le débat politique avec le point de vue de ses électeurs.

COMMENT FAIRE CONNAITRE VOS REACTIONS AU LIVRE BLANC

Les réactions au présent Livre blanc peuvent être adressées directement à la Commission **jusqu'au 31 mars 2002**. Le site Gouvernance (http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm) contiendra des informations à jour et des liens vers des forums de discussion interactifs, dont des forums sur la gouvernance, animés par des acteurs institutionnels et non gouvernementaux, et des débats sur l'avenir de l'Europe, ainsi que vers le portail de la Commission consacré à l'élaboration interactive des politiques.

Les commentaires destinés à la Commission doivent être envoyés à l'adresse suivante:

sg-governance@cec.eu.int

ou à l'adresse postale suivante:

**Livre blanc sur la gouvernance,
Commission européenne,
C80 05/66,
rue de la loi 200,
B-1049 Bruxelles**

Les commentaires reçus seront publiés sur le site. Si vous ne souhaitez pas voir publier vos commentaires, veuillez faire une demande expresse de traitement confidentiel.

I. POURQUOI RÉFORMER LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE?

L'intégration européenne a été un gage de stabilité, de paix et de prospérité pendant un demi-siècle. Elle a contribué au relèvement du niveau de vie et à la création d'un marché intérieur, tout en permettant à l'Union de s'exprimer d'une voix plus forte dans le monde. Elle a permis d'obtenir des résultats qui auraient été hors de la portée d'États agissant chacun de son côté. L'Union a attiré des candidatures successives à l'adhésion et, dans quelques années, va s'étendre à l'échelle du continent. Elle a également servi de modèle d'intégration régionale dans le monde entier.

Ces résultats ont été obtenus par des moyens démocratiques. L'Union repose sur l'état de droit. Elle peut fonder son action sur la Charte des droits fondamentaux et se trouve investie d'un double mandat démocratique, à travers un Parlement qui représente les citoyens de l'UE et un Conseil qui incarne les gouvernements élus des États membres.

Pourtant, malgré ces réussites, de nombreux Européens se sentent coupés de l'action de l'Union.

Ce sentiment ne se limite pas aux institutions européennes. Elle touche la politique et les institutions politiques dans le monde entier. Dans le cas de l'Union, elle est cependant le reflet de tensions spécifiques et de l'incertitude au sujet de la nature et du projet d'avenir de l'Union, de ses limites géographiques, de ses objectifs politiques et de la façon dont les pouvoirs sont partagés avec les États membres.

Le taux décroissant de participation aux élections du Parlement européen et le "non" irlandais montrent également que le fossé entre l'Union européenne et ceux qu'elle sert est en train de s'élargir.

- L'Union est perçue comme incapable d'agir efficacement là où le besoin s'en fait clairement sentir, par exemple dans les domaines du chômage, de la sécurité alimentaire, de la criminalité, des conflits qui se déroulent à ses frontières et quant à son rôle dans le monde.
- Lorsque l'Union agit efficacement, il est rare que cette action soit dûment portée à son crédit. Les citoyens ne voient pas que les améliorations de leurs droits et de leur qualité de vie découlent en fait de décisions européennes plutôt que nationales. Pourtant, ils attendent de l'Union qu'elle agisse avec la même efficacité et la même visibilité que leurs gouvernements nationaux.
- Parallèlement, les États membres ne communiquent pas bien ce que fait l'Union ou ce qu'ils font eux-mêmes en son sein. Les États membres blâment trop facilement "Bruxelles" pour des décisions difficiles qu'ils ont eux-mêmes adoptées en commun, voire réclamées.
- Enfin, beaucoup de gens ne connaissent pas la différence entre les institutions. Ils ne comprennent pas qui prend les décisions qui les touchent et ne considèrent pas les institutions comme des intermédiaires efficaces pour relayer leurs avis et leurs préoccupations.

Les citoyens ne se sentent pas forcément moins Européens pour autant. Ils attendent toujours que des mesures soient prises à l'échelle européenne dans de nombreux domaines, mais ne comptent plus sur un système complexe pour obtenir les résultats qu'ils souhaitent. En d'autres termes, malgré des déceptions, les attentes sont toujours là.

Le débat sur l'avenir de l'Europe et la portée du Livre blanc

Cette désillusion et, avec elle, les questions fondamentales relatives à l'avenir de l'Europe feront l'objet d'un intense débat d'ici à la prochaine conférence intergouvernementale. L'Union doit toutefois, en préparation de nouveaux changements institutionnels, engager le processus de réforme dès à présent. Beaucoup de choses peuvent être faites pour modifier le fonctionnement de l'Union dans le cadre des traités actuels. C'est pourquoi la Commission a décidé de présenter, au début de l'an 2000 - bien avant le Conseil européen de Nice - la réforme de la gouvernance européenne¹ en tant qu'objectif stratégique.

La réforme de la gouvernance concerne la manière dont l'UE utilise les pouvoirs qui lui sont confiés par ses citoyens. Elle porte sur la façon dont les choses pourraient et devraient se faire. Le but est d'ouvrir le processus d'élaboration des politiques afin qu'il se caractérise par une participation et une responsabilisation accrues. Une meilleure utilisation des pouvoirs devrait rapprocher l'UE de ses citoyens et renforcer l'efficacité des politiques.

À cet effet, l'Union doit mieux combiner divers instruments de politique publique comme la législation, le dialogue social, le financement structurel et les programmes d'action. Elle contribuerait ainsi à renforcer la méthode communautaire.

La réforme de la gouvernance européenne suppose impérativement un recentrage de la Commission sur sa mission essentielle. Les propositions contenues dans le présent document amélioreront la manière dont elle élabore ses initiatives. Elles apporteront davantage de clarté et d'efficacité dans l'exécution des politiques et maximiseront les effets des actions menées par la Commission en sa qualité de gardienne du traité.

Qu'est-ce que la méthode communautaire?

La méthode communautaire garantit à la fois la diversité et l'efficacité de l'Union. Elle assure le traitement équitable de tous les États membres, des plus grands aux plus petits. Elle fournit un moyen d'arbitrer entre divers intérêts au travers de deux filtres successifs: le filtre de l'intérêt général, au niveau de la Commission; le filtre de la représentation démocratique, européenne et nationale, au niveau du Conseil et du Parlement, qui constituent ensemble le pouvoir législatif de l'Union.

- La **Commission européenne** est la seule à formuler des propositions législatives et de politiques. Son indépendance renforce sa capacité d'exécuter les politiques, d'être la gardienne du Traité et de représenter la Communauté dans les négociations internationales.

¹ La notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence.

- Les actes législatifs et budgétaires sont adoptés par le **Conseil des ministres** (représentant les États membres) et le **Parlement européen** (représentant les citoyens). L'emploi du vote à la majorité qualifiée au Conseil est un élément essentiel pour assurer l'efficacité de cette méthode. L'exécution des politiques est confiée à la Commission et aux autorités nationales.
- La **Cour de justice des Communautés européennes** garantit le respect de l'état de droit.

La Commission ne peut, à elle seule, améliorer la gouvernance européenne et le présent Livre blanc ne peut pas non plus être une panacée. Le changement exige une action concertée de toutes les institutions européennes, des États membres actuels et futurs, des autorités régionales et locales et de la société civile. C'est à eux que s'adresse principalement le présent document. Leur engagement en faveur de la réforme de la gouvernance européenne sera essentiel pour rétablir la confiance avant le prochain cycle de réforme institutionnelle. Les représentants élus à divers niveaux, notamment au niveau national, ont un rôle capital à jouer dans ce contexte.

La crédibilité de l'Union sera jugée, en dernière analyse, par sa capacité à apporter une valeur ajoutée aux politiques nationales, et à mieux répondre aux préoccupations des citoyens aux niveaux européen et mondial. Le Livre blanc fait l'inventaire des outils nécessaires pour renforcer la cohérence des politiques de l'Union et faciliter les travaux des différentes institutions. Un de ses messages essentiels est que l'action de l'Union européenne doit être équilibrée et proportionnée aux objectifs politiques poursuivis. Cette nécessité sera encore plus impérieuse dans une Union élargie. Enfin, la réforme de la gouvernance européenne rendra l'Union européenne plus capable d'influencer le cours des événements dans le monde.

Au-delà du Livre blanc

Le Livre blanc propose un premier ensemble de mesures, dont certaines opèrent un recentrage de la Commission sur ses missions essentielles. Ces mesures seront mises en œuvre immédiatement et devraient aussi encourager le changement dans les autres institutions. En même temps, le présent document engage un processus de consultation sur la nécessité d'une action complémentaire, spécialement de la part des autres institutions et des États membres.

La consultation publique sur le présent Livre blanc durera jusqu'au 31 mars 2002. Elle continuera à tirer parti du réseau de plus de 2 500 organismes et particuliers qui ont déjà participé au débat sur la gouvernance partout en Europe, y compris dans les pays candidats². D'ici la fin de 2002, la Commission fera rapport sur ses progrès et tirera les enseignements de la consultation. 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.

²

Des groupes internes à la Commission sont à l'origine de ces réflexions. Leurs rapports, publiés parallèlement au présent Livre blanc, peuvent être obtenus sur le site Gouvernance susmentionné. Leur contenu n'exprime pas la position officielle de la Commission. Par ailleurs, une enquête d'opinion réalisée dans les 15 États membres et dans neuf pays candidats a également contribué à l'élaboration du présent document.

Entre-temps, le débat sur l'avenir de l'Europe, qui doit conduire à des changements institutionnels lors de la prochaine conférence intergouvernementale, va s'intensifier. La Commission participera activement à la préparation du Conseil européen de Laeken, en présentant son point de vue sur les objectifs politiques que doit poursuivre l'Union européenne et sur le cadre institutionnel nécessaire pour les atteindre. Elle se fondera également, pour ce faire, sur les principes énoncés dans le présent Livre blanc. Celui-ci, en outre, pose des jalons pour l'avenir de l'Europe et indique les domaines où les nouveaux modes de fonctionnement seront pleinement effectifs si les traités sont modifiés.

II. LES PRINCIPES DE LA BONNE GOUVERNANCE

Cinq principes sont à la base d'une bonne gouvernance et des changements proposés dans le présent Livre blanc: *ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence*. Chacun de ces principes est essentiel pour l'instauration d'une gouvernance plus démocratique. Ils sont à la base de la démocratie et de l'état de droit dans les États membres, mais s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement, qu'il soit mondial, européen, national, régional ou local. Ils sont particulièrement importants pour l'Union si elle veut être en mesure de relever les défis évoqués au chapitre précédent.

- **Ouverture.** Les institutions devraient fonctionner de façon plus transparente. Avec les États membres, elles devraient pratiquer une communication active au sujet de ce que fait l'Union et des décisions qu'elle prend. Elles devraient employer un langage accessible et compréhensible par le grand public. Cela revêt une importance particulière pour améliorer la confiance dans des institutions complexes.
- **Participation.** La qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques de l'Union dépendent d'une large participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques. L'amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques. La participation dépend de manière déterminante de l'adoption par les administrations centrales, pour la conception et la mise en œuvre des politiques de l'UE, d'une approche faisant précisément appel à la participation de tous.
- **Responsabilité.** Il convient de clarifier le rôle de chacun dans les processus législatif et exécutif. Chaque institution de l'UE doit expliquer son action au sein de l'Europe et en assumer la responsabilité. Mais il faut aussi plus de clarté et une prise de responsabilité accrue de la part des États membres et de tous ceux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE, à quelque niveau que ce soit.
- **Efficacité.** Les mesures doivent être efficaces et intervenir au bon moment; elles doivent produire les résultats requis, à partir d'objectifs clairs et d'une évaluation de leur impact futur et de l'expérience antérieure, là où elle existe. L'efficacité demande également que les politiques de l'Union européenne soient appliquées de façon proportionnée, et que les décisions soient prises au niveau le plus approprié.
- **Cohérence.** Les politiques menées et les actions entreprises doivent être cohérentes et parfaitement compréhensibles. L'Union a d'autant plus besoin de cohérence que l'éventail de ses tâches s'est étendu; l'élargissement ira dans le sens d'une plus grande diversité; les défis à relever, tels que le changement climatique ou l'évolution démographique, transcendent les limites des politiques sectorielles sur lesquelles l'Union a été bâtie; les collectivités régionales et locales sont de plus en plus associées aux politiques de l'Union. La cohérence passe par la capacité d'imprimer une direction politique et par une prise de responsabilité affirmée de la part des institutions, afin de garantir une approche intégrée dans un système complexe.

Chacun de ces principes est important en soi. Mais ils ne peuvent pas être mis en pratique par des actions séparées. Les politiques ne peuvent plus être efficaces si elles ne sont pas élaborées, mises en œuvre et appliquées d'une manière plus participative.

L'application de ces cinq principes renforce les principes de

- **proportionnalité et subsidiarité.** De la conception des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, le choix du niveau d'intervention (du communautaire au local) et des instruments doit être proportionné aux objectifs visés. Avant de lancer une initiative, il est donc essentiel de vérifier systématiquement: a) qu'une intervention des pouvoirs publics est réellement nécessaire; b) que le niveau européen est le plus adéquat; c) que les mesures choisies sont proportionnées aux objectifs.

L'Union change, elle aussi. Son agenda englobe la politique étrangère et la défense, l'immigration et la lutte contre la criminalité. Elle s'élargit à de nouveaux membres. Elle ne sera plus jugée uniquement sur son aptitude à éliminer les entraves aux échanges ou à établir un marché unique; sa légitimité est aujourd'hui une question de participation et d'engagement. Autrement dit, le modèle "linéaire" consistant à décider des politiques au sommet doit être remplacé par un cercle vertueux, basé sur l'interaction, les réseaux et sur une participation à tous les niveaux, de la définition des politiques jusqu'à leur mise en œuvre.

III. LES CHANGEMENTS PROPOSÉS

Les changements proposés sont présentés dans les quatre sections suivantes. La première se concentre sur les moyens de renforcer la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE. La seconde porte sur l'amélioration de la qualité et de l'application des politiques communautaires. La troisième prévoit de renforcer le lien entre la gouvernance européenne et le rôle de l'Union dans le monde. Enfin, la quatrième aborde le rôle des institutions.

3.1. Accroître la participation des acteurs

Rendre le mode de fonctionnement de l'Union plus transparent...

La démocratie dépend de la capacité des citoyens de prendre part au débat public. Pour ce faire, ils doivent pouvoir obtenir des informations fiables sur les affaires européennes et être en mesure de suivre en détail chacune des étapes du processus politique. Des progrès importants ont été réalisés en 2001 avec l'adoption de nouvelles règles accordant aux citoyens un accès plus large aux documents de la Communauté.

Les institutions et les États membres doivent cependant **informer plus activement le grand public sur les questions européennes**. La politique de communication de la Commission et des autres institutions³ encouragera les efforts visant à fournir des informations aux niveaux national et local, en faisant appel chaque fois que possible aux réseaux, aux organisations de base et aux autorités nationales, régionales et locales. L'information doit être présentée d'une manière adaptée aux besoins et aux préoccupations qui se manifestent localement, dans toutes les langues officielles, si l'Union veut éviter d'exclure une grande part de la population - c'est un défi qui prendra de l'ampleur avec l'élargissement.

Les technologies de l'information et de la communication ont un rôle important à jouer. Aussi, le site Web EUROPA⁴ de l'Union européenne doit devenir une plateforme interactive d'information, de dialogue et de débat, en reliant des réseaux à vocation similaire dans toute l'Union.

On ne pourra faire naître un sentiment d'appartenance à l'Europe qu'en informant et en communiquant mieux et davantage. Il s'agit de créer un «espace» transnational dans lequel les citoyens de divers pays peuvent débattre de ce qu'ils considèrent comme les défis majeurs de l'Union. Les décideurs politiques devraient ainsi pouvoir rester en contact avec l'opinion publique européenne, et ce dialogue pourrait leur indiquer quels projets européens suscitent l'adhésion de la population.

³ Voir la communication de la Commission sur un nouveau cadre de coopération pour la politique d'information et de communication de l'Union européenne, COM(2001) 354 du 27.6.2001.

⁴ www.europa.eu.int

ACTIONS

Les institutions européennes devraient continuer de développer EUR-LEX⁵ 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.

Dès le début de 2002, le Conseil et le Parlement européen 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».

Les États membres doivent promouvoir le débat public sur les questions européennes.

Parvenir jusqu'au citoyen par la démocratie régionale et locale...

L'expansion des activités de l'Union au cours des 15 dernières années l'a rapprochée des régions, villes et collectivités locales, qui sont désormais chargées de mettre en œuvre des politiques de l'UE allant de l'agriculture et des Fonds structurels aux normes environnementales. La participation accrue des autorités régionales et locales aux politiques de l'Union reflète aussi, dans certains États membres, leurs responsabilités croissantes et un engagement plus important des citoyens et des organisations de base dans la démocratie locale⁶.

Cependant, la manière dont l'Union fonctionne actuellement ne permet pas une interaction suffisante dans un partenariat à niveaux multiples, dans lequel les gouvernements nationaux impliquent pleinement leurs régions et leurs villes dans la définition des politiques européennes. Les régions et les villes ont souvent l'impression que malgré la responsabilité accrue qui leur incombe dans la mise en œuvre des politiques communautaires, leur rôle d'intermédiaire, élu et représentatif, en contact avec la population, n'est pas exploité.

On reproche également aux dispositions législatives arrêtées par le Conseil et le Parlement européen d'être trop détaillées ou mal adaptées aux conditions et à l'expérience locales, souvent en net contraste avec les propositions initiales présentées par la Commission.

Les critiques ne s'adressent pas uniquement à l'Union. La responsabilité principale d'impliquer les niveaux régionaux et locaux dans la politique de l'Union relève toujours des autorités nationales, et doit continuer de relever d'elles. Les gouvernements nationaux sont cependant souvent perçus comme n'associant pas assez les acteurs régionaux et locaux à la préparation de leurs prises de position sur les politiques communautaires. Chaque État membre doit prévoir des mécanismes adéquats pour organiser de larges consultations lors de l'examen et de la mise en œuvre de décisions et de politiques européennes ayant une dimension territoriale. Le processus de décision politique de l'Union européenne, et notamment son calendrier, doit permettre aux États membres de prendre en considération l'expérience régionale et locale et d'en tirer des enseignements.

⁵ Le portail EUR-LEX offre déjà un «guichet unique» pour accéder aux informations relatives au droit communautaire adopté et en voie d'adoption. (www.europa.eu.int/eur-lex/fr/index.html).

⁶ Voir l'avis du Comité des régions du 14 décembre 2000 sur «Les nouvelles formes de gouvernance: l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens» (CdR 186/2000).

Une action complémentaire sur le plan communautaire s'impose dans trois domaines pour construire un meilleur partenariat entre les divers niveaux:

- **Participation à l'élaboration des politiques.** Au niveau communautaire, la Commission doit veiller à prendre en considération les réalités et l'expérience régionales et locales lorsqu'elle conçoit des propositions politiques. À cette fin, elle devrait organiser un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales, dans le respect des dispositions constitutionnelles et des systèmes administratifs. La Commission soutient les efforts en cours pour accroître la coopération entre ces associations et le Comité des régions. En outre, l'échange de personnel et l'apprentissage mutuel entre les administrations à différents niveaux peuvent contribuer à une meilleure connaissance des objectifs politiques, des méthodes et des outils de travail des uns et des autres.
- **Une plus grande flexibilité.** En raison de la diversité des conditions locales, il peut s'avérer difficile d'arrêter une réglementation couvrant l'ensemble de l'Union sans qu'elle soit d'une complexité excessive. Les législations et les programmes à fort impact territorial devraient être mis en œuvre avec une plus grande souplesse, pour autant que soit maintenue l'égalité des conditions de concurrence au sein du marché intérieur.

La Commission est aussi favorable à ce qu'on fasse un essai: il s'agirait, dans le respect des dispositions en vigueur du Traité, de vérifier si la mise en œuvre de certaines politiques communautaires pourrait être améliorée grâce à des contrats d'objectifs tripartites. Ces contrats seraient conclus entre les États membres, les régions et collectivités locales désignées par ceux-ci, et la Commission. Les gouvernements centraux joueraient un rôle clé dans la conclusion des contrats et demeureraient responsables de leur exécution. Aux termes du contrat, l'autorité subnationale désignée de l'État membre s'engagera à mettre en œuvre des actions précises en vue de réaliser les objectifs assignés dans la législation «primaire». Le contrat devra contenir des modalités de suivi. Cette méthode s'appliquerait aux règlements ou directives des domaines où ce sont des pouvoirs publics subnationaux qui sont compétents pour la mise en œuvre dans le système institutionnel ou administratif national. La politique environnementale pourrait se prêter à cette approche pilote. En outre, la Commission s'est déjà engagée à mettre en œuvre à l'avenir une approche plus décentralisée dans la politique régionale⁷.

- **Cohérence générale de la politique.** L'incidence territoriale des politiques communautaires dans des domaines tels que les transports, l'énergie ou l'environnement doit être prise en considération. Ces politiques doivent s'intégrer dans un ensemble cohérent, comme le prévoit le deuxième rapport de l'Union européenne sur la cohésion; il faut éviter une logique trop sectorielle. De la même manière, les décisions prises aux niveaux régional et local devraient être compatibles avec un éventail plus large de principes sous-tendant un aménagement plus durable et plus équilibré du territoire dans l'Union.

La Commission a l'intention de mettre à profit le dialogue plus approfondi avec

⁷

Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, COM(2001) 21 final du 31.1.2001.

les États membres, leurs régions et leurs villes pour élaborer des indicateurs permettant de déceler les domaines dans lesquels davantage de cohérence est nécessaire. Elle se fondera sur les travaux existants, par exemple le Schéma de développement de l'espace communautaire adopté en 1999 par les Ministres chargés de l'aménagement du territoire. Cette promotion d'une meilleure cohérence entre les mesures d'aménagement du territoire à divers niveaux devrait également alimenter l'examen des politiques dans le cadre de la stratégie de développement durable⁸.

La Commission

- établira, à partir de 2002, à un stade précoce de la définition des politiques, un dialogue plus systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales;
- lancera, à partir de 2002, des "contrats par objectifs" pilotes dans un ou plusieurs domaines comme moyen plus souple d'assurer la mise en œuvre des politiques communautaires.

Le Comité des régions devrait

- jouer un rôle plus proactif lors de l'examen de l'action communautaire, par exemple en préparant des rapports préliminaires avant les propositions de la Commission;
- organiser l'échange des meilleures pratiques de participation des autorités régionales et locales à la phase préparatoire du processus de décision européen au niveau national;
- examiner l'impact local et régional de certaines directives, et informer la Commission d'ici la fin de 2002 des possibilités d'en assouplir l'application. La Commission envisagera alors une approche plus systématique permettant d'atteindre cette flexibilité pour certains éléments du droit communautaire.

Les États membres devraient

- examiner les possibilités de mieux impliquer les acteurs locaux et régionaux dans la définition des politiques communautaires;
- promouvoir le recours à des accords contractuels avec leurs régions et collectivités locales.

Impliquer la société civile

La société civile joue un rôle important en permettant aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations et en fournissant les services correspondant aux besoins de la population⁹. Les Eglises et les communautés religieuses ont une contribution

⁸ Communication sur un développement durable en Europe pour un monde meilleur, COM(2001) 264 final du 15.5.2001.

⁹ La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les «partenaires sociaux»), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses. Pour une

spécifique à apporter. Les organisations qui composent la société civile mobilisent les citoyens et soutiennent, par exemple, les personnes souffrant d'exclusion ou de discrimination. L'Union européenne a encouragé l'essor de la société civile dans les pays candidats dans le cadre de leur préparation à l'adhésion. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle important dans la politique d'aide au développement au niveau mondial. Elles jouent souvent un rôle de vigie pour l'orientation du débat politique.

Les organisations syndicales et patronales ont un rôle et un impact particuliers. Le traité CE impose à la Commission de consulter les partenaires sociaux lors de la préparation de propositions, notamment dans le domaine de la politique sociale. À certaines conditions, ils peuvent conclure des accords contraignants qui sont ensuite convertis en dispositions de droit communautaire (dans le cadre du dialogue social). Les partenaires sociaux doivent être davantage encouragés à faire usage des compétences que leur confère le traité pour conclure des accords volontaires.

De plus en plus, la «société civile» considère que l'Europe offre de bonnes chances de modifier les orientations politiques et de changer la société. Cette attitude ouvre de réelles perspectives pour élargir le débat sur le rôle de l'Europe. Elle permet de faire participer plus activement les citoyens à la réalisation des objectifs de l'Union et de leur offrir un canal structuré pour des réactions, des critiques et des protestations¹⁰. C'est déjà le cas dans des domaines tels que le commerce et le développement, et cela a récemment été proposé pour la pêche.¹¹

Participer davantage suppose une responsabilité accrue. La société civile doit elle-même appliquer les principes de bonne gouvernance, qui englobent la responsabilité et l'ouverture. La Commission a l'intention de créer, d'ici la fin de 2001, une vaste base de données en ligne, fournissant des informations détaillées sur les acteurs de la société civile actifs au niveau européen, et qui devrait avoir pour effet d'améliorer leur organisation interne.

Le Comité économique et social doit jouer un rôle dans l'établissement d'une nouvelle relation de responsabilité mutuelle entre les institutions et la société civile, conformément aux modifications de l'article 257 du traité CE¹² approuvées à Nice. Pour ce faire, son organisation et son rôle devront être repensés. Les États membres doivent intégrer cet aspect lorsqu'ils désigneront de nouveaux membres du Comité.

Comme le Comité des régions, le Comité économique et social devrait être plus actif en préparant des avis et des rapports préliminaires afin de contribuer à l'élaboration des politiques à un stade beaucoup plus précoce qu'actuellement. Le traité stipule, pour le moment, que les deux comités donnent leur avis après, plutôt qu'avant, la

définition plus précise de la société civile organisée, voir l'avis du Comité économique et social sur "le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne", JO C 329 du 17.11.1999, p. 30.

¹⁰ Ce qui donnerait notamment suite au document de discussion de la Commission «La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat», COM(2000) 11 final du 18.1.2000.

¹¹ Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche, COM(2001)135 final du 20.3.2001.

¹² "Le Comité [économique et social] est constitué de représentants des différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée, notamment des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales, des consommateurs et de l'intérêt général".

transmission des propositions au pouvoir législatif, ce qui réduit leur influence. Des modalités de coopération entre la Commission et le Comité économique et social, semblables à celles qui sont en discussion avec le Comité des régions et axées sur un rôle plus proactif, seront bientôt arrêtées.

Une consultation plus efficace et plus transparente au cœur de l'élaboration des politiques de l'UE...

La Commission consulte déjà les parties intéressées au moyen de différents instruments, tels que les livres verts et blancs, les communications, les comités consultatifs, les panels d'entreprises¹³ et les consultations ad hoc. Par ailleurs, elle met en place des consultations en ligne par le biais de l'initiative d'élaboration interactive des politiques¹⁴.

Ces consultations aident la Commission et les autres institutions à arbitrer entre les revendications et priorités concurrentes. Elles permettent de définir les politiques dans une perspective à plus long terme. La participation ne consiste pas à institutionnaliser la protestation. Elle revient plutôt à mieux élaborer les politiques, en consultant en amont de la décision et en mettant à profit l'expérience acquise.

Le mode de consultation de la Commission: l'exemple du "paquet télécoms"¹⁵

Le paquet télécoms de 6 mesures actuellement au Conseil et au Parlement a été élaboré sur la base de larges consultations:

1998-99 Lancement de plusieurs études abordant une série de questions relatives au marché et à la régulation. Séminaires présentant et analysant les études.

Mai/Juin 1999 Consultation du document de travail sur les principes de régulation pour la réforme des télécommunications.

Novembre 1999 Communication de 1999 lançant le réexamen du cadre réglementaire des télécommunications, définissant des orientations générales et invitant les intéressés à faire connaître leurs réactions.

Janvier 2000 Audition publique de deux jours réunissant 550 participants.

Avril 2000 Communication sur les résultats du réexamen de 1999. Plus de 200 réactions de régulateurs nationaux, d'associations professionnelles, d'associations de consommateurs, du secteur concerné et de particuliers.

Mai 2000 Projet de législation publié sous la forme de cinq documents de travail pour consultation rapide.

¹³ www.europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/panel/index.htm

¹⁴ http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/citizen/ipm.htm

¹⁵ Le paquet télécoms comprend 6 mesures révisant le cadre réglementaire en vigueur pour les marchés des télécommunications, qui est à l'origine de la libéralisation introduite depuis le 1er janvier 1998 et qui doit à présent être mis à jour en tenant compte des enseignements apportés par plusieurs années de concurrence effective dans le secteur. Ces mesures définissent : le cadre des conditions et structures de régulation; les licences; l'interconnexion et l'accès; le service universel; la protection des données et de la vie privée, ainsi que le traitement de la radiofréquence.

Juillet 2000 Adoption d'un paquet de six propositions par la Commission, actuellement examiné par le Conseil et le Parlement européen.

Le Parlement européen, en assemblée plénière et au niveau de ses commissions, demande régulièrement l'avis de citoyens et d'experts au moyen de consultations et d'auditions publiques, et améliore ainsi la qualité de la délibération politique. Certains États membres organisent des consultations systématiques au niveau national au sujet de propositions soumises au Conseil.

Dans l'ensemble de ces domaines, il est impératif d'aller plus loin.

Les institutions et les autorités nationales doivent redoubler d'efforts pour mieux consulter les intéressés sur les politiques de l'UE. L'amélioration de la consultation apporte un «plus» à la prise de décision par les institutions, mais ne la remplace pas.

Ce dont nous avons besoin, c'est d'une **culture renforcée de consultation et de dialogue**; nous avons besoin d'une culture qui aura été adoptée par toutes les institutions et qui associera particulièrement le Parlement européen au processus consultatif, compte tenu de son rôle de représentation des citoyens. Le Parlement européen doit, à cet égard, jouer un rôle de premier plan, par exemple en recourant plus souvent aux auditions publiques. Les partis politiques européens sont un important facteur d'intégration européenne; ils contribuent à faire émerger une conscience européenne et à relayer les préoccupations des citoyens.

De plus, la participation des parlements nationaux et de leurs commissions des affaires européennes, comme elle est déjà pratiquée par le Parlement européen, pourrait également être encouragée.

Il y a actuellement un manque de clarté en ce qui concerne la manière dont les consultations sont menées et dont les institutions tiennent compte des avis exprimés. La Commission gère pratiquement 700 organes de consultation ad hoc dans de nombreux domaines d'action. Le volume croissant des négociations internationales a pour effet de gonfler encore ce mode de consultation. La Commission estime qu'elle doit rationaliser ce système peu maniable, non pour étouffer la discussion, mais pour rendre le système plus efficace et plus fiable, à la fois pour ceux qui sont consultés et pour ceux qui recueillent les avis. Elle publiera, dans un premier temps, une liste des enceintes de consultation sectorielles existantes.

On ne peut créer une culture de consultation en adoptant des réglementations qui introduiraient une rigidité excessive et risqueraient de ralentir l'adoption de politiques spécifiques. Une telle culture doit au contraire être soutenue par un **code de conduite qui fixe des normes minimales** et qui porte essentiellement sur les sujets, le moment, les publics et les méthodes. Par ces normes, on pourra aussi réduire les risques de voir les décideurs se contenter de tenir compte d'un seul aspect de la question ou de voir certains groupes jouir d'un accès privilégié en raison d'intérêts sectoriels ou nationaux, - talon d'Achille évident de la méthode actuelle des consultations ad hoc. Ces normes doivent améliorer la représentativité des organisations de la société civile et structurer leur dialogue avec les institutions.

Dans certains secteurs où la consultation est déjà bien établie, la Commission pourrait élaborer des **accords de partenariat** plus étendus. Cela requerra de sa part qu'elle s'engage à pratiquer davantage de consultations que ne le prévoient les

normes minimales. En contrepartie, ces accords inciteront 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.

À la lumière de l'expérience pratique de ces accords de partenariat et du code de conduite, la Commission invitera les autres institutions à étendre cette nouvelle approche à leurs propres activités.

ACTIONS

La Commission

- adoptera d'ici la fin de 2001 des normes minimales de consultation et les publiera dans un code de conduite;
- élaborera, à partir de 2002, des accords de partenariat plus étendus dans certains secteurs.

Le Comité économique et social devrait jouer un rôle plus proactif lors de l'examen des politiques, par exemple en préparant des rapports exploratoires.

Les États membres devraient étudier les moyens d'améliorer leurs processus de consultation dans le contexte de la politique de l'UE.

Le Conseil et le Parlement européen devraient réexaminer leurs relations avec la société civile et, sur la base des normes minimales de consultation, contribuer à la mise en place d'un cadre général de référence pour les consultations d'ici 2004.

Nouer des liens avec les réseaux

L'intégration européenne, les nouvelles technologies, les changements culturels et l'interdépendance mondiale ont débouché sur la création d'une multitude de réseaux européens et internationaux, axés sur des objectifs spécifiques. Certains ont été soutenus par un financement communautaire. Ces réseaux relient les entreprises, les communautés, les centres de recherche et les collectivités régionales et locales. Ils constituent des fondations nouvelles pour la construction européenne et pour le rapprochement avec les pays candidats et le monde entier. Ils servent également de multiplicateurs d'opinion en familiarisant le public avec l'Union et en montrant les politiques communes en action.

Exemples d'initiatives induites par des réseaux

La "journée annuelle sans voiture" qui se tient chaque 22 septembre, mobilise aujourd'hui près de 800 villes de 25 pays européens sur une base volontaire.

L'initiative Netd@ys a augmenté la familiarisation des écoles, étudiants et enseignants avec les nouveaux médias. L'année dernière, près de 300 projets Netd@ys ont impliqué 150 000 organismes de 85 pays et le site Web européen a reçu plus de 8 millions de consultations.

Pourtant, un grand nombre de ces réseaux, qui sont profondément enracinés dans la société, se sentent étrangers au processus politique de l'UE. En étant plus ouverts et en structurant mieux leurs liens avec les institutions, **les réseaux pourraient contribuer plus efficacement à la réussite des politiques communautaires.** Plus

particulièrement, certains réseaux régionaux et urbains qui soutiennent la coopération transnationale et transfrontalière, par exemple dans le cadre des Fonds structurels, sont freinés par la disparité des conditions administratives et juridiques applicables à chaque autorité qui y participe.

ACTIONS

La Commission

- développera, d'ici la fin de 2002, 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;
- examinera les moyens de mieux soutenir, au niveau de l'UE, le cadre de la coopération transnationale entre acteurs régionaux ou locaux, en vue de présenter des propositions d'ici la fin de 2003.

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

Les politiques et la législation de l'Union européenne deviennent de plus en plus complexes. La réticence du Conseil et du Parlement européen à laisser plus de latitude à la Commission pour exécuter les politiques fait que la législation comporte souvent un degré de détail superflu. Dans les systèmes nationaux, ce problème serait résolu par des règlements d'application sous le contrôle des parlements nationaux, plutôt que par des lois adoptées par eux.

Le degré de détail de la législation européenne a aussi pour effet que l'adaptation des règles au progrès technique et à l'évolution du marché peut être complexe et demander beaucoup de temps. Il en résulte un manque de flexibilité peu propice à l'efficacité. À cette lenteur du processus législatif s'ajoute celle de la mise en œuvre - sur les 83 directives d'achèvement du marché intérieur qui auraient dû être transposées en 2000, cinq seulement l'avaient été dans tous les États membres.

Si les règles n'ont pas l'adhésion des citoyens ou sont mal appliquées, les institutions dans leur ensemble se trouvent mises en question. Outre une nouvelle approche de l'élaboration des politiques faisant appel à une participation plus large, l'Union doit inspirer une confiance accrue dans les avis d'experts sur lesquels se fonde son action. Elle doit améliorer la qualité de sa législation, en assurant notamment une meilleure application et un meilleur contrôle de celle-ci.

La confiance dans l'opinion des experts...

Les experts scientifiques et autres jouent un rôle de plus en plus important dans la préparation et le suivi des décisions. De la santé humaine et animale à la législation sociale, les institutions s'en remettent au savoir des spécialistes pour anticiper et cerner la nature des difficultés et des incertitudes auxquelles l'Union est confrontée, pour prendre des décisions et pour faire en sorte que les risques puissent être exposés clairement et simplement au public.

L'avènement des biotechnologies met en lumière les problèmes moraux et éthiques sans précédent que pose la technologie. Ces problèmes font apparaître la nécessité de

disposer d'une vaste gamme de procédures et d'une expérience allant au-delà de l'aspect purement scientifique.

Les récentes crises alimentaires ont mis en évidence l'importance d'informer le public et les décideurs politiques des éléments connus et des incertitudes qui subsistent. Mais elles ont également ébranlé la confiance du public dans les politiques fondées sur les avis des experts. L'opacité du système de comités d'experts auquel recourt l'Union ou le manque d'information sur leur mode de fonctionnement nuisent à la perception de ces politiques par le public. Qui décide en réalité? Les experts ou les personnes investies de l'autorité politique? Dans le même temps, un public mieux informé met de plus en plus en doute le bien-fondé et l'indépendance des avis donnés par les experts.

Ces problèmes gagnent en acuité chaque fois que l'Union est appelée à appliquer le principe de précaution et à jouer son rôle **d'évaluation et de gestion des risques**. Depuis plusieurs années, la Commission a relevé ces défis, par exemple en réformant son système de comités scientifiques en 1997 et en veillant à ce que les avis scientifiques de ces comités soient accessibles au public. La proposition actuelle de création d'une Autorité alimentaire européenne améliorera les capacités scientifiques, la transparence et la mise en réseau de l'Union dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Dans de nombreux autres domaines, les avantages de la mise en réseau au niveau européen, voire mondial, sont évidents. Toutefois, l'expertise est généralement organisée au niveau national. Ces ressources doivent impérativement être rassemblées et mieux servir l'intérêt commun des citoyens européens. Les réseaux ainsi structurés et ouverts devraient former un système scientifique de référence pour soutenir l'élaboration des politiques de l'UE¹⁶.

ACTIONS

La Commission publiera, à partir de juin 2002, des lignes directrices pour l'obtention et l'utilisation de l'expertise par la Commission afin d'en assurer la responsabilité, le pluralisme et l'intégrité. Ces lignes directrices prévoiront également la publication des conseils prodigués par les experts. Elles pourraient constituer à terme la base d'une approche commune à toutes les institutions et aux États membres.

¹⁶ La création d'un tel ensemble plus large de systèmes de référence scientifiques est l'un des objectifs de l'Espace européen de la recherche.

Une réglementation meilleure et plus rapide - combiner les instruments politiques en vue de meilleurs résultats ...

L'Union européenne continuera légitimement à être jugée en fonction de l'incidence de ses réglementations sur le terrain. Elle doit veiller constamment à **améliorer la qualité, l'efficacité et la simplicité des actes réglementaires**. L'élaboration efficace des politiques requiert également la combinaison de divers instruments de politique publique (diverses formes de législation, programmes, lignes directrices, financement par les fonds structurels, etc.) en vue d'atteindre les objectifs fixés par le Traité. En faisant pleinement usage des ressources offertes par le traité, la Commission pourrait également formuler des propositions pour progresser en direction des objectifs de l'Union au moyen d'une coopération renforcée.

En même temps, l'Union doit être en mesure de réagir plus rapidement aux conditions du marché et à l'apparition de nouveaux problèmes sans les longs délais que requièrent l'adoption et la mise en œuvre des règles communautaires. Ces délais peuvent souvent atteindre trois ans, voire plus. La contradiction entre l'obtention plus rapide de décisions et une consultation meilleure, mais prenant beaucoup de temps, n'est pas nécessairement insurmontable : l'investissement dans une bonne consultation en amont peut permettre de produire une meilleure législation qui est adoptée plus rapidement et qu'il est plus facile de mettre en œuvre et de faire respecter.

Une amélioration à cet égard dépend de sept facteurs.

- Premièrement, les propositions doivent être élaborées sur la base d'une **analyse effective** de l'opportunité d'une intervention au niveau de l'Union et de la nécessité d'une action réglementaire. Dans l'affirmative, l'analyse doit également porter sur l'incidence économique, sociale et environnementale potentielle, ainsi que sur les coûts et avantages de l'approche retenue. Un élément clé de cette évaluation est la définition claire des objectifs de toute proposition.
- Deuxièmement, **la voie législative n'est souvent qu'une partie d'une solution plus vaste**, combinant des règles formelles avec d'autres, non contraignantes, telles que recommandations, lignes directrices ou même autorégulation à l'intérieur d'un cadre convenu en commun. Cela souligne la nécessité d'une grande cohérence entre les divers instruments utilisés, ainsi que le soin qu'il convient d'attacher à bien les choisir.
- Troisièmement, **le bon type d'instrument** doit être utilisé lorsqu'il s'avère nécessaire de légiférer pour atteindre les objectifs de l'Union:
 - Un **usage accru des règlements** doit être envisagé dans les cas où existe un besoin d'application uniforme et de sécurité juridique dans l'ensemble de l'Union. Cela revêt une importance particulière pour l'achèvement du marché intérieur et présente l'avantage d'éviter les délais liés à la transposition des directives dans les législations nationales.
 - Il convient de recourir plus souvent à ce que l'on appelle "**les directives-cadres**". Ces instruments sont moins lourds, offrent une plus grande flexibilité quant à leur mise en œuvre et peuvent être approuvés plus rapidement par le Conseil et le Parlement européen. Quelle que soit la forme d'instrument

législatif choisie, **il conviendrait de recourir davantage à une législation «primaire» limitée à des éléments essentiels** (droits et obligations fondamentaux, conditions de leur mise en œuvre), en laissant à l'exécutif le soin de veiller aux modalités techniques par l'application de règles de droit dérivé.

- Quatrièmement, les mesures d'application peuvent, dans certaines conditions, être élaborées **dans le cadre de la corégulation**. La corégulation associe des mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les acteurs les plus concernés en mettant à profit leur expérience pratique. Il en résulte une plus large appropriation des politiques en question, en faisant participer à leur élaboration et au contrôle de leur exécution ceux qui sont concernés au premier chef par les mesures d'application. Ceci conduit souvent à un meilleur respect de la législation, même lorsque les règles détaillées ne sont pas contraignantes.
 - La corégulation a déjà été employée, par exemple, dans des domaines tels que le marché intérieur (adoption de normes de produits au titre des directives dites "nouvelle approche") et l'environnement (réduction des émissions polluantes des véhicules automobiles).
 - La forme exacte de la corégulation, le mode de combinaison des instruments juridiques et non juridiques et la source de l'initiative - les acteurs concernés ou la Commission - varieront selon les secteurs.

Dans les conditions suivantes, la Commission envisagera le recours à la corégulation lorsqu'il s'avérera être un moyen efficace d'atteindre les objectifs de l'Union européenne.

Conditions du recours à la corégulation

La corégulation signifie qu'un cadre d'objectifs globaux, de droits fondamentaux, de mécanismes d'application et de recours, ainsi que de conditions de contrôle de l'exécution est prévu par la législation.

Elle ne doit être employée que quand elle représente véritablement une valeur ajoutée et qu'elle sert l'intérêt général. Elle n'est adaptée qu'aux cas où des droits fondamentaux ou des choix politiques importants ne sont pas en jeu. Elle ne doit pas être utilisée dans les situations où les règles doivent être appliquées uniformément dans tous les États membres. Il faut également que les organisations participantes soient représentatives, responsables et capables de suivre des procédures ouvertes pour la formulation et l'application des règles convenues. Il s'agit là d'un facteur clé pour déterminer quelle valeur ajoutée la corégulation apporte dans un cas donné.

La coopération qui en résulte doit en outre être compatible avec le droit européen de la concurrence, et le dispositif adopté doit être suffisamment clair pour que les intéressés connaissent les règles applicables et les droits qu'ils possèdent. Si la corégulation ne donne pas les résultats souhaités ou si certains acteurs ne se soumettent pas aux règles convenues, les autorités publiques ont toujours la faculté d'intervenir en arrêtant les règles spécifiques requises.

- Cinquièmement, dans d'autres domaines, l'action communautaire peut être complétée ou renforcée par l'emploi de la méthode dite "**méthode ouverte de**

coordination", à laquelle les pays candidats peuvent d'ores et déjà être associés dans certains cas.

- La méthode ouverte de coordination est employée au cas par cas. Elle offre un moyen d'encourager la coopération, d'échanger de bonnes pratiques et de convenir d'objectifs communs et d'orientations communes aux États membres, parfois avec le soutien de plans d'action nationaux, comme pour l'emploi et la lutte contre l'exclusion sociale. Elle se fonde sur la mesure régulière des progrès réalisés sur la voie de ces objectifs afin que les États membres puissent comparer leurs efforts et s'enrichir de leurs expériences mutuelles.

Dans certains domaines, tels que l'emploi et la politique sociale ou la politique de l'immigration¹⁷, elle s'applique parallèlement à l'approche programmatique et législative; dans d'autres, elle apporte une valeur ajoutée au niveau européen lorsque les solutions législatives n'ont guère de perspectives. Tel est le cas, par exemple, des travaux réalisés au niveau européen pour définir les objectifs futurs des systèmes éducatifs nationaux.

- La Commission joue déjà un rôle actif de coordination et est disposée à continuer à le faire à l'avenir, mais l'emploi de la méthode ne doit pas perturber l'équilibre institutionnel ni aboutir à la dilution de la réalisation d'objectifs communs énoncés dans le traité. En particulier, il ne doit pas exclure le Parlement européen d'un processus politique européen. La méthode ouverte de coordination doit compléter et non remplacer l'action communautaire.

Circonstances justifiant l'emploi de la méthode ouverte de coordination

L'emploi de la méthode ouverte de coordination ne doit pas aboutir à la dilution de la réalisation d'objectifs communs énoncés dans le Traité ou de la responsabilité politique des institutions. Cette méthode ne doit pas être utilisée quand une action législative relevant de la méthode communautaire est possible; elle doit assurer une responsabilisation générale conformément aux conditions suivantes :

- elle doit servir à atteindre des objectifs déterminés du traité.
- des mécanismes pour faire régulièrement rapport au Parlement européen doivent être établis.
- la Commission doit y être étroitement associée et jouer un rôle de coordination.
- les données et les informations générées doivent être largement diffusées. Elles doivent permettre de déterminer si des actions législatives ou programmatiques sont nécessaires afin de surmonter les problèmes particuliers recensés.

- Sixièmement, une culture renforcée **d'évaluation et de rétro-information** doit être créée afin de tirer les enseignements des succès et des erreurs du passé. Cela contribuera à éviter que les propositions ne réglementent exagérément et à faire en sorte que les décisions soient prises et appliquées au niveau qui convient.

¹⁷

Voir la récente communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration, COM(2001) 387 du 11.7.2001.

- Septièmement, la Commission s'est engagée à **retirer ses propositions** lorsque la négociation interinstitutionnelle sape les principes de subsidiarité ou de proportionnalité consacrés par le Traité ou compromet les objectifs desdites propositions. Le Conseil et le Parlement européen doivent quant à eux s'en tenir aux éléments essentiels de la législation qui sont indiqués plus haut et veiller à ne pas surcharger ni compliquer inutilement les propositions.

Le Conseil et le Parlement européen doivent en outre s'efforcer davantage d'**accélérer le processus législatif**. Dans les domaines où les textes l'y autorisent, le Conseil devrait voter dès qu'une majorité qualifiée semble se dessiner, plutôt que de poursuivre les discussions dans la recherche de l'unanimité. Dans les situations qui s'y prêtent, le Conseil et le Parlement européen devraient tendre à l'accord en première plutôt qu'en deuxième lecture, avec l'assistance de la Commission. Cette pratique pourrait permettre de réduire de 6 à 9 mois la durée d'adoption d'une législation.

Le droit communautaire devrait être considérablement simplifié ...

Dans le prolongement des travaux effectués pour la législation agricole et la législation relative au marché intérieur, il y a lieu de mettre en œuvre un **vaste programme de simplification** des règles existantes - codification des textes légaux, suppression des dispositions redondantes ou obsolètes et recours aux dispositions d'exécution pour les obligations non essentielles.

La simplification au niveau de l'Union doit aller de pair avec une volonté similaire de la part des États membres. Ce que les gens veulent avant tout, c'est moins de bureaucratie au niveau national - peu leur importe qu'elle trouve son origine dans des décisions européennes ou nationales. L'une des principales sources de préoccupation est la tendance qu'ont les États membres, lorsqu'ils mettent en œuvre des directives communautaires, à y ajouter des procédures onéreuses ou à rendre la législation plus complexe. Les responsables de la simplification, tant au niveau de l'Union qu'au niveau national, devraient être mis en réseau.

ACTIONS

La Commission présentera au Conseil européen de Laeken un Plan d'action pour une meilleure réglementation; dans ce cadre:

- elle encouragera un usage accru de différents instruments de politique publique (règlements, directives-cadres, lignes directrices et recommandations, mécanismes de corégulation). Ces dispositifs peuvent être complétés, lorsque les circonstances le justifient, par le recours à la méthode ouverte de coordination.
- elle limitera ses propositions de législation primaire aux éléments essentiels, tout en prévoyant de plus grandes possibilités de régler les détails techniques de ces propositions par des mesures d'application.
- elle lancera un programme ambitieux de révision et de simplification de la législation communautaire adoptée avant 2000, ce travail étant soutenu par des procédures accélérées au Conseil et au Parlement européen.

Le Conseil et le Parlement européen devraient limiter la législation primaire aux éléments essentiels.

Les États membres devraient se garder, lorsqu'ils transposent la législation communautaire, d'aboutir à un niveau disproportionné de détail ou d'exigences administratives complexes.

Une meilleure application des règles de l'Union européenne au moyen d'agences de régulation

Les États membres comptent toute une gamme d'agences nationales de régulation dans des domaines où existe un besoin de décisions de régulation cohérentes et indépendantes. Ces régulateurs jouent un rôle de plus en plus important dans l'application du droit communautaire.

Au niveau de l'Union européenne, douze agences indépendantes ont été créées. La plupart d'entre elles, ont une mission de collecte d'informations, comme l'Agence européenne pour l'environnement à Copenhague, ou assistent la Commission en appliquant certains programmes et certaines politiques de l'Union, comme la Fondation européenne pour la formation à Turin. Trois agences de l'Union européenne ont actuellement un rôle de régulation¹⁸.

La création de nouvelles **agences de régulation européennes** autonomes dans des domaines clairement délimités améliorera la façon dont les règles sont mises en œuvre et appliquées dans toute l'Union. Il faudrait conférer à ces agences le pouvoir de prendre des décisions individuelles en application de mesures réglementaires. Elles devraient jouir d'une certaine indépendance, dans un cadre clair défini par le pouvoir législatif. Le règlement instituant chaque agence devrait fixer les limites de ses activités et de ses compétences, ses responsabilités et les exigences d'ouverture auxquelles elle devra satisfaire.

L'atout des agences réside souvent dans leur capacité à tirer parti d'un savoir-faire sectoriel de haute technicité, dans leur plus grande visibilité pour les secteurs concernés (et parfois même pour le public) ainsi que dans les économies de coûts qu'elles permettent aux entreprises de réaliser. Pour la Commission, la création d'agences constitue aussi un moyen utile de recentrer ses ressources sur ses missions essentielles.

Conditions de la création d'agences de régulation au niveau de l'UE

Les traités autorisent l'attribution directe de certaines responsabilités aux agences. Cette attribution doit s'opérer dans le respect de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions et sans empiéter sur leurs attributions et leurs rôles respectifs. Elle est soumise aux conditions suivantes:

- Elles peuvent se voir conférer le pouvoir de prendre des décisions individuelles dans des domaines spécifiques, mais ne peuvent adopter de mesures réglementaires générales. Un pouvoir de décision pourrait notamment leur être attribué dans des domaines où un seul intérêt public prédomine et où les tâches à accomplir requièrent une compétence technique particulière (par exemple, en matière de sécurité aérienne);

¹⁸

L'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (Alicante) et l'Office communautaire des variétés végétales (Angers) prennent des décisions dans des cas particuliers sur l'enregistrement de marques européennes et l'octroi de droits sur les variétés végétales. L'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (Londres) procède à l'appréciation technique des demandes d'autorisation de nouveaux médicaments préalablement à une décision de la Commission.

- Elles ne peuvent se voir confier des responsabilités pour lesquelles le Traité a conféré un pouvoir de décision direct à la Commission (par exemple, dans le domaine de la politique de concurrence).
- Elles ne peuvent se voir conférer un pouvoir de décision dans des domaines où elles devraient arbitrer des conflits entre des intérêts publics, exercer un pouvoir d'appréciation politique ou procéder à des évaluations économiques complexes.
- Elles doivent être soumises à un système efficace de supervision et de contrôle.

La Commission envisagera la création d'agences de régulation au cas par cas. Actuellement, des propositions ont été présentées au Conseil et au Parlement européen en vue de la création de trois agences: une autorité alimentaire européenne, une agence européenne pour la sécurité maritime et une agence européenne pour la sécurité aérienne, cette dernière étant la seule à se voir expressément conférer le pouvoir de prendre des décisions individuelles.

ACTIONS

La Commission

- définira en 2002 les critères de création de nouvelles agences de régulation, conformément aux conditions susmentionnées, et le cadre dans lequel elles devraient opérer;
- définira les responsabilités de la Communauté en ce qui concerne la surveillance de ces agences.

Une meilleure application au niveau national

En dernière analyse, l'impact des règles de l'Union européenne dépend de la volonté et de la capacité des autorités des États membres d'en assurer la transposition et l'application efficacement, intégralement et en temps utile. Une transposition tardive ou insuffisante et une application non rigoureuse contribuent à donner au public l'impression que l'Union manque à sa mission. La responsabilité première en revient aux administrations et juridictions nationales.

Le renforcement des capacités administratives des pays candidats est déjà un volet clé de la stratégie de pré-adhésion, et ces efforts devront être poursuivis après leur adhésion. Les États membres actuels de l'Union doivent eux aussi veiller à améliorer leurs propres résultats et à mobiliser des ressources suffisantes dans ce domaine. L'Union peut tirer efficacement parti de l'expérience acquise avec les pays candidats, notamment grâce aux "dispositifs de jumelage". Les États membres actuels et futurs devraient envisager la création d'unités de coordination au sein de l'administration centrale pour améliorer l'application du droit communautaire.

Dans le même temps, les règles communautaires continuent à être perçues comme des "lois étrangères". **Le droit communautaire fait partie intégrante de l'ordre juridique national** et doit être appliqué en tant que tel. Malgré une coopération de longue date avec la Cour de justice des Communautés européennes, les juristes et tribunaux nationaux doivent encore se familiariser davantage avec le droit communautaire et assumer la responsabilité d'un contrôle homogène de l'application des droits conférés par le traité et la législation européenne. La Commission maintiendra son soutien à la coopération judiciaire et à la formation au droit

communautaire des juristes et des juges, mais les États membres devront eux aussi intensifier leurs efforts dans ce domaine.

Le rôle et l'efficacité du Médiateur européen et de la commission des pétitions du Parlement européen doivent être complétés par la création de réseaux d'organismes similaires existants dans les États membres qui puissent statuer sur les litiges faisant intervenir des citoyens et des questions d'ordre communautaire. Cela devrait améliorer la connaissance des citoyens quant à l'étendue et aux limites de leurs droits dans l'ordre juridique communautaire et leur permettre de savoir quelles autorités de l'État membre considéré peuvent résoudre certains problèmes. Dans certains secteurs très spécifiques, la création d'agences européennes de régulation proposée ci-dessus contribuera également à une application plus uniforme des règles dans l'ensemble de la Communauté.

L'Union est fondée sur l'état de droit. La surveillance étroite de l'application du droit communautaire est une mission essentielle de la Commission afin que l'Union soit une réalité pour les entreprises et les citoyens. La Commission poursuivra donc avec intransigeance les infractions au droit communautaire. Dans ce contexte, les plaintes individuelles dénonçant ces infractions sont importantes. La Commission a déjà adopté des mesures - qui doivent maintenant être codifiées et publiées - afin d'améliorer et d'accélérer les procédures internes de traitement de ces plaintes.

Cependant, pour ce qui est des plaintes individuelles, une longue procédure judiciaire contre un État membre n'est pas toujours la solution la plus pratique. L'objectif principal d'une procédure en manquement est de contraindre l'État membre contrevenant à mettre fin à son infraction au droit communautaire. Or, même après que la Cour de justice des Communautés européennes a rendu son arrêt, le plaignant doit parfois entreprendre de nouvelles démarches auprès des juridictions nationales pour faire respecter ses droits. Afin de maximiser l'impact de son action dans le traitement des plaintes, la Commission recentrera les efforts en cours et établira les critères qu'elle appliquera dans la détermination des cas prioritaires, en suivant les orientations ci-dessous.

Priorités réservées à l'examen d'éventuelles violations du droit communautaire

La Commission se concentrera sur:

- la vérification de la réalité et de la qualité de la transposition des directives car c'est là le moyen le plus efficace d'éviter des problèmes à un stade ultérieur.
- les situations qui mettent en jeu la compatibilité du droit national avec les principes fondamentaux du droit communautaire.
- les cas qui affectent gravement l'intérêt communautaire (par exemple, ceux qui ont des implications transfrontalières) ou les intérêts que la législation entendait protéger.
- les cas dans lesquels un instrument particulier de droit européen crée des problèmes constants de mise en œuvre dans un État membre;
- les cas qui concernent le financement communautaire.

Il convient de traiter ces cas en priorité, dans le cadre de procédures formelles d'infraction. Dans les autres cas, d'autres formes d'intervention pourraient être explorées avant d'engager une telle procédure.

Enfin, la Commission continuera à mener un dialogue actif avec les États membres sur l'application du droit. Ce dialogue présente l'avantage d'améliorer la rétro-information sur la façon dont les règles sont appliquées dans la pratique. Il peut aussi mettre fin à une infraction potentielle plus rapidement que par une procédure devant la Cour de justice; il représente donc une solution plus rapide pour l'auteur de la plainte.

ACTIONS

La Commission

- proposera en 2002, 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 particuliers et de sensibiliser les tribunaux et juristes nationaux au droit communautaire.
- établira en 2002 des critères qui seront utilisés pour définir des priorités dans l'instruction d'éventuelles violations du droit communautaire;
- codifiera les règles administratives en vigueur en matière de traitement des plaintes.

Les États membres doivent intensifier leurs efforts pour améliorer la qualité de la transposition et de l'application. Ils doivent contribuer à améliorer la connaissance du droit communautaire et encourager les juridictions nationales à jouer un rôle plus actif dans le contrôle de l'application des règles communautaires. Ils devraient accroître la capacité de règlement des litiges au moyen de réseaux de médiateurs ou d'ombudsmen.

3.3. Contribution de l'Union européenne à la gouvernance mondiale

Les propositions contenues dans le présent Livre blanc ont été élaborées dans la perspective de l'élargissement, mais elles apportent aussi une contribution utile à la gouvernance mondiale. L'Union doit d'abord **réussir la réforme de sa gouvernance interne si elle veut être plus convaincante en plaidant le changement** à l'échelle internationale.

Les objectifs de paix, de croissance, d'emploi et de justice sociale poursuivis à l'intérieur de l'Union, doivent aussi être promus à l'extérieur, si l'on veut qu'ils soient effectivement atteints tant au niveau européen qu'à l'échelle mondiale. Cela répond aux attentes des citoyens qui souhaitent une Union puissante sur la scène mondiale. Le succès de l'action internationale de l'Union renforce l'identité européenne et l'importance de ses valeurs communes.

En appliquant les principes de bonne gouvernance à sa responsabilité mondiale, l'Union doit s'ouvrir davantage aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des autres parties du monde. Cette approche inspire déjà sa stratégie de développement durable, mais elle doit aller de pair avec l'engagement des acteurs concernés d'être représentatifs et d'assumer leurs responsabilités dans les réponses à apporter aux défis mondiaux. L'Union doit prendre en compte la dimension mondiale en évaluant l'incidence de ses politiques, en définissant des lignes directrices pour utiliser l'expertise et en adoptant une approche plus proactive des réseaux internationaux.

En reconnaissant davantage cette dimension mondiale, l'Union parlera d'une voix plus forte dans les négociations multilatérales. Elle doit s'efforcer d'améliorer l'efficacité et la légitimité de la réglementation mondiale ; elle doit œuvrer à la modernisation et à la réforme des institutions internationales et multilatérales à moyen et à long terme, afin d'accroître leur efficacité et leur pouvoir de contrôle. À court terme, elle doit constituer des partenariats avec d'autres pays afin, d'une part, de promouvoir une coopération et une cohérence accrues entre les activités des organisations internationales existantes et, d'autre part, de renforcer leur transparence.

L'action internationale devrait être complétée par de nouveaux outils. De nombreuses propositions du présent Livre blanc pourraient être testées à l'échelon mondial, notamment l'évaluation commune des progrès accomplis en direction d'objectifs arrêtés au niveau international ou encore la mise au point de solutions de corégulation pour traiter certains aspects de la nouvelle économie. Comme au sein de l'Union, ces approches doivent compléter les éléments de droit public international qui ont fait leurs preuves, parmi lesquels, essentiellement, l'Organisation mondiale du commerce et la Cour internationale de justice.

Pour atteindre ces objectifs, l'Union doit davantage parler d'une seule voix. Elle doit renforcer sa représentation dans les enceintes internationales et régionales, notamment dans les domaines de la gouvernance économique et financière, de l'environnement, du développement et de la concurrence. Souvent, des améliorations notables peuvent et devraient être apportées dans le cadre du Traité actuel et permettraient de rendre nettement plus visible l'action de l'Union au niveau mondial. Dans certains domaines, comme les finances, une modification du Traité est nécessaire.

ACTIONS

La Commission

- améliorera le dialogue avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des pays tiers lors de l'élaboration de propositions politiques revêtant une dimension internationale;
- encouragera l'emploi de nouveaux instruments au niveau mondial en complément du droit international contraignant ;
- lancera en 2002 une discussion sur la façon dont l'Union peut contribuer à une réforme en profondeur des organisations multilatérales et améliorer la coopération entre les organisations internationales et leur ouverture ;
- proposera une révision de la représentation internationale de l'Union dans le cadre des traités actuels afin qu'elle parle davantage d'une seule voix et proposera des changements à la prochaine conférence intergouvernementale.

3.4. Recentrage des politiques et des institutions

Pour que le courant passe entre l'Union européenne et ses citoyens, il faut clairement définir les politiques et les objectifs dans le cadre d'une vision globale du devenir de l'Union. Il faut que les citoyens comprennent mieux le projet politique qui est à sa base.

La tâche n'est pas aisée. L'intégration graduelle qui a caractérisé le développement de l'Union a eu tendance à créer une segmentation de la politique européenne par secteurs aux objectifs et aux instruments différents : au fil du temps, la capacité de garantir la cohérence de l'action communautaire s'est réduite. Les méthodes de travail actuelles des institutions et leurs relations avec les États membres les empêchent de faire preuve du leadership nécessaire.

Répondant en partie à cette situation, l'Union européenne a adopté des agendas politiques intersectoriels, tels que celui de Tampere (1999) pour les questions de liberté, de sécurité et de justice, de Lisbonne (2000) pour le renouvellement économique et social jusqu'en 2010 ou de Göteborg (2001) avec la stratégie de développement durable.

Cependant, cela ne suffit pas. Les institutions et les États membres doivent œuvrer de concert pour définir une stratégie politique globale. À cet effet, ils doivent d'ores et déjà recentrer les politiques de l'Union et adapter le mode de fonctionnement de ses institutions sans attendre l'adoption de nouveaux traités.

Le recentrage des politiques de l'Union européenne

L'introduction de l'euro et l'élargissement vont servir de catalyseurs aux changements fondamentaux. L'euro sera bientôt une réalité tangible pour les citoyens et accroîtra la visibilité de l'Union au niveau interne et dans le monde. L'élargissement soulèvera des problèmes, en particulier, en ce qui concerne les écarts importants qui séparent pays riches et pays pauvres. Il suscitera de nouveaux défis quant à la gestion des frontières extérieures de l'Union et aux relations avec nos futurs voisins.

Le recentrage des politiques signifie que l'Union doit **identifier plus clairement ses objectifs à long terme**. Il peut s'agir, dans le cadre de l'objectif global d'un développement durable, du développement du capital humain, des connaissances et des aptitudes; du renforcement de la cohésion sociale et de la compétitivité; de la réponse au défi environnemental; du soutien à la diversité territoriale et de la contribution à la paix et la stabilité régionales. Ce recentrage contribuera à guider la réforme des politiques en vue d'un élargissement réussi et permettra d'éviter que l'élargissement de l'Union ne conduise à l'affaiblissement ou à la dilution de politiques existantes.

En fixant leurs priorités et en assurant la cohérence, les institutions doivent se garder de prendre des décisions sur de futures actions, inspirées par une pensée à court terme alors que les défis sont à long terme. C'est là un risque réel face à la coïncidence de la réforme institutionnelle à venir, des choix politiques importants à opérer, des négociations budgétaires et de l'élargissement. Cela pourrait mettre à l'épreuve la capacité de l'Union à affirmer sa détermination par une vision cohérente de l'avenir. L'Union doit également continuer à veiller à disposer de ressources suffisantes pour exercer les tâches qui lui sont assignées.

À l'intérieur de la Commission, d'importantes mesures pour renforcer sa capacité de planification stratégique et d'élaboration des politiques ont été prises en tant que l'un des trois piliers de la réforme administrative en cours. Elles se reflètent dans des temps forts qui relancent chaque année un débat politique dans le cadre du programme stratégique quinquennal de la Commission:

- la Stratégie politique annuelle de la Commission, publiée au début de chaque année, s'attache à définir les priorités stratégiques à un horizon de 2 à 3 ans. Elle permet d'adopter une approche à moyen terme, plus cohérente, et comporte un test essentiel de faisabilité pour vérifier que les ressources nécessaires sont disponibles.
- Dans le discours sur l'état de l'Union qu'il prononce annuellement devant le Parlement européen, le président de la Commission dresse le bilan des progrès accomplis au regard des priorités stratégiques de la Commission et signale les nouveaux défis qui se profilent à l'horizon. Ce bilan est complété par le rapport de synthèse annuel au Conseil européen de printemps qui couvre les politiques économique, sociale et environnementale de l'Union.
- en outre, à partir de 2002, le rapport annuel sur l'application du Protocole d'Amsterdam sur la subsidiarité et la proportionnalité sera axé sur les principaux objectifs des politiques de l'Union européenne. Il examinera si l'Union a appliqué les principes de proportionnalité et de subsidiarité dans la poursuite de ses principaux objectifs.

Ces efforts de structuration du débat sur la cohérence politique doivent cependant reposer sur un dialogue entre les institutions sur les priorités et les objectifs futurs de l'Union. Le rôle d'initiatrice des politiques et de guide de l'agenda à long terme que doit jouer la Commission peut être particulièrement efficace lors de la préparation des réunions du **Conseil européen**. Ces sommets, qui se déroulent à présent quatre fois par an, rassemblent les quinze chefs d'État et de gouvernement et le président de la Commission.

Le Conseil européen devrait jouer un rôle plus important, en partenariat avec la Commission, pour déterminer l'orientation stratégique de l'Union. Sa tâche ne doit pas être de régler au jour le jour les détails des politiques. La nécessité d'un consensus au sein du Conseil européen a souvent pour conséquence que le processus de décision est paralysé par les intérêts nationaux dans des matières qui, au Conseil, pourraient et devraient être réglées à la majorité qualifiée des États membres. C'est un exemple de mise en échec du Conseil à assumer sa responsabilité politique pour la prise de décision dans le cadre de la méthode communautaire.

Recentrage des institutions

Pour rendre ses actions plus efficaces, l'Union doit rendre vigueur à la méthode communautaire. Chacun doit se concentrer sur ses tâches essentielles : la Commission initie et exécute les décisions; le Conseil et le Parlement européen adoptent la législation et les budgets - le Conseil recourant chaque fois que c'est possible au vote à la majorité qualifiée, le Conseil européen fixe les orientations politiques et le Parlement européen contrôle l'exécution du budget et des politiques de l'Union.

Il y a donc lieu de modifier le fonctionnement des institutions. Il y a déjà fort à faire à brève échéance sans modifier les traités en vigueur. Davantage d'efforts doivent être déployés pour assurer la cohérence des actions des différentes formations spécialisées du Conseil. Le **Conseil des ministres**, et notamment le Conseil Affaires générales, composé des ministres des affaires étrangères, a perdu sa capacité de donner des orientations politiques et d'arbitrer entre les intérêts sectoriels, en

particulier lorsqu'il lui faut résoudre des différends entre plusieurs ministères nationaux quant à la position à tenir sur les propositions communautaires. Le Conseil a déjà apporté certains changements à son mode de fonctionnement. Les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Göteborg en ont appelé de nouveau à la "coordination effective entre [l]es différentes formations" du Conseil. Tous s'accordent à considérer que les progrès ont été trop lents jusqu'ici.

Il est temps de reconnaître que l'Union est passée d'un processus diplomatique à un processus démocratique et que ses politiques influencent profondément les sociétés nationales et la vie de tous les jours. Le Conseil doit renforcer sa capacité à coordonner tous les aspects de l'action européenne, tant en son sein que dans les États membres. Cela permettrait au Conseil européen de recentrer ses activités sur la définition des objectifs stratégiques et sur une surveillance plus efficace de la façon dont l'Union les atteint.

Le Parlement européen et tous les Parlements nationaux de l'Union et des pays candidats devraient s'employer plus activement à stimuler le débat public sur l'avenir de l'Europe et sur ses politiques¹⁹. En effet, l'interdépendance entre les changements au niveau national, les actions communautaires et les développements sur la scène mondiale ne peut être traitée par Bruxelles uniquement. Ces changements doivent être débattus dans un contexte national et dans chaque Parlement national. La Commission accueillerait favorablement des débats publics, organisés conjointement par le Parlement européen et les Parlements nationaux, sur les politiques de l'Union.

Le Parlement européen devrait en outre renforcer son contrôle sur l'exécution des politiques et du budget de l'Union européenne. Cela signifie qu'il lui faudrait se départir de son rôle actuel de comptable sur le détail en faveur d'un contrôle davantage fondé sur les objectifs politiques. Les domaines soumis à la procédure de codécision doivent être réexaminés de manière à renforcer le rôle du Parlement européen.

La **Commission** doit se recentrer sur les tâches d'initiative, d'exécution, de contrôle et de représentation internationale de la Communauté qui lui sont conférées par le traité. Les mesures proposées dans le présent Livre blanc, qui comportent notamment un dialogue renforcé avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales, une consultation plus ouverte et qualitativement supérieure de la société civile, une meilleure utilisation de l'expertise et une meilleure évaluation de l'impact, contribueront à améliorer la qualité de ses propositions d'action.

Le lien entre la gouvernance européenne et la gouvernance mondiale doit conduire l'Union à parler plus souvent d'une seule voix. La détermination des priorités dans l'examen des plaintes pour violation du droit communautaire maximisera les effets des actions menées par la Commission en sa qualité de gardienne du traité.

Les propositions de simplification plus poussée de la législation communautaire, d'amélioration de la réglementation par une plus grande diversification et l'utilisation combinée des instruments de politique publique et de dispositifs contractuels tripartites renforceront la qualité de la mise en oeuvre des politiques. Le recours

¹⁹ Les États membres doivent s'échanger leurs bonnes pratiques en ce qui concerne l'application du protocole du traité d'Amsterdam sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

accru aux agences de régulation assurera une meilleure exécution et un meilleur contrôle des politiques dans des cas précis. Il évitera aussi de devoir affecter des ressources de la Commission à des tâches trop techniques.

Dans cette optique, la Commission a déjà proposé une communication et un règlement fixant le cadre des missions d'agences "d'exécution" placées sous son contrôle. Les tâches de gestion de programmes de dépenses seraient ainsi confiées à des agences externes plutôt que de mobiliser les ressources de la Commission.

Les responsabilités exécutives doivent aussi être plus clairement établies. C'est une condition préalable pour rendre le système de l'Union plus ouvert et plus responsable à l'égard de tous les citoyens européens.

La responsabilité principale de l'exécution des politiques et de la législation par l'adoption de règlements d'application ou de décisions incombe normalement à la Commission. Les conditions dans lesquelles elle adopte ces mesures d'exécution doivent être réexaminées.

En fin de compte, cela devrait conduire à une situation dans laquelle

- la législation définit les conditions et les limites dans lesquelles la Commission remplit sa mission exécutive ;
- un mécanisme juridique simple permet au Conseil et au Parlement européen, en tant que pouvoir législatif, d'assurer le suivi et le contrôle de l'action de la Commission au regard des principes et orientations politiques adoptés dans la législation.

Cette modification rendrait la prise de décision plus simple, plus rapide et plus claire. Elle responsabiliserait davantage, ce qui aiderait le Conseil et le Parlement européen à apprécier, sur le plan politique, la qualité du processus exécutif.

Si ces orientations sont suivies, la nécessité de maintenir les comités existants, notamment les comités de régulation et de gestion²⁰, sera remise en question. Un examen des comités existants devra donc être entrepris et la nécessité de leur maintien devra être appréciée. Cette appréciation devrait tenir compte de l'accès à l'expertise indispensable pour la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne.

Cet ajustement de la responsabilité des institutions confiant la responsabilité du contrôle de la compétence d'exécution aux deux pôles du pouvoir législatif et réexaminant les comités de réglementation et de gestion existants soulève la délicate question de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions. Il devrait aboutir à la modification de l'article 202 du Traité qui permet au seul Conseil de soumettre à certaines modalités l'exercice des compétences d'exécution de la Commission. Cet article est devenu obsolète en raison de la procédure de codécision, qui place, dans de nombreux domaines, le Conseil et le Parlement européen sur un pied d'égalité pour l'adoption de la législation. En conséquence, le Conseil et le Parlement européen devraient avoir une part égale dans le contrôle de la façon dont la Commission s'acquitte de sa mission exécutive. La Commission a l'intention de

²⁰

Comités composés des administrations des États membres, qui assistent la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution (voir décision 1999/468/CE, dite décision "comitologie").

lancer une réflexion sur la question dans la perspective de la prochaine conférence intergouvernementale.

ACTIONS

La Commission:

- utilisera son droit d'initiative pour concentrer davantage les débats sur la cohérence des politiques et la définition d'objectifs à long terme, en tirant parti des efforts actuels de planification stratégique et d'établissement de rapports;
- présentera à la prochaine conférence intergouvernementale des propositions en vue de recentrer sa responsabilité exécutive, tout en rationalisant le contrôle qu'exercent le Conseil et le Parlement européen sur la manière dont elle exerce ses compétences d'exécution.

Le Conseil doit améliorer la coordination entre ses diverses formations, ainsi que sa capacité d'orientation politique et son aptitude à établir un lien entre les actions respectives de l'Union européenne et des États membres.

Le Conseil européen doit mettre davantage l'accent sur les objectifs stratégiques.

Le Parlement européen et les Parlements nationaux doivent jouer un rôle central de stimulation du débat public sur l'avenir de l'Europe et sur les politiques communautaires.

IV. DE LA GOUVERNANCE À L'AVENIR DE L'EUROPE

Le défi qui se pose à l'Union est de renouveler le processus politique européen. Les questions soulevées par le présent Livre blanc et les réponses qu'il propose sont liées à ce renouvellement. Ce document engage un processus destiné à répondre au désenchantement de nombreux citoyens de l'Union. La désaffection à l'égard de la politique n'est certes pas qu'un problème européen, elle est aussi mondiale, nationale et locale. Pour l'Union, elle constitue cependant un défi particulier. En raison du niveau élevé d'intégration déjà atteint, les citoyens ont envers elle des attentes similaires à celles qu'ils ont à l'égard des institutions politiques nationales. L'Union ne peut cependant élaborer et mettre en œuvre des politiques de la même manière qu'un gouvernement national; elle doit constituer des partenariats et recourir à des acteurs très divers. Les réponses aux attentes doivent revêtir des formes variées.

Notre ambition s'inspire du principe simple qui a guidé l'intégration européenne depuis la fondation de la Communauté : intégrer les peuples d'Europe dans le respect scrupuleux des identités nationales. Les réformes proposées sont possibles pour peu que l'Union ranime l'esprit original de ses traités et fasse pleinement usage de la souplesse qu'ils offrent.

Cinq principes politiques - **ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence** - président aux propositions formulées dans le présent Livre blanc. Ils devraient guider l'Union dans l'organisation de son mode de fonctionnement et dans la mise en œuvre de réformes dans le cadre du traité actuel, mais ils posent également des jalons pour le débat sur l'avenir de l'Europe.

Ensemble, ils permettent un meilleur usage des principes de proportionnalité et de subsidiarité. Cela s'exprime, par exemple, dans l'importance que le présent Livre

blanc attache à l'emploi de la juste combinaison d'instruments pour mettre en oeuvre des actions adaptées aux objectifs poursuivis, à la limitation de la législation à ses éléments essentiels et à l'utilisation de contrats afin de prendre mieux en compte les spécificités locales.

Le présent et l'avenir : une affaire de volonté politique...

Sur la base de ces principes, les propositions du présent Livre blanc :

- **structureront la relation entre l'Union européenne et la société civile.** Un code de conduite pour la consultation définira les responsabilités et accroîtra les obligations de rendre compte de tous les partenaires. Il améliorera le dialogue et contribuera à l'ouverture de la société civile organisée;
- **feront un plus grand usage des savoir-faires et de l'expérience pratique des acteurs régionaux et locaux.** C'est une question qui relève avant tout de la compétence des autorités nationales selon leur système constitutionnel et administratif. Dans le même temps, l'Union devrait faire un plus grand usage du potentiel de flexibilité existant afin d'améliorer la manière dont les politiques européennes sont appliquées sur le terrain;
- **renforceront la confiance du public dans la façon dont les décideurs politiques utilisent l'expertise.** Le système d'expertise pluridisciplinaire de l'Union européenne sera rendu plus transparent et ouvert au débat. Cette ouverture est nécessaire pour gérer les défis, les risques et les questions éthiques que soulèvent la science et la technologie;
- **contribueront à une définition plus claire des objectifs de l'Union européenne et amélioreront l'efficacité de ses politiques** en associant législation formelle et solutions non législatives ou autorégulatrices afin de mieux atteindre ces objectifs;
- **définiront les conditions de la création d'agences européennes de régulation.** Ces agences peuvent accroître l'efficacité et la visibilité du droit communautaire tant pour les entreprises que pour le public, en faisant en sorte que la prise de décision dans certains des domaines les plus complexes et les plus techniques soit plus proche des secteurs concernés;
- **recentreront les missions et responsabilités de chaque institution.** Cela devrait permettre aux citoyens de demander à leurs dirigeants et aux institutions d'être comptables des décisions que prend l'Union.

La mise en œuvre de ces propositions ne demande pas nécessairement de nouveaux traités. C'est avant tout **une affaire de volonté politique**; elle s'inscrit dans un processus plus vaste. Le changement du mode de fonctionnement de l'Union demande une action non seulement de la part de la Commission, mais aussi de toutes les parties intéressées, notamment le Conseil, le Parlement européen, les États membres, et les citoyens européens.

En réformant la gouvernance au niveau interne, l'Union se trouve en meilleure position pour contribuer à de nouvelles formes de gouvernance mondiale. Les politiques et les institutions internationales doivent répondre aux préoccupations des gens.

Un recentrage des institutions de l'Union...

Qu'est ce qui changera vraiment si ces propositions sont mises en œuvre? Au cœur de la réforme proposée de la gouvernance se trouve le recentrage des institutions - la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Ce recentrage devrait conduire :

- **à un usage plus ciblé de son droit d'initiative par la Commission.** Une meilleure consultation et une meilleure participation, un recours plus transparent à l'expertise et une nouvelle approche de la planification à moyen terme lui permettront d'examiner d'un œil beaucoup plus critique les demandes de nouvelles initiatives politiques émanant des autres institutions et des groupements d'intérêts. Elle sera mieux placée pour agir dans l'intérêt général européen;
- **à une législation de l'Union européenne ramenée aux principes essentiels et à un cadre fixant la manière dont ils doivent être appliqués.** Le Livre blanc montre comment le Conseil et le Parlement européen peuvent se concentrer davantage sur la direction et le contenu politiques, en laissant la mise en œuvre à l'exécutif. Ces deux institutions devraient cependant, dans le même temps, être en mesure de rationaliser le contrôle qu'elles exercent sur la façon dont la Commission s'acquitte de sa responsabilité exécutive;
- **à l'implication plus efficace des acteurs nationaux dans l'élaboration, l'application et le contrôle des règles et programmes communautaires.** Ce sera là le résultat des propositions sur le dialogue, la décentralisation, le renforcement de la coopération interadministrative et l'application plus rigoureuse du droit communautaire. En outre, plus grande sera leur participation aux politiques européennes, plus les acteurs nationaux ou régionaux auront à cœur d'en informer le public.

Ce recentrage des rôles institutionnels sera une étape essentielle pour préparer et réussir l'élargissement.

Une méthode communautaire rénovée en tant que modèle pour l'avenir...

Tant les propositions du Livre blanc que la perspective de l'élargissement débouchent sur une même nécessité: **revenir à l'essence même de la méthode communautaire.** Cela signifie qu'il faut faire en sorte que la Commission propose et exécute les politiques; que le Conseil et le Parlement européen décident et que les acteurs nationaux et régionaux s'impliquent dans le processus politique de l'Union.

La méthode communautaire a efficacement servi l'Union pendant près d'un demi-siècle. Elle peut continuer à le faire, mais elle a besoin d'une mise à jour.

En exposant les conséquences d'une meilleure gouvernance européenne pour les institutions, le Livre blanc entre dans le débat sur l'avenir de l'Europe. Réformer la gouvernance européenne, c'est aussi tracer la voie vers de futures modifications du traité lors de la prochaine conférence intergouvernementale et esquisser un modèle d'organisation politique future de l'Union.

- **en répartissant les pouvoirs entre le législatif et l'exécutif,** ce modèle rejoint celui des démocraties nationales. Au niveau européen, la séparation de ces deux rôles permettrait d'appliquer plus aisément les principes de subsidiarité et de

proportionnalité. Dans le contexte d'une extension progressive des domaines dans lesquels les décisions sont prises conjointement par le Conseil et le Parlement européen (la procédure dite de codécision), ces deux institutions devraient être mises entièrement sur un pied d'égalité. Tel n'est pas le cas dans le traité actuel. Dans le même temps, cette clarification des rôles doit permettre à la Commission d'assumer pleinement sa responsabilité exécutive;

- l'Union a besoin de **principes clairs de répartition des compétences entre elle-même et ses États membres**. Et cela, tout d'abord, pour répondre à la question fréquemment posée par les citoyens : "Qui fait quoi en Europe?" Encore faut-il disposer d'une vision commune pour y répondre. Le Livre blanc a montré une réalité européenne concrète en plein développement, celle d'une Union fondée sur une gouvernance à plusieurs niveaux dans laquelle chaque acteur coopère selon ses capacités ou ses connaissances au succès de l'ensemble. Dans un système à plusieurs niveaux, le véritable enjeu est d'établir des règles claires pour l'exercice partagé - et non séparé - des compétences; seule cette vision sans exclusive peut assurer au mieux la défense des intérêts de tous les États membres et de tous les citoyens de l'Union.

En engageant un processus, le présent Livre blanc répond aux attentes des citoyens de l'Union. Il devrait leur permettre de voir en elle l'instrument par lequel ils peuvent conduire le changement. Les réflexions sur ces réformes vont maintenant se poursuivre; elles seront complétées par le processus plus vaste de réforme constitutionnelle qui doit être engagé au Conseil européen de Laeken, processus auquel la Commission contribuera activement.