

Projet de Communication à la Commission sur les orientations de la gouvernance européenne. Pour une gouvernance démocratique européenne (Bruxelles, 10 mars 2001)

Légende: On 10 March 2001, in Brussels, the Commission of the European Communities publishes a draft communication on guidelines for European governance. It addresses the forthcoming publication of the White Paper on European governance and the emphasis on governance as a strategic priority, as well as the main players involved and guidelines for more democratic European governance, which include increased transparency, responsibility, participation, decentralisation and integration.

Source: Commission des Communautés européennes. Projet de Communication à la Commission sur les orientations de la gouvernance européenne. Pour une gouvernance démocratique européenne, 170005/2001. Bruxelles: 10.03.2001, Historical Archives of the European Union 2013, Villa Salviati – via Bolognese 156, I-50139 Firenze – Italy. HW29.

Copyright: Archives historiques de l'Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/projet_de_communication_a_la_commission_sur_les_orientations_de_la_gouvernance_europeenne_pour_une_gouvernance_democratique_europeenne_bruzelles_10_mars_2001-fr-22bb6f1c-3827-47bc-a549-39c95d753ad5.html

Avertissement: Ce document a fait l'objet d'une reconnaissance optique de caractères (OCR - Optical Character Recognition) permettant d'effectuer des recherches plein texte et des copier-coller. Cependant, le résultat de l'OCR peut varier en fonction de la qualité du document original.

Date de dernière mise à jour: 02/12/2013



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.03.2001
170005/2001

PROJET DE COMMUNICATION A LA COMMISSION
SUR LES ORIENTATIONS DE LA GOUVERNANCE EUROPEENNE
POUR UNE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE EUROPEENNE

PROJET DE COMMUNICATION A LA COMMISSION SUR LES ORIENTATIONS DE LA GOUVERNANCE EUROPEENNE

INTRODUCTION

1ERE PARTIE : REACTIONS, ATTENTES ET CONTEXTE POLITIQUE

- 1.1. Les réactions suscitées par l'annonce du Livre blanc gouvernance de la Commission**
- 1.2. Contexte politique de l'intégration européenne en 2001**
- 1.3. Le Livre blanc dans l'Après-Nice : mieux habiter nos institutions**

2EME PARTIE : PRINCIPALES ORIENTATIONS DU FUTUR LIVRE BLANC SUR LA GOUVERNANCE EUROPEENNE

- 2.1 Comprendre le sens de l'Europe**
- 2.2 Transparence, participation, responsabilité pour restaurer l'efficacité et la crédibilité de la méthode communautaire**
- 2.3 Animer, décentraliser, intégrer pour élargir le cercle des acteurs publics européens, nationaux, régionaux et locaux**
- 2.4 Une Commission en missions pour une Union de projets**
- 2.5 Calendrier et méthode**

CONCLUSION

Annexes :

- Liste des groupes de travail interservices.
- Organisation et méthode pour la préparation du Livre blanc.

Résumé

IERE PARTIE : L'ANALYSE

POURQUOI LA GOUVERNANCE EST-ELLE DEVENUE UNE PRIORITE STRATEGIQUE ?

La Commission européenne a fait de « l'amélioration des formes de gouvernance européenne » la première de ses priorités stratégiques. Il y avait au moins trois motivations pour ce choix.

En premier lieu, la construction européenne franchit une nouvelle étape historique. Après avoir conduit à leur terme les projets du grand marché intérieur et de l'Union économique et monétaire, ayant acquis à Maastricht puis Amsterdam une pleine dimension politique, l'Union entre dans une perspective d'unification continentale. Une remise à plat de l'ensemble de ses politiques et de ses mécanismes de fonctionnement s'impose. En second lieu, cette mise à plat ne concerne pas que la Commission. Elle touche aussi les autres institutions et les Etats membres, dès lors que les fonctions législatives et exécutives sont partagées. Enfin les grands projets que poursuit l'Union élargie, intérieurs comme extérieurs, ne pourront être atteints sans une pleine compréhension et participation des acteurs de l'Europe, ceux-là même que l'on nomme les citoyens. Le thème de la gouvernance recouvre donc trois dimensions : globalité d'une remise à plat ; gouvernement à plusieurs ; interdépendance public – privé.

POURQUOI UNE COMMUNICATION SUR LES ORIENTATIONS DE LA GOUVERNANCE ?

Pour donner corps à cette priorité stratégique, la Commission a annoncé la publication d'un Livre blanc pour la milieu de l'année 2001. Le 11 octobre dernier, elle a mandaté une équipe, adopté un programme de travail, mis en place une organisation décentralisée. Elle a encouragé une grande liberté de recherche et d'écoute extérieure, à la condition de pouvoir elle-même délibérer sur la portée politique des propositions. C'est l'objet même de la communication sur les orientations de la gouvernance que de permettre cette délibération intermédiaire. Elle confirmera la vocation du futur Livre blanc à nourrir le débat de l'après-Nice. Elle lancera une consultation élargie autour des propositions qui illustrent les grandes orientations mises en avant dans la communication.

LES NOUVEAUX ACTEURS DE L'EUROPE

L'idée d'une meilleure gouvernance européenne a rencontré un large écho de la part des « nouveaux acteurs de l'Europe ». Il s'agit sans doute d'abord des autorités régionales, communales, urbaines et rurales, de plus en plus chargées de mettre en œuvre sur le terrain les politiques et les règles communautaires. Il s'agit aussi des acteurs socio-économiques, partenaires sociaux, organisations non gouvernementales et associations formant la « société civile organisée » ; il s'agit également des groupes, des structures, des réseaux plus ou moins formalisés concernés par le vaste champ des responsabilités communautaires. Il s'agit enfin de nombreux professionnels devenus experts de l'Europe par fonction, qu'ils soient journalistes, scientifiques ou parlementaires nationaux spécialisés sur les questions européennes. Tous attendent de la gouvernance deux choses : qu'elle sollicite davantage leur participation ou leur avis ; mais aussi qu'elle se montre plus efficace, plus réactive aux situations concrètes.

Ces « nouveaux acteurs » constituent la cible privilégiée d'une réforme de la gouvernance européenne. Mais au-delà, l'opinion publique au sens large demande à

comprendre les enjeux européens. Spécialement dans la perspective annoncée du remplacement des monnaies nationales par l'Euro, l'attente d'une visibilité des grands projets de l'Union est manifeste. Sur la scène mondiale comme sur le plan intérieur lorsqu'il s'agit de grandes questions de santé, sécurité, développement durable, cette attente dépasse les aspects techniques. Elle revêt un caractère politique.

2ERE PARTIE : DES ORIENTATIONS POUR UNE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE

Il faut en définitive rompre un cercle vicieux. Les institutions communautaires, tout particulièrement la Commission et le Parlement européen, servent d'exécutoire à une difficulté générale rencontrée par toutes les démocraties dans les Etats membres de l'Union. Partout la fonction de représentation parlementaire est contournée par d'autres modes d'expression et de participation « citoyennes ». Partout les décisions et les politiques d'ordre public sont cogérées avec des organes n'appartenant pas à la sphère de l'Etat. Partout la question de l'incertitude de la responsabilité publique émerge. Elle engendre une crise latente de confiance qu'il est souvent justifié et toujours commode de détourner vers les mécanismes lointains et complexes de « Bruxelles ». Mais ce jeu du bouc-émissaire comporte le prix élevé d'une perte de crédibilité de l'Union européenne elle-même qui se paie au moment des étapes de la modernisation des institutions. **Restaurer la clarté, l'efficacité et la responsabilité du fonctionnement communautaire apparaît dès lors comme un préalable au franchissement démocratique de nouvelles étapes « constitutionnelles ».** Il faut d'abord montrer que nous pouvons mieux habiter nos institutions, les rendre plus crédibles et plus responsables auprès des citoyens, avant de solliciter auprès d'eux une intégration juridique plus forte. C'est aussi, on doit le souhaiter, un moyen d'aider les pouvoirs exécutifs et législatifs nationaux à faire face à leurs propres difficultés. Les réformes de gouvernance européenne devraient en effet s'appliquer à l'ensemble de la chaîne administrative et politique qui va depuis « Bruxelles » jusqu'au terrain. C'est en ce sens que le sous-titre du Livre blanc pour une meilleure gouvernance européenne devrait être « Pour une gouvernance démocratique ».

Quatre orientations principales sont alors soumises à l'approbation du Collège :

- Comprendre le sens de l'Europe.
- Transparence, participation, responsabilité pour revigorer la méthode communautaire.
- Décentraliser, intégrer, animer pour élargir le cercle des acteurs publics, nationaux, régionaux et locaux.
- Une Commission en missions pour une Union de projets.

1ERE ORIENTATION : COMPRENDRE LE SENS DE L'UNION

On ne peut participer qu'à ce que l'on comprend. Adhérer à l'Europe, c'est aussi se reconnaître dans ses grands projets. Il dépend de la Commission, du Conseil européen et du Parlement européen que l'agenda de l'Union redevienne visible. Un accord politique entre les institutions pourrait remplir cet objectif, en même temps qu'il encouragerait chaque institution à remplir sa fonction : la Commission propose, le Conseil décide avec le Parlement ; ce dernier délibère. **Les trois institutions pourraient aussi, chacune pour sa part, résister au morcellement de la politique européenne par filière sectorielle et mieux intégrer les domaines d'action au service des grands projets horizontaux ; la Commission peut s'organiser à cet effet autour de quatre thèmes intégrateurs des politiques dont l'Union aura besoin. Mais ce qui dépend de la seule Commission, c'est une stratégie de communication politique.**

2EME ORIENTATION : TRANSPARENCE, RESPONSABILITE, PARTICIPATION

La question n'est plus d'opposer méthode intergouvernementale et méthode communautaire. Au fur et à mesure de la maturité de l'intégration, cette dernière s'impose, car elle seule offre les garanties de l'Etat de droit. Les difficultés viennent plutôt de l'engorgement qui gagne cette méthode communautaire. La place invisible occupée par des réseaux d'experts influents en amont et en aval du processus législatif, les formes de consultations partielles ou ineffectives, l'absence de contrôle exécutif clair sur base de faits objectivés par la critique extérieure, engendrent l'inefficacité et la défiance. Il s'agit donc de revenir à l'esprit de la méthode communautaire sans perdre la richesse et la fécondité exceptionnelles engendrées depuis 20 ans par la diversité des savoirs qu'elle a su mobiliser.

Les propositions qui sont faites en matière d'expertise scientifique, d'organisation des consultations et de méthode d'évaluation d'impact ont vocation à s'étendre de la Commission aux autres administrations qui participent à l'exécution des politiques. Elles valorisent la participation et la responsabilité de la société civile organisée, entreprises, partenaires sociaux, monde associatif, dans l'organisation des règles de la vie publique. **Mais elles ne les substituent pas à la fonction de médiation politique. Bien au contraire, elles sont destinées à en restaurer l'exercice.** Les propositions visent particulièrement les clarifications des fonctions exécutives. Elles visent à établir un contrôle véritable du Parlement européen et à conforter la responsabilité de la Commission.

3EME ORIENTATION : ANIMER, DECENTRALISER, INTEGRER

L'Europe ne peut plus se construire seulement à « Bruxelles ». Ce n'est pas seulement un problème matériel de ressources. C'est un enjeu culturel, si l'on admet que le phénomène des réseaux introduit une révolution dans l'exercice de l'autorité. C'est un problème politique, dès lors que des administrations classiques soumises à l'autorité directe d'un Commissaire ou d'un Ministre, ne bénéficient pas en réalité, de l'autorité ou de l'indépendance suffisante pour réguler un domaine sensible. **Le projet de directives-cadres pour des agences décisionnelles, intégratrices des régulateurs nationaux, l'illustre.** Dans le même ordre d'idée, le retour à l'esprit originel des « directives » d'application beaucoup plus flexibles, s'impose pour les politiques ayant un fort impact territorial. Elles devront permettre qu'en matière agricole, environnementale ou régionale par exemple, les dispositions d'applications puissent être différenciées au niveau européen, national et régional. Le monopole d'initiative de la Commission ne doit pas l'empêcher, bien au contraire, d'encourager la participation des administrations nationales à la définition des règles de la convergence. **La méthode de la coordination ouverte, replacée dans l'ensemble des processus de coordination ou de coopération engendrés par le Traité, offre la possibilité de créer la confiance entre administrations nationales. Elle pourrait être étendue, dans son principe, aux autorités régionales et locales dans le cadre de la stratégie européenne pour le développement durable.**

Cette dimension de la confiance est une tâche de la Commission. Elle incite à compléter sa fonction de contrôle par une fonction de « centre de ressources », particulièrement appropriée dans la perspective de l'élargissement.

4EME ORIENTATION : UNE COMMISSION EN MISSIONS POUR UNE UNION DE PROJETS

Toutes les propositions pour une gouvernance européenne plus démocratique convergent dans la direction d'une clarification au sein des institutions comme entre elles.

Une stratégie de décentralisation destinée à permettre une ouverture accrue à la participation des partenaires sociaux, des entreprises, des associations ou à l'interaction avec le cercle très large des « parties concernées », nécessite que les fonctions centrales de la Commission soient clairement identifiées et allégées. Le futur Livre blanc gouvernance devrait comprendre une « **déclaration de mission** » de la Commission, illustrant à la fois les responsabilités majeures que lui confèrent les Traités et la manière dont elle doit aujourd'hui s'en acquitter. Sur une telle base, tenant compte de ce que sont aujourd'hui les grands projets de l'Union, **il serait possible de distinguer parmi les tâches assumées aujourd'hui par les Directions générales, celles qui ont véritablement un caractère stratégique, irremplaçable.**

De même, la gouvernance démocratique se traduit-elle par une démarche inclusive, visant à associer les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux à la conception et à la mise en œuvre des politiques. Elle sert à promouvoir une Europe de plus en plus intégrée autour de projets communs et de souverainetés partagées. **La répartition des compétences devrait y obéir à des principes accordés à la nature de chacun de ces projets ou de chacune des politiques destinées à les accomplir.** Ces principes devront être rendus explicites, de manière à mieux garantir constitutionnellement l'application de la subsidiarité.

Cette dernière tâche ne sera pas accomplie dans le cadre du Livre blanc sur la gouvernance européenne. Elle débouche en revanche sur le grand débat destiné à préparer la future Conférence Intergouvernementale de 2004. Mais plus généralement, les conclusions du Livre blanc ouvriront sur les adaptations des Traités actuels que rendra nécessaire, à terme, une gouvernance plus démocratique : réformes de structure interne des institutions destinées à une meilleure intégration sectorielle des politiques ; encadrement législatif d'agences dotées de pouvoirs normatifs sous la tutelle de la Commission ; décentralisation accrue de l'application des politiques ayant un fort impact territorial au moyen de nouvelles directives « législatives » ; mise en cohérence des projets majeurs de l'Union avec les droits fondamentaux sur lesquels elle se fonde ; renforcement du statut de l'Union dans les institutions multilatérales dont dépend la gouvernance mondiale.

CONCLUSION : LE TRESOR CACHE

La méthode communautaire est bien le trésor caché de l'Union européenne. C'est à elle que l'on doit non seulement l'acquis exceptionnel de l'état de droit, mais aussi l'attractivité même de l'Union pour les peuples qui l'entourent. Cette méthode n'est pas menacée d'abord par la méthode intergouvernementale. Les risques tiennent plutôt à l'asphyxie et à son corollaire, la tentation d'un démantèlement. Or ces deux risques ont la même source : la montée inéluctable des tâches de caractère exécutif auxquelles sont attachés des enjeux politiques importants. C'est pourquoi, si l'on doit retenir deux aspects essentiels du rapport sur les orientations, on soulignera :

- Le soin apporté à l'établissement d'une capacité de contrôle des fonctions exécutives par le Parlement européen (Orientation n° 2).
- L'équilibre dans la définition des tâches attribuées à des agences communautaires ayant des responsabilités décisionnelles (Orientation n° 3).

INTRODUCTION

En février 2000, la Commission définissait « la promotion de nouvelles formes de gouvernance européenne pour rapprocher l'Europe des citoyens et pour rendre nos institutions plus transparentes et plus démocratiques » comme le premier axe prioritaire de son mandat. Le 11 octobre dernier, à l'occasion de l'approbation du programme de travail pour l'élaboration du « Livre blanc sur la gouvernance européenne », le Collège précisait cette motivation :

- Au seuil du nouveau siècle, malgré tout ce qui a déjà été accompli depuis quarante ans, l'Union européenne reste confrontée à d'immenses défis. Elle ne peut les surmonter qu'en mobilisant toute la force, toute l'efficacité de la méthode communautaire. Mais celle-ci doit être modernisée pour retrouver la confiance des citoyens. Rénover les modes de gouvernance, c'est-à-dire l'art de gouverner avec les acteurs concernés, devient une condition préalable à l'accomplissement de nouvelles étapes constitutionnelles. Le défi de l'élargissement illustre bien cette logique. Pour l'accomplir, il ne suffit pas de postuler des changements institutionnels ; il faut aussi, dès maintenant, mettre en œuvre des formes d'action collective plus inclusives et plus efficaces.
- La priorité stratégique de la gouvernance signale la responsabilité conjointe des institutions européennes, y compris le Conseil des Ministres et le Parlement européen, pour mieux gouverner et légiférer ensemble. En complément de la réforme administrative intérieure vigoureusement engagée, le futur Livre blanc sur la gouvernance européenne devra ouvrir des pistes de modernisation à débattre avec les autres institutions comme avec les acteurs nationaux. En clarifiant l'exercice actuel des responsabilités législatives et exécutives, il devra ouvrir sur le débat de l'Après-Nice sur les futures compétences.

En conclusion de sa délibération du 11 octobre, le Collège établissait la règle de conduite de la préparation du Livre blanc, pour l'équipe gouvernance comme pour les douze groupes de travail interservices mis en place ¹ : créativité, liberté de la recherche, esprit d'ouverture et d'écoute, mais aussi responsabilité devant la Commission. De là découlait un calendrier de rendez-vous successifs. Il était prévu, en particulier, un « rapport sur les options illustrant différentes solutions possibles pour les problèmes posés et différentes orientations pour les politiques dont l'Union a besoin », devant faire l'objet d'une nouvelle délibération du Collège. Ce rapport est l'objet de la présente communication.

Il est demandé à la Commission :

- De prendre connaissance des réactions suscitées par l'annonce du Livre blanc, ainsi que d'une analyse du contexte politique, présentées dans une première partie.
- D'approuver les quatre grandes **orientations** qui en découlent, exposées dans la seconde partie.
- D'autoriser l'approfondissement des **propositions** qui illustrent chacune de ces orientations, au moyen d'une consultation élargie à laquelle se livreront les groupes de travail interservices d'ici le mois de mai.
- De fixer un cadre pour la présentation et la discussion du futur Livre blanc sur la gouvernance européenne.

¹ Voir liste des groupes en annexe 1.

1ERE PARTIE : REACTIONS, ATTENTES ET CONTEXTE POLITIQUE

Les réactions suscitées par l'annonce du Livre blanc gouvernance de la Commission

- Il faut signaler en premier lieu la vive réaction des acteurs locaux et régionaux à l'annonce d'une initiative de la Commission sur le thème de la gouvernance. Elle confirme la place prise désormais par les autorités publiques « infra-nationales », sans doute insuffisamment reconnues, dans la mise en œuvre des politiques communautaires. Elle reflète aussi le dynamisme de la démocratie locale de « proximité ». Les attentes se polarisent autour de deux visions, que l'on retrouve également dans les grandes positions exprimées lors du débat sur les « finalités politiques » en l'an 2000 :
 - Pour les régions dotées de compétences législatives et en premier chef pour les « Länder », la gouvernance offre d'abord l'occasion de poser la question institutionnelle d'une délimitation plus stricte des compétences par matière entre l'Union et ses Etats-membres.
 - Pour les autres collectivités territoriales, il s'agit moins de changements institutionnels que de la construction d'une Europe « à plusieurs niveaux », appuyée sur de meilleures pratiques de consultation et de coopération en réseau.

Tous les acteurs locaux cependant éprouvent la nécessité d'une « régulation » véritable du principe de subsidiarité, estimant que « les faits aujourd'hui démentent les interventions et les principes ». Cette protestation vise tantôt l'extension excessive des compétences de l'Union, tantôt le trop grand degré de détail de sa législation.

- La réaction des gouvernements nationaux est restée discrète, avec deux exceptions : celle du Royaume-Uni où le thème de la gouvernance rencontre un large écho en tant que moteur d'une réforme du secteur public animée par l'esprit de service des usagers ; celle de la République Fédérale Allemande où l'on estime indispensable que la gouvernance n'élude pas la question institutionnelle de la répartition des compétences.
- Une grande attente se manifeste de la part de la société civile et des partenaires sociaux en particulier. Les ONG étaient déjà alertées par le Livre blanc sur la réforme interne de la Commission sur la volonté de transparence de la Commission. Pour elles, la gouvernance devrait conduire à des règles ayant si possible un caractère légal, sécurisant leur association aux processus de décision. « Ce que nous voulons, c'est connaître l'agenda de la Commission et pouvoir dire ce que nous avons à dire sans dépendre de la discrétion des fonctionnaires » disait récemment un membre influent du Forum européen pour le développement durable.

1.2 Contexte politique de l'intégration européenne en 2004

- Les conclusions du Conseil européen de Nice ont en quelque sorte « cristallisé » le grand débat, engagé en l'an 2000, sur les finalités politiques de l'Union. Non seulement la perspective d'une CIG est fixée pour 2004, destinée à renforcer le caractère constitutionnel du Traité. Mais un grand et large débat doit précéder la CIG. Aussi bien les thèmes envisagés pour cette CIG que l'organisation de ce débat mettent en relief le rôle des parlements nationaux.
- L'avenir de ces futures transformations institutionnelles reste cependant entre les mains des citoyens qui consentiront ou non à les ratifier. Les sondages d'opinion les plus récents confirment leurs très fortes attentes à l'égard de l'Union européenne. Ils la veulent d'abord plus affirmée, plus puissante sur la scène mondiale. Ils souhaitent qu'elle prenne le leadership par rapport aux Etats dans les domaines de l'environnement, de la santé, de la protection des consommateurs, de plus en plus intégrés à leurs yeux. Ils attendent qu'elle joue aussi un rôle accru en matière de sécurité, en lien direct avec la suppression des frontières intérieures.

Ces attentes se traduisent par le souhait majoritaire, au moins sur le continent, d'une véritable intégration politique, notamment sur le plan de la défense, de la fiscalité, ou de l'élection d'un président de l'Union européenne. Dans l'esprit d'une majorité de citoyens, ces perspectives vont de pair avec la dimension politique qu'ils attachent à la prochaine substitution de l'Euro aux monnaies nationales.

Les mêmes sondages confirment cependant que la confiance dans les institutions européennes, détériorée depuis l'adoption du Traité de Maastricht, ne s'est toujours pas rétablie. Une étude qualitative a été menée dans le cadre de la préparation du Livre blanc sur la gouvernance dans les quinze Etats-membres et dans neuf pays candidats. Elle complète les sondages quantitatifs, en éclairant ce paradoxe entre l'espoir et la méfiance. Il tient d'abord au manque de lisibilité du sens actuel de la construction européenne ; tout se passe comme si les citoyens manquaient d'un fil conducteur pour reconstituer le puzzle d'une actualité européenne trop fragmentaire. Il découle aussi de la méconnaissance du processus de décision, souvent accentuée par le refus des relais nationaux d'y assumer leur part de responsabilité. Rendre l'Europe proche des citoyens ne signifie donc pas qu'elle doive « descendre dans la rue » ni épouser au jour le jour les variations de l'opinion. Cela invite plutôt à rendre visible ses grands objectifs, à rendre intelligibles et donc responsables, les rouages qui la constituent.

- Ce n'est pas seulement la confiance à l'égard des institutions européennes qui nécessite d'être construite. A l'arrière-plan de l'intégration européenne, des interrogations non moins profondes portent sur le fonctionnement des démocraties nationales. Ce sont d'abord les parlements nationaux qui prennent conscience de la nécessité de recentrer l'exercice de leurs responsabilités législatives et de leur fonction de contrôle, face au foisonnement des formes nouvelles de coopération entre acteurs publics et privés³. Ce sont aussi les exécutifs nationaux qui voient diminuer la portée réelle de leurs actions, alors même que leurs responsabilités politiques demeurent entières. Tenant compte de ces interrogations, l'amélioration des formes de la gouvernance européenne doit s'inscrire dans un jeu à somme positive. Les différents niveaux d'autorité publique en Europe doivent s'y

³ « L'avenir de la démocratie parlementaire », livre vert pour la Conférence des présidents des parlements de l'UE, septembre 2000.

trouver confortés. **La fonction représentative parlementaire, européenne et nationale restera garante de la responsabilité devant les citoyens. D'où le sous-titre du rapport d'orientations : pour une gouvernance démocratique.**

1.3 Le Livre blanc dans « l'Après-Nice » : mieux habiter nos institutions

- De l'analyse qui précède, le projet de communication sur les orientations de la gouvernance tire les conclusions suivantes :
 - Il y a urgence dans le contexte immédiat de l'Euro et de la perspective prochaine de l'élargissement, à répondre à une attente des opinions publiques en Europe. Meilleure gouvernance signifie ici meilleure lisibilité des objectifs, meilleure **conscience du sens** de l'Union européenne.
 - Les modes de fonctionnement actuels des institutions européennes ne permettent pas vraiment d'associer les **nouveaux acteurs**. Leur vitalité et leur dynamisme résultent pourtant en partie de l'intégration européenne elle-même : les collectivités locales et territoriales dont les capacités d'initiative débordent les frontières ; la société civile, attachée à la mise en œuvre des droits fondamentaux, en particulier à l'égalité des chances ; les communautés de chercheurs et de scientifiques stimulés par la libre-circulation et par les programmes de coopération ; les administrations nationales s'organisant spontanément en réseaux d'échanges ; les commissions des affaires européennes au sein des parlements nationaux, de plus en plus compétentes et sollicitées sur les matières communautaires représentent pour le système politique européen une réserve de souffle démocratique, dont ces nouveaux acteurs pourraient être les inspireurs.
 - Le besoin de participation ne peut faire oublier cependant l'obligation d'**efficacité**. Le défi de la gouvernance réside précisément dans la contradiction possible entre ces deux exigences. Enrichir la prise de décision par l'expérience des acteurs, adapter les règles en fonction des réactions du « terrain », devrait par principe accroître l'efficacité de la législation européenne. Il faudra prendre garde cependant de ne pas perdre en délais supplémentaires ce que l'on gagnera en consultations élargies. Il faudra surtout éviter de diluer les responsabilités par défaut de rigueur dans les procédures d'association, de concertation ou de partenariat. Or cette rigueur était précisément à l'origine de la richesse de la méthode communautaire : la Commission propose, le Conseil décide, les administrations nationales mettent en œuvre. C'est la clarté de cette méthode qu'il convient de retrouver.
- C'est pourquoi, dans la perspective de l'Après-Nice, vers une nouvelle CIG de caractère constitutionnel, il importera d'abord de montrer comment les institutions communautaires et les administrations nationales ou locales pourraient « mieux habiter leur maison ». Les propositions pour une gouvernance démocratique seront donc exprimées d'abord à « Traité constant ». Elles s'attacheront à des réformes parcourant la chaîne des responsabilités depuis les institutions de l'Union jusqu'à l'application de terrain. On parlera de **réformes de processus** lorsque les circuits de communication ou de transmission des connaissances seront en cause. Lorsque la répartition des responsabilités entre les institutions ou les administrations sera visée, on parlera de **réformes de structure**.

- La structure des orientations proposées par le futur Livre blanc en découle :
 - **Comprendre le sens de l'Europe.** On ne peut participer, en effet, qu'à ce que l'on comprend. Se rattachent à cette orientation la stratégie de communication et la coopération entre les institutions pour accroître la visibilité des objectifs.
 - **Transparence, participation, responsabilité pour restaurer la méthode communautaire.** Seront décrites des réformes de « processus » pour accroître la confiance des citoyens et l'efficacité des actes.
 - **Animer, intégrer, décentraliser pour élargir le cercle des acteurs publics européens.** Il s'agira davantage de réformes de « structure », reconnaissant mieux le rôle joué par les administrations nationales et par les autorités régionales et locales.
 - **Une Commission en missions pour une Union de projets.** Les conséquences logiques d'une démarche modernisatrice « inclusive » seront tirées, tant du point de vue des tâches de la Commission que pour l'exercice de la subsidiarité.

Ces quatre **orientations** sont illustrées par des **propositions** qui reflètent en grande partie l'état des réflexions des groupes de travail. Certaines d'entre elles ne touchent que la Commission. La plupart devront être débattues ou négociées avec les autres institutions ou organes de l'Union. Elles devront être approfondies techniquement et soumises à une consultation plus ouverte que celle qui a pu être déjà engagée. Telles quelles cependant, elles expriment des choix.

2EME PARTIE : PRINCIPALES ORIENTATIONS DU FUTUR

LIVRE BLANC SUR LA GOUVERNANCE EUROPEENNE

2.1 Comprendre le sens de l'Europe

Les opinions publiques, les medias, peinent à comprendre l'Union européenne. La perception d'une omniprésence quotidienne sur des questions paraissant relever de l'échelon local, se renforce du sentiment de l'absence sur des questions jugées essentielles. Sans doute accepterait-on davantage l'Europe au quotidien, si l'on voyait mieux le fil qui la rattache aux grands objectifs de l'Union et aux attentes fortement exprimées : qualité, sécurité, prospérité en Europe, stabilité et justice mondiales. L'Union paie le prix de son organisation trop cloisonnée par domaines sectoriels. Les propositions concernent d'abord le message, c'est-à-dire le sens même de l'Union européenne, le « pourquoi nous combattons » (Propositions 1 et 2). Elles portent ensuite sur les conditions d'organisation interne et de coopération entre les institutions européennes, qui renforceraient cette visibilité (Propositions 3 et 4). Elles approfondissent enfin le thème de la communication politique où la Commission dispose d'atouts spécifiques (Propositions 5 et 6).

Proposition 1 : Rechercher trois à quatre projets mobilisateurs de l'Union européenne

Les quatre priorités stratégiques de la Commission européenne définies en janvier 2000, l'ambition d'excellence technologique, économique et sociale exprimée par le Conseil européen de Lisbonne, les progrès recherchés en matière de sécurité et de défense de l'Union européenne donnent déjà une expression des ambitions actuelles de l'Union. Mais ils forment un ensemble disparate auquel il est difficile d'adhérer.

Il est donc proposé d'inscrire dans le futur Livre blanc sur la gouvernance européenne trois à quatre grands projets mobilisateurs, s'efforçant d'exprimer les ambitions politiques actuelles de l'Union. Leur rédaction devrait s'inspirer de l'article 2 du Traité, des attentes exprimées par les citoyens lors des différents sondages et des objectifs politiques majeurs énoncés par les trois institutions au cours de l'année 2000. L'encadré 2 donne une image, évidemment discutable, de ce que pourrait être l'énoncé de ces projets.

Encadré n° 2 : Quatre projets mobilisateurs de l'UE pour le 21ème siècle

- Créer à l'échelle du continent européen un espace de sécurité et de paix durable, grâce à la confiance et au respect mutuel.
- Faire de ce continent le premier pôle d'excellence de l'économie de la connaissance, grâce à la qualité de ses ressources humaines et de sa cohésion sociale.
- Transmettre à la future génération une qualité de vie meilleure, par la valorisation des ressources naturelles et de la diversité des territoires.
- Devenir une puissance mondiale et redevenir une source d'inspiration pour la maîtrise de la globalisation, en vue de la construction d'un monde multipolaire et interculturel, basé sur les droits humains.

Non seulement les partenaires extérieurs, mais les citoyens eux-mêmes s'inquiètent du risque de voir l'Union européenne absorbée dans la tâche de l'élargissement, au détriment de sa responsabilité mondiale. L'adhésion à l'intégration européenne s'enracine pourtant, spécialement pour les jeunes générations, dans la nécessité de faire face à la globalisation et à ses enjeux. Or l'action internationale de l'Union sur le seul plan communautaire est déjà considérable. L'analyse de l'exercice du droit d'initiative par la Commission montre que désormais, presque autant d'actes législatifs découlent de l'activité internationale (31 %) que de l'activité intérieure (34 %), si l'on met de côté les simples adaptations du droit (35 %) ⁴. Ce visage méconnu de l'Union devrait apparaître comme une de ses valeurs ajoutées essentielles.

Il est proposé d'afficher dans le futur Livre blanc, au titre des projets mobilisateurs, une ambition élevée pour l'action de l'Union en vue d'une réforme de la gouvernance mondiale. Les réflexions du groupe interservices n° 5 montrent précisément en quoi la réforme de la gouvernance européenne est un préalable pour cette ambition ; elles indiquent par exemple comment les effets extérieurs des politiques internes devront être intégrés et coordonnés. Elles donnent aussi à la réforme de la gouvernance mondiale une expression précise en distinguant deux étapes : la mise en cohérence des institutions multilatérales (réforme de processus) et à terme le dépassement du statu quo (réforme de structure).

Proposition 3 : Entre la Commission, le Conseil européen et le Parlement européen, fixer un agenda pluriannuel lisible, par un accord politique

Les agendas des réunions du Conseil européen sont notoirement excessifs depuis quatre à cinq ans. Il en résulte un affaiblissement du « triangle institutionnel », un détournement du principe de subsidiarité et une illisibilité de l'Europe. La clef de cette situation se trouve dans la réforme de fonctionnement du Conseil. Mais la Commission peut y contribuer en sélectionnant ses initiatives et en identifiant à l'avenir, avec le Secrétariat Général du Conseil, les temps forts de la vie de l'Union.

De même, la Commission peut contribuer à renforcer la qualité des débats au Parlement européen, en soumettant à discussion, lors des rendez-vous parlementaires principaux des alternatives politiques et non seulement le fruit d'un consensus. Il est clair cependant qu'il revient au Parlement européen de s'organiser pour être un lieu essentiel du débat public européen.

Il est proposé qu'au début de chaque législature européenne, sur base du débat provoqué par la présentation du programme de la Commission, les étapes majeures du calendrier communautaire et les thèmes essentiels en discussion fassent l'objet d'un accord politique entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission.

Proposition 4 : Intégrer en amont, par grands objectifs, les politiques sectorielles de l'Union

A moyen terme, rapprocher l'Union des citoyens impliquera d'organiser de façon plus intégrée « en amont » les différentes actions ou initiatives européennes. Il s'agit de mettre en cause la compartimentalisation par filière sectorielle verticale qui caractérise les structures internes de nos institutions. Ici encore, la réforme du Conseil des Ministres est un point de passage obligé. Mais la Commission peut anticiper ce mouvement et contribuer à une évolution similaire dans les autres institutions, Conseil et Parlement. La préparation du

⁴ Source : Note du Secrétariat Général 3 mars 1999.

« rapport de synthèse », l'élaboration d'une stratégie européenne de développement soutenable, montrent la voie.

Il est proposé de mettre en place au sein de la Commission des équipes intersectorielles stables, réunissant les directions générales qui concourent à la réalisation d'un même objectif. Le processus de consultations interservices sur les sujets majeurs serait adapté en conséquence. Les travaux du groupe 6 (« les politiques dont l'Union élargie aura besoin ») préfigurent une intégration intersectorielle de ce type. Ils organisent la réflexion prospective sur les politiques à partir de quatre pôles qui pourraient permettre d'articuler entre elles les différentes politiques communautaires : ressources humaines ; compétitivité et cohésion sociale ; diversité des territoires et qualité de vie ; politique extérieure de voisinage. Le but est de définir une mise en cohérence « ex-ante » des politiques ainsi qu'une méthode pour en débattre avec les Etats-membres et les pays candidats. Son ambition pourrait être de proposer une organisation pérenne de la réflexion par pôle entre directions générales, au service des groupes de Commissaires.

Proposition 5 : Equiper la Commission d'une stratégie de communication

Pour porter les projets mobilisateurs et les argumenter devant les opinions publiques, dans les Etats-membres et dans les pays candidats, une fonction de communication politique de l'Union est nécessaire qui ne peut être assumée dans sa globalité par le Conseil des Ministres. Elle est nécessaire dans la durée, comme dans des situations critiques où la gestion politique de la communication devient indispensable. Si l'on en croit les études d'opinion qualitatives, la Commission est beaucoup mieux placée qu'on ne l'estime généralement pour assumer cette fonction de communication.

Il est proposé que la Commission se dote d'une stratégie de communication ; le groupe 1 a dessine à cet égard différents degrés d'ambitions, selon que seulement le Collège, le groupe du porte-parole ou l'ensemble des directions générales participent à cette stratégie.

Proposition 6 : Investir dans la qualité du débat européen

A moyen terme également, la découverte du sens de l'Union passe par un débat décentralisé entre les citoyens sur les matières européennes, sachant qu'on ne peut s'approprier que ce que l'on peut discuter. Il ne faut pas seulement diffuser une information sur ce que réalise l'Union et sur son mode d'emploi. Il faut aussi accorder du prix à une discussion animée par les acteurs de l'Europe.

Il est proposé, sur base des travaux des groupes 1 a (« construire l'espace public européen ») et 1 b (« démocratiser l'expertise ») d'élaborer un programme d'action pour la qualité du débat européen : partenariat avec les écoles de journalisme ; mise en relation des réseaux-citoyens du web avec les réseaux d'experts liés aux actions d'information communautaires, formant des « agoras-virtuels » (groupe 1 a) ; nouvelles formes de dialogue entre les citoyens et les experts scientifiques impliqués dans les comités consultatifs européens ; principes pour l'accessibilité et le pluralisme du recours à l'expertise par la Commission (groupe 1 b).

2.2 **Transparence, participation, responsabilité pour restaurer l'efficacité et la crédibilité de la méthode communautaire**

La méthode communautaire inaugurée il y a près de cinquante ans, reste incontournable. On le voit lorsqu'il s'agit d'établir des règles fiables et démocratiques pour la libre circulation. On le pressent à l'approche de l'élargissement lorsqu'il faudra maintenir le cap sur l'intérêt général dans une diversité accrue de nations. Le vieil antagonisme avec la méthode intergouvernementale doit moins inquiéter que la détérioration subie par la méthode communautaire. En pratique, l'exercice du monopole d'initiative par la Commission est soumis à des influences extérieures croissantes et invisibles ; le Conseil des Ministres ou le Parlement décident difficilement, au prix de la complexité des textes ; le Parlement ne parvient pas à exercer à bon escient son rôle de contrôle de l'exécution. L'ensemble est souvent perçu à la base comme excessivement détaillé, ou manquant d'efficacité. Les propositions suivent alors la chaîne de la décision depuis les institutions communautaires jusqu'au « terrain ». Elles s'inspirent d'une même méthode : la transparence vis-à-vis de la société civile, la participation d'acteurs socio-professionnels ou de citoyens organisés, sont conçues et développées pour permettre aux institutions de l'Union comme à leurs relais nationaux de mieux exercer leurs responsabilités respectives.

Encadré n° 3 : La méthode communautaire

La méthode communautaire est ainsi désignée parce qu'elle a caractérisé depuis l'origine le fonctionnement et l'organisation des pouvoirs au sein des « Communautés européennes » successives. Elle consiste dans une claire séparation entre le pouvoir de proposition, privilège exclusif de la Commission, et le pouvoir législatif qui appartient tant au Conseil de l'Union qu'au Parlement européen. Elle est complétée par la délégation des compétences d'exécution à la Commission par le Conseil. La Commission se voit ainsi chargée de l'exécution des règles établies par le législateur. Le contrôle de l'application des règles, législatives ou exécutives, appartient à la Commission et à la Cour de justice. Celle-ci détient le pouvoir judiciaire dans la Communauté.

L'équilibre entre les institutions est l'expression même de la méthode communautaire. Ses caractéristiques originales par rapport à l'équilibre des pouvoirs au sein d'un Etat national sont indissociables de la qualité propre de l'intégration européenne, à savoir la construction d'un Etat de droit, producteur de législation ayant la primauté sur la législation nationale, tout en respectant la singularité des nations.

Proposition 7 : Etablir au niveau européen un cadre pour le développement et l'utilisation de l'expertise

Pour s'orienter, la Commission et les Etats-membres sont appelés à recourir à une masse considérable d'expertises et de savoirs scientifiques. On peut dire, sans risque de se tromper, qu'il n'y a sans doute pas au monde de processus d'échange interculturel de savoir aussi riche que dans l'Union européenne. Comment maximiser sa richesse ? C'est l'enjeu notamment de l'espace européen de la recherche. Aujourd'hui cependant, ces savoirs s'organisent trop souvent par domaines sectoriels et le long de filières du niveau national vers le niveau européen. Il existe donc un risque de prédéterminer les solutions législatives ou exécutives, indépendamment des responsabilités politiques. Il y a lieu de soumettre les procédures d'avis scientifiques ou d'avis d'experts à des critères de pluralisme et d'ouverture à la critique. Cela pourrait être un moyen de renforcer l'autorité de la fonction d'expertise, de restaurer l'indépendance relative entre la Commission et ses « conseillers », et d'asseoir sa responsabilité devant le Parlement et le Conseil.

Il est proposé de définir un cadre européen pour le développement et l'utilisation de l'expertise. Sur base des travaux du groupe 1 b, différents degrés d'ambitions sont explorés comme : l'établissement de lignes directrices pour le recours à l'expertise, applicables par la Commission, inspirées des meilleures pratiques des Etats-membres ; l'organisation d'une « interface » entre l'expertise, le pouvoir exécutif et des panels de citoyen, par exemple avec l'aide de revues de vulgarisation scientifique européennes ; la mise en place de réseaux d'expertise entre les pôles d'excellence nationaux, soumis à des critères de pluralisme et de qualité. Enfin, l'extension des possibilités d'accès à l'information et de réaction, grâce aux nouvelles technologies de communication, est examinée.

Proposition 8: Rendre effective la consultation de la société civile organisée et celle des acteurs locaux

La consultation de la société civile organisée (partenaires sociaux, représentants du monde associatif) est une très ancienne pratique des Communautés européennes, formalisée dès l'origine par la création du Comité économique et social. Ultérieurement avec la création du Comité des Régions, la représentativité politique des autorités régionales et locales a été reconnue. Simultanément le « dialogue social » accorde aux partenaires sociaux un rôle d'initiateur de la législation sociale, bien au-delà d'une simple consultation. Enfin les nouvelles compétences de l'Union ont conduit la Commission à multiplier les instances consultatives ad-hoc tenant compte de la vitalité associative ; c'est le cas notamment dans le domaine social de l'environnement et du développement.

Cet ensemble, de l'avis des intéressés eux-mêmes doit être rénové. Les consultations utiles, c'est-à-dire précoces sont généralement très spécialisées. Les organes horizontaux tels que le CES et le CdR peuvent rarement émettre un avis efficace. Le monde associatif à la fois indispensable et fragile, se trouve bien souvent vis-à-vis de la Commission en position ambiguë de conseil et de dépendance.

Il est proposé, par le groupe 2 a, une démarche progressive. Elle est basée sur le travail mené depuis deux ans par le Secrétariat Général avec les ONG puis dans le cadre de la réforme administrative. Elle vise à établir d'abord des standards minima de qualité et de transparence dans les relations entre la Commission et la société civile organisée. A terme, cette démarche pragmatique pourrait prendre la forme d'engagements volontaires et mutuels ; ces pratiques seraient établies et mises en oeuvre de concert avec les autres institutions

politiques communautaires.

La proposition vise également la revalorisation des fonctions consultatives du Comité économique et social et du Comité des Régions. Une idée mise en avant consisterait à confier à ces deux organes l'organisation de consultations précoces ou l'élaboration d'avis exploratoires sur certains dossiers majeurs, à mener avec l'aide de leurs différents « réseaux » respectifs. Les avis rendus dans ces conditions à la Commission seraient largement diffusés ainsi que la réponse donnée. Le Parlement européen devrait contrôler la qualité de l'ensemble du processus de consultation.

Proposition 9 : Ouvrir une nouvelle étape de la « nouvelle approche »

Les Traités sont compatibles avec une gamme variée de possibilités pour la participation de la société civile organisée. Le « dialogue social » en fait partie, mais aussi la « nouvelle approche » mise en œuvre pour les directives du marché intérieur qui a donné aux entreprises une grande flexibilité pour se conformer aux normes.

Encadré n° 4 : Qu'est-ce que la « nouvelle approche » ?

La résolution du Conseil du 7 mai 1985 portant sur *une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation*, a introduit une nouvelle démarche pour l'adoption et la mise en œuvre de la législation communautaire. Elle repose sur deux éléments :

- **L'harmonisation législative est limitée aux exigences essentielles**, garantissant un niveau de protection élevé (en matière de sécurité, santé, protection des consommateurs et protection de l'environnement), auxquelles les produits doivent se conformer afin de profiter de la libre circulation ; des procédures de certification appropriées selon les risques en jeu sont aussi définies ; le marquage CE apposé par le fabricant est le symbole de conformité à la législation.
- **Les spécifications techniques** des produits répondant aux exigences essentielles sont fixées par des normes harmonisées élaborées par les Organismes Européens de Normalisation ; **l'application des normes harmonisées reste volontaire**, mais donne la **présomption de conformité** aux exigences essentielles correspondantes ; le fabricant peut toujours appliquer d'autres spécifications techniques pour répondre aux exigences essentielles.

Aujourd'hui cependant, l'implication des acteurs économiques et sociaux dans la régulation de l'accès au marché prend un relief nouveau. Dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et des communications, et demain dans celui des biotechnologies, il sera impossible de se passer des connaissances dont disposent les entreprises de pointe.

De là découlent les enjeux considérables de ce que l'on nomme communément la « co-régulation ». Selon cette perspective, les pouvoirs publics ne se borneront pas à définir un cadre d'application flexible d'une législation établie à-priori. Ils considéreront aussi la possibilité d'homologuer et d'étendre les règles établies dans le cadre d'accords volontaires ou de codes de bonne conduite. Cette démarche « ascendante » et non plus seulement « descendante », élargira la nouvelle approche. L'approfondissement du dialogue social, sous la forme de conventions collectives européennes négociées par les partenaires sociaux, s'inscrit dans une même perspective.

Cet élargissement de la nouvelle approche conférerait aux acteurs socio-économiques, entreprises, associations de consommateurs, partenaires sociaux, une responsabilité directe dans la conception des normes. Mais elle comporte des risques qui doivent être élucidés. L'extension par la Commission de codes de conduite et autres normes volontaires établis pour le secteur privé soulève plusieurs questions de fond, telles que la responsabilité des auteurs des normes, les conditions de l'homologation, la mise en balance des intérêts privés en conflit.

Il est proposé d'ouvrir une nouvelle étape dans la « nouvelle approche ». Elle comporterait une responsabilité accrue des acteurs socio-économiques dans la conception des règles auxquelles ils sont soumis. S'appuyant sur les réflexions déjà conduites par plusieurs services de la Commission et sur les pratiques des Etats-membres, le groupe 2 c s'y attache, avec l'objectif de préciser les conditions, les domaines et les critères de cet approfondissement. Cette proposition implique un suivi cohérent en continu du cycle réglementaire, intégrant les différents aspects depuis la conception jusqu'à la mise à jour, en passant par les dispositions d'application. Elle débouchera sur des propositions de structure en réseau, internes à la Commission et ouvertes aux Etats-membres.

Proposition 10 : Promouvoir les études d'impact et l'évaluation pour clarifier les responsabilités de la Commission, du Conseil et du Parlement

Encadré n° 5: L'ordre juridique communautaire

- Le droit communautaire primaire recouvre l'ensemble des dispositions des traités. Il a fait l'objet d'une proposition de restructuration par l'Institut Universitaire Européen en vue de bien distinguer les dispositions de caractère fondamental des autres.
- Le droit communautaire secondaire (aussi appelé droit communautaire dérivé) comporte :
 - l'ensemble des actes basés sur les traités et ayant fait l'objet d'une adoption par le Conseil des Ministres et, le cas échéant, du Parlement en co-décision (environ 400 actes par an dont approximativement 20 directives, 180 règlements et 200 décisions) ;
 - l'ensemble des actes adoptés par la Commission en vertu des pouvoirs d'exécution qui lui sont conférés par le Conseil, exercés avec l'assistance de comités composés de représentants des Etats-membres, à savoir les trois types de comités (consultatif, de gestion, réglementaire). Ce processus est appelé « comitologie ». Une partie de ces actes possède un caractère normatif général (environ 1.200 par an) ; une autre partie concerne des décisions de caractère individuel, notamment des actes de gestion courante (à validité limitée) des politiques communautaires (plus de 2.000 par an).
 - Enfin les actes adoptés par la Commission en vertu des pouvoirs propres que lui donne le Traité en matière de concurrence.

Selon la méthode communautaire, la Commission dispose du monopole de l'initiative législative et d'un très large pouvoir exécutif (encadré). Toutefois, seulement 10 % des propositions législatives de la Commission sont des initiatives autonomes, contre 20 % de propositions résultant des requêtes du Conseil ou du Parlement. Mais surtout, une part prépondérante de l'activité législative se développe désormais au niveau de l'exécution : environ 1.200 décisions de caractère normatif adoptées chaque année par la Commission et plus du double pour les décisions dites de « gestion » ou de caractère individuel. Or le système « comitologique » mis en place pour permettre le contrôle de ces décisions par les Etats-membres n'est propice ni à la clarté des responsabilités, ni à la simplicité des textes. De surcroît, il met en porte-à-faux l'équilibre de la co-décision, dans la mesure où le Parlement européen est dans l'impossibilité pratique d'exercer un pouvoir de contrôle.

En développant davantage des méthodes impartiales d'évaluation (pour les programmes de dépense) ou d'analyse d'impact (pour les règles) « ex-ante », la Commission serait mieux en mesure de résister aux sollicitations extérieures. Elle pourrait en effet mieux justifier le choix

utiliser un instrument législatif.

Les mêmes outils d'évaluation ou d'analyse d'impact utilisés « ex-post » pourraient permettre de simplifier ou d'adapter en continu la législation. Ce serait le cas tout particulièrement des dispositions d'application qui font l'objet de la « comitologie ». L'affichage du résultat des études d'impact ou d'évaluation devrait apporter deux améliorations :

- Du point de vue du Conseil ou des Etats-membres, il devrait justifier une délégation complète de la responsabilité exécutive à la Commission, conduisant à des comités exclusivement consultatifs. Il faut avoir à l'esprit que certains comités déjà ouverts à la participation des Etats candidats comportent près de 60 membres.
- Du point de vue du Parlement européen, il rendrait plus effective la fonction de contrôle de l'exécutif. Des études d'impact ou d'évaluation permettraient au Parlement européen d'être alerté et d'agir en cas de réaction des parties concernées. Etudes d'impact et d'évaluation constitueraient en effet, par excellence, des pièces justificatives soumises aux obligations de transparence.

Il est proposé, sur base des travaux du groupe 2 b, de généraliser les outils de l'étude d'impact et de l'évaluation de programme, à l'image des instruments de « feed back » appliqués dans quelques domaines tels que le marché intérieur. Sont examinées : les conditions de transparence de ces outils ; l'élargissement de leur critères pour tenir compte des entreprises et des autres acteurs de la société ; la participation des administrations nationales à leur mise en œuvre ou à leur suivi ; leur utilisation dans le cadre de la « comitologie » en vue de la clarification des responsabilités de la Commission, du Conseil, des Etats-membres et du Parlement européen.

2.3 Aimer, décentraliser, intégrer pour élargir le cercle des acteurs publics européens, nationaux, régionaux et locaux

Les propositions considérées jusqu'à présent se sont concentrées sur les politiques ou les règles communautaires en tant qu'elles affectent directement les citoyens. Elles ont cherché à faire droit aux possibilités nouvelles d'expression ou de participation manifestées désormais par la société civile. Ce faisant, elles cherchaient à restaurer la clarté de la méthode communautaire.

On s'intéresse à présent aux acteurs publics de la méthode communautaire, et plus particulièrement à ceux qui se situent en aval du processus législatif. Le fil conducteur des propositions qui parcourent l'ensemble de cette orientation est clair. D'un côté les administrations qui agissent ou décident « à Bruxelles » (Commission européenne et représentants des administrations nationales) doivent faire face à une montée inéluctable de tâches exécutives, normatives ou décisionnelles. De l'autre, l'efficacité dans la mise en œuvre de ces dispositions exécutives est l'objet d'exigences contradictoires : tantôt une application plus rigoureuse et homogène est nécessaire ; tantôt au contraire, il faut prévoir mieux l'adapter à la diversité des contextes locaux. La question de la « décentralisation » se pose donc en termes contrastés, distincts selon les domaines. Mais de façon générale, et particulièrement dans la perspective de l'élargissement, les solutions à trouver doivent établir un climat de confiance et de responsabilité. Une relation plus « inclusive » est nécessaire entre la Commission et les administrations nationales, régionales ou locales, comme entre ces administrations elles-mêmes.

n'impliquent pas de changement du droit primaire, elles établissent un positionnement mutuel différent entre les acteurs publics européens, nationaux, régionaux et locaux. La modernisation proposée concerne d'abord la participation à la tâche même de conception des politiques (propositions 11 et 12). Elle vise ensuite l'application des règles communautaires (propositions 13, 14 et 15). La mise en œuvre de chacune de ces propositions s'inscrit dans la révolution silencieuse des organisations en réseau. Les travaux de codification du groupe 4 b leur apportent une boîte-à-outils méthodologique.

Proposition 11 : Animer la coordination ouverte dans la perspective de l'intégration

L'impulsion donnée par le Conseil européen de Lisbonne à la méthode de coordination ouverte s'appuie sur le succès remporté par le processus de Luxembourg conduisant à la convergence des politiques nationales d'emploi. Cependant le processus de Luxembourg s'inspirait lui-même de la méthode de convergence établie pour construire les trois étapes vers l'Union économique et monétaire. Beaucoup craignent néanmoins que la coordination ouverte ne soit un substitut à la méthode communautaire, voire aux coopérations renforcées ; ils y voient le risque d'éluider le contrôle démocratique par les parlements européens et nationaux.

La nouveauté de la coordination ouverte ne vient pas du principe de coordination. Elle résulte de la méthode d'apprentissage mutuel qu'elle instaure, sollicitant de la Commission une fonction de facilitation, de définition d'objectifs et de garantie des procédures. **En ce sens, elle crée la confiance entre les administrations nationales sur des domaines difficiles et associe les Etats-membres à la construction d'un cadre de coopération efficace.**

Il est donc proposé de s'engager résolument dans la voie des coordinations ouvertes, en toute transparence vis-à-vis du Parlement européen en prenant exemple de la voie suivie par l'éducation. Le groupe 4 a (« expertiser les processus de convergence des politiques nationales ») situe les processus de coordination ouverte par rapport à l'ensemble des possibilités de coopération ou de coordination offertes par les Traités. Il définira des critères de proportionnalité entre le mode de coordination et les objectifs communautaires recherchés. Il suggérera des passerelles entre la coordination ouverte et la méthode communautaire, en particulier la coopération renforcée.

Proposition 12 : Construire l'Europe des territoires dans une stratégie de développement durable

La dévolution croissante des compétences du niveau national vers le niveau régional, l'ampleur prise dans tous les pays de l'Union par le développement des formes de démocratie de proximité, les capacités d'initiative transfrontalière démontrées par les régions et les villes constituent bien l'un des changements politiques majeurs dans l'Union européenne depuis 10 ans. Ce changement ne se résume pas à la juxtaposition de tendances nationales. Il revêt aussi une dimension européenne « sui generis » qui se rattache à l'époque du Congrès de La Haye. Lors de la naissance du Conseil de l'Europe, déjà les collectivités territoriales s'exprimaient de manière spécifique. Le phénomène des réseaux sert de vecteur à la renaissance d'une Europe des villes et des territoires.

Ces évolutions suggèrent d'étendre le concept de coordination ouverte aux acteurs régionaux et locaux, tout en respectant les cadres constitutionnels nationaux. Il pourrait trouver sa première application dans la mise en œuvre de la stratégie européenne pour le développement durable qui doit faire l'objet d'un rapport de la Commission au Conseil

préparation suffisante et d'une concertation véritable.

Selon l'esprit des « agendas locaux 21 », le développement durable de l'Union européenne ne résultera pas seulement de décisions ou de normes centrales. Il sera aussi le fruit de la cohérence des stratégies locales menées à l'initiative des territoires pertinents qui composent l'Union.

Il est donc proposé, par le groupe 4 c, d'engager en temps utile c'est-à-dire plusieurs années avant le lancement d'une nouvelle phase de programmation pluriannuelle des politiques de l'Union (Agenda 2007), une discussion sur les objectifs et les priorités de développement, aux divers niveaux géographiques. L'objet de cette discussion serait d'organiser les coopérations transfrontalières ou transnationales au sein de cadres territoriaux intermédiaires pertinents que l'on désigne parfois comme des « petites Europe ». On songe par exemple à la mer baltique, la mer du Nord, le massif alpin, l'arc atlantique, le bassin danubien, l'ensemble des îles ioniennes et adriatiques, la vallée du Rhin. Un avantage de ces cadres territoriaux intermédiaires est d'associer des pays du nord, du sud, de l'est et de l'ouest du continent. L'attractivité de cette proposition pour les autorités nationales et locales dépendra de la part plus ou moins importante que la PAC renouvelée, les politiques de Réseaux Trans-Européens (RTE) et la politique de cohésion économique et sociale pourraient y prendre.

Proposition 13 : Décentraliser davantage vers les administrations nationales, régionales et locales, l'application des règles.

Il était certainement nécessaire, aux origines de la Communauté économique européenne ou au démarrage d'une nouvelle politique commune, d'établir des bases claires et uniformes pour l'application des règles et des politiques. Aujourd'hui dans un contexte marqué par une vigoureuse décentralisation dans la plupart des Etats-membres, il est possible et nécessaire d'envisager une application plus différenciée des politiques, entre les pays, comme au niveau des collectivités locales et régionales. **Cela vaut particulièrement pour les politiques ayant un fort impact territorial, dans la mesure où elles ne créent pas des inégalités au regard du marché intérieur.**

Il est proposé de fixer des orientations pour une application plus différenciée des politiques communautaires, en fonction de la situation des territoires. En partant des exemples concrets de la politique agricole, de la politique de l'environnement et de la politique régionale, le groupe 3 b s'y consacre. Il étudie en particulier comment la Commission, les Etats-membres et les autorités locales pourraient conclure des contrats fondés sur la réalisation d'objectifs et comportant de la part des diverses parties une flexibilité quant aux moyens budgétaires ou réglementaires. L'obstacle constitué par les indispensables contrôles financiers à l'encontre d'une responsabilité accrue des acteurs locaux sera spécialement examiné. Les possibilités de développer la formation des acteurs régionaux et locaux aux politiques communautaire seront également approfondies. Le groupe étudie également comment, au-delà des acteurs régionaux reconnus par le Traité, les acteurs urbains pourront être davantage associés à la mise en œuvre de certaines politiques communautaires telles que le transport ou l'environnement.

Mais plus généralement, pour prendre la pleine mesure de la différenciation territoriale, sans mettre en cause la spécificité des constitutions nationales, il est proposé de revenir à la

conception originelle des directives communautaires. Celles-ci établissaient de grands principes adoptés en co-décision, et laissaient à la Commission, aux États-membres et éventuellement aux régions ou à d'autres organismes publics, le soin d'arrêter les détails d'exécution des directives.

Proposition 14 : Eriger la Commission en centre de ressources et restaurer le contrôle du contrôle.

On ne pourra procéder à une différenciation accrue de l'application des politiques communautaires si la défiance mutuelle persiste entre les administrations nationales. Le risque que cette défiance s'accroisse avec l'élargissement est réel, alors même que les pays candidats consentent des efforts parfois considérables à « absorber » l'acquis communautaire.

Ceci invite à examiner en premier lieu la question du contrôle par la Commission de l'application du droit communautaire. L'étude menée par l'équipe gouvernance avec le groupe des coordinateurs des DG pour l'application du droit communautaire montre que les moyens offerts ne permettent pas d'effectuer un contrôle effectif de l'application des directives ou des règlements ; dans certains domaines (par exemple la pêche) les contrôles sur le terrain sont pratiquement impossibles. Le problème soulevé n'est pas seulement technique ou budgétaire (insuffisance de ressources, accaparement de la fonction de contrôle par l'instruction des plaintes). Il est surtout politique, dans la mesure où le partage des responsabilités entre l'Union et les États-membres laisse en pratique à ces derniers l'essentiel de la responsabilité en matière de contrôle et de sanction.

Cependant, le renforcement du contrôle par la Commission, l'OLAF et la Cour des Comptes sur les contrôles nationaux est inutile, si les administrations nationales elles-mêmes sont dépourvues de moyens ou d'expérience. Une autre approche, complémentaire à celle du contrôle, consiste à développer l'échange d'expérience entre les administrations nationales, en développant à cette occasion les techniques des organisations en réseau.

Il est proposé de compléter auprès des directions générales qui pilotent les principales politiques communautaires, la fonction de contrôle par une fonction de « centre de ressource » (information, assistance, coopération) pour la bonne application de ces politiques. La fonction de contrôle devrait être précisée par l'étude menée par l'équipe gouvernance avec les groupes de coordinateurs de l'application du droit communautaire. La fonction de « ressource » devrait bénéficier de la méthodologie mise en place par la DG Elargissement ; pour évaluer l'acquis communautaire des pays candidats à l'élargissement et faciliter le transfert d'expérience entre les administrations nationales, un système régional de jumelages a été mis en place dont l'acquis devrait être étendu aux pays membres de l'Union.

Proposition 15 : Etablir le cadre des agences européennes de décision

Les domaines où l'impact territorial est déterminant se prêtent à une décentralisation « verticale ». Dans d'autres domaines, la rigueur de l'application finale des règles est essentielle. C'est le cas des normes de santé et de sécurité. Les responsabilités décisionnelles correspondantes sont de très grande sensibilité politique. Elles exigeront de plus en plus une fiabilité et une homogénéité de mise en œuvre à l'échelle européenne, à mesure des progrès de l'intégration et des nouvelles technologies. La responsabilité exécutive de la Commission couvre ces tâches décisionnelles (par exemple les autorisations de mise sur le marché des prototypes) et le contrôle de leur bonne exécution. Elle se trouvera de plus en plus sollicitée.

Cependant, les cas extrêmes où des enjeux environnementaux ou de santé sont manifestes ne sont pas les seuls à exiger une application fiable de règlements complexes. Dans d'autres

la surveillance du service universel deviendra vite un enjeu politique essentiel. La responsabilité exécutive potentielle de la Commission dépasse les moyens dont elle dispose.

Il devrait être en principe possible de faire face à ces situations en recrutant à la Commission des spécialistes en qualité et nombre suffisant. Au-delà des difficultés matérielles prévisibles, **il apparaît souhaitable dans une perspective de diffusion des responsabilités européennes et d'inclusion des acteurs nationaux – songeant notamment à l'élargissement – d'opter plutôt pour la voie d'agences communautaires.** Soumises à des règles procédurales claires, elles renforceraient la crédibilité de la législation européenne. A terme, de telles agences, dotées d'une capacité de « recommandation à la Commission » permettraient à celle-ci d'exercer pleinement sa responsabilité normative. **Il en résulterait, au total, un recentrage politique de la responsabilité de la Commission. Celle-ci devrait non seulement exercer une fonction de contrôle des agences, mais aussi assurer une mission générale de cohérence entre leurs champs d'activité.**

Il est donc proposé de construire un cadre pour des « agences européennes décisionnelles ». La proposition préparée par le groupe 3 a (« établir les conditions d'une décentralisation par les agences ») établit une fonction de « régulateur des régulateurs nationaux » sous forme d'agences européennes de décision. Le but est de leur confier un pouvoir exécutif d'application (décisions individuelles, codification des pratiques). La proposition se prononcera en particulier sur les domaines concernés, la base juridique de caractère ad-hoc (au cas par cas) ou générique (sur base d'une directive globale), sur la définition des structures, le mandat et les modalités de contrôle par la Commission et / ou par le Parlement européen. Elle tiendra la balance entre la précision du contrôle et l'indépendance de ces agences dont découle leur autorité.

La proposition n'envisage pas, en revanche, de doter les agences d'un pouvoir normatif exigeant de ce fait un changement des Traités.

2.4 Une Commission en missions pour une Union de projets

Il est donc possible, « à Traité constant », de moderniser la pratique de nos institutions et d'accroître sa qualité démocratique. Les propositions qui précèdent ne prétendent pas à l'exhaustivité. Elles devront être encore approfondies dans le cadre d'une consultation plus vaste, à mener par les groupes interservices. L'enjeu de cette modernisation est de revenir à l'esprit de la méthode communautaire en adoptant une attitude nouvelle :

- Plus affirmative dans la communication sur les grands projets de l'Union (Orientation 2.1).
- Plus responsable à l'égard des citoyens, par la clarification de la chaîne de décision communautaire (Orientation 2.2).
- Plus inclusive à l'égard des acteurs politiques et administratifs de terrain, organisés en cercles ou en réseaux dans une Europe bientôt élargie (Orientation 2.3).

Il s'agit bien d'une démarche de longue haleine. Elle implique un apprentissage mutuel, une diffusion progressive des meilleures pratiques, prolongeant des expériences déjà engagées par la Commission, les Etats-membres, le Parlement européen.

Cette démarche appelle une redéfinition des tâches de la Commission, complétant la réforme administrative déjà entreprise. Il s'agit en définitive, à la faveur du prochain élargissement,

sélectivité. La perspective d'une gouvernance démocratique y conduit (proposition 16).

De même, une relation inclusive entre la Commission et les autres acteurs publics de l'Union sur le mode de l'organisation en réseau, débouche-t-elle plutôt sur une vision de compétences partagées que sur une répartition à-priori des compétences entre l'Union et ses Etats-membres. La recherche d'une gouvernance démocratique pour une « Union de projets » s'harmonise avec une conception précise de l'application du principe de subsidiarité (proposition 17).

Proposition 16 : Recentrer les tâches de la Commission sur la base d'une déclaration de ses missions

Le programme de travail du 11 octobre prévoyait « que les propositions du Livre blanc gouvernance (...) offriront une nouvelle lecture des tâches ou des métiers de base de la Commission découlant du Traité (...) à la lumière du nouveau contexte d'interdépendance entre les différents niveaux de gouvernement. »

Il est proposé que, sous la responsabilité du Collège, soit énoncé dans le futur Livre blanc sur la gouvernance européenne, une déclaration de ses missions. Ce texte court devra traduire en termes politiques les missions que les Traités confient à la Commission. Il explicitera donc la manière dont elle entend les remplir, en cohérence avec une gouvernance démocratique. Sur la base d'une telle déclaration, en tenant compte des grands projets de l'Union (cf. proposition n° 1), il sera possible de mener une analyse systématique des différentes tâches accomplies aujourd'hui par les services de la Commission, afin de distinguer entre les tâches de base et celles qui ne nécessitent pas d'être pérennisées.

Le groupe des pilotes des groupes interservices gouvernance pourrait se voir confier la tâche d'établir le projet de déclaration de missions, avec l'assistance du Service Juridique. L'encadré n° 6 donne un exemple, ad referendum, de ce que pourraient être les thèmes d'une telle déclaration. L'analyse systématique des tâches, sur la base de la déclaration des missions, serait une action à mener en application du Livre blanc sur la gouvernance européenne.

Encadré n° 6 : Une déclaration politique des missions de la Commission

- Avocate des projets de l'Union.
- Architecte et initiatrice des règles et des politiques communes, sur base de l'intérêt général.
- Promotrice de l'implication des collectivités territoriales et de l'association de la société civile.
- Responsable en dernier ressort devant le Parlement et le Conseil des fonctions d'exécution.
- Facilitatrice de la transmission de savoirs pour la mise en œuvre des politiques communes.
- Titulaire du contrôle des contrôles pour la qualité des politiques communes.
- Garante de l'application d'une concurrence équitable.

Le principe de subsidiarité dans le cadre d'une Union de projets

Le programme de travail adopté le 11 octobre précisait enfin que, « s'agissant des compétences particulières de l'Union et des Etats-membres, le programme de travail du Livre blanc viserait particulièrement la répartition des tâches exécutives ; de cet examen se dégageraient des leçons contribuant au débat sur l'articulation des compétences législatives ». Le recentrage proposé ci-dessus des tâches de la Commission tient compte de la vision d'une Union consacrée à la réalisation de quelques grands projets mobilisateurs. C'est par l'adhésion à de tels projets que les citoyens de l'Union, ceux des Etats-membres actuels et ceux des pays candidats, sont invités à se reconnaître Européens ; ce n'est pas par la substitution à leur identité nationale d'une autre identité collective plus vaste. Selon cette logique, la finalité politique de l'Union n'est pas de supplanter les Etats existants par un Etat nouveau. Elle instaure en revanche, dans le cadre de projets communs, un partage des compétences législatives.

La vision d'une délimitation stricte des compétences séparant différents niveaux territoriaux s'ajuste mal avec la perspective d'une Union européenne, intégratrice autour de projets. Elle s'accorde en revanche avec le potentiel de créativité et de mobilisation qu'illustre d'ores et déjà le développement des organisations en réseau à l'échelle de l'Union.

Dans cette logique alternative à celle d'une liste de compétences, l'application de la subsidiarité devrait être précisée sur la base de « principes de partage des compétences » propres à chacun des projets majeurs de l'Union. Ces principes ne peuvent être identiques en effet lorsqu'il s'agit de « réussir l'économie de la connaissance la plus performante du monde » ou de « rechercher pour les générations futures une qualité et une diversité des conditions de vie au moins égale à celle du début du siècle ».

Explicités au niveau de chacune des grands politiques de l'Union, ces principes pourraient mettre en relief à la fois la valeur ajoutée de l'Union et les responsabilités propres des Etats-membres et le cas échéant, des autorités territoriales. Leur formulation préciserait les domaines des compétences exclusives. Mais elle aurait surtout pour but d'éclairer l'exercice des compétences partagées articulé en trois niveaux. Cette articulation devrait s'exprimer en effet dans le choix des instruments disponibles pour accomplir un objectif. Le futur Livre blanc gouvernance montrera, de ce point de vue, que ce choix est largement ouvert. Il concerne principalement la méthode communautaire, avec les différents degrés de participation (orientation 2.2) et de décentralisation (orientation 2.3) qu'elle autorise. Mais il concerne aussi la complémentarité entre la coordination ouverte et la méthode communautaire stricto-sensu (Proposition 11).

Il est proposé, dans le contexte du débat sur les finalités politiques vers une nouvelle CIG en 2004, que les propositions du Livre blanc sur la gouvernance soient prolongées par celles d'une méthode pour l'établissement du partage des compétences. Cette méthode consisterait dans l'élaboration de principes différenciés selon les grands projets de l'Union (article 2 du Traité), et selon les politiques destinées à les atteindre (article 3). Elle devrait guider la mise en œuvre de la subsidiarité et l'application de la proportionnalité, en éclairant particulièrement l'articulation des compétences partagées. Cette articulation serait illustrée par le choix entre différents instruments de participation et de décentralisation mis en relief par le Livre blanc sur la gouvernance européenne.

En conséquence, les conditions d'exercice de la garantie constitutionnelle de l'application du principe de subsidiarité par la Cour de Justice devraient être révisées.

5 Calendrier et méthode

Le Livre blanc sur l'approfondissement de la gouvernance européenne s'adressera autant qu'il se peut non seulement aux nouveaux acteurs de l'Europe qu'aux Etats-membres et au Conseil européen. Il serait donc logique de prévoir sa présentation devant le Parlement européen, puis le CES et au Comité des Régions.

Le Conseil européen de Nice a confié aux présidences suédoise (Göteborg en juin) et belge (Laeken en décembre), la charge d'organiser les étapes du débat global devant déboucher sur la CIG de 2004. Il est suggéré de présenter à Göteborg, en même temps que le rapport sur la stratégie du développement durable, une sorte de « prologue » (10 pages) du Livre blanc sur la gouvernance, où seraient exposées l'essentiel des orientations politiques. Tenant compte des propositions de calendrier déjà faites par la Commission, le calendrier suivant est proposé :

- Poursuite de l'approfondissement et de la consultation sur les propositions contenues dans le rapport sur les orientations (2ème partie) en vue d'un compte-rendu de cette consultation à remettre au Collège pour la fin d'avril.
 - Achèvement des rapports des 12 groupes interservices et transmission au Collège pour la mi-Mai. Ces rapports pourraient avoir le statut de document de travail des services.
 - Approbation du rapport de synthèse par le Collège au cours de la seconde quinzaine de juin.
 - Présentation d'un prologue du Livre blanc à Göteborg.
 - Présentation du Livre blanc sur la gouvernance européenne lors de la session plénière du Parlement européen au début de juillet, puis au CES (juillet) et au CdR (septembre).
 - Engagement de débats dans les Etats-membres et dans les Etats candidats sur les propositions du Livre blanc à partir de septembre en vue d'un rapport sur cette discussion lors du CE de Laeken. Ce rapport devrait contribuer à nourrir le débat ultérieur dans le cadre élargi prévu par les conclusions de Nice.
- La rédaction du rapport de synthèse et des rapports des groupes interservices fera l'objet d'un travail éditorial, visant à développer les exemples et rendre accessibles les analyses et propositions à un large public, à tout le moins le public constitué par les nouveaux acteurs de l'Europe.
 - L'équipe gouvernance et les pilotes des groupes interservices, la DG Budget et la DG Admin, ainsi que la Task Force « Réforme » sont chargés d'étudier les implications concrètes des propositions du Livre blanc qui touchent directement la Commission dans l'esprit d'un complément à la réforme administrative en cours. Ces implications devront apparaître au moins de manière générale, dans la rédaction finale du Livre blanc.

CONCLUSION

Le futur Livre blanc sur la gouvernance européenne constituera un des éléments de la contribution de la Commission au grand débat vers la CIG de 2004. A cet égard, il offrira quelques voies pour aborder les questions de nature constitutionnelle déjà identifiées à Nice :

- Il montrera d'abord que la question de la clarification des compétences devrait être abordée à la lumière d'une clarification préalable, à Traité constant, des responsabilités législatives et exécutives. Il soulignera ainsi les possibilités d'une plus grande décentralisation de l'application de certaines politiques. Adossé à la vision d'une Union de projets, il proposera une méthode pour mieux réguler les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il annoncera une démarche, propre à la Commission, de recentrage de ses fonctions.
- Il soulignera aussi l'importance, aujourd'hui, de la visibilité des grands projets qui donnent sens à l'Union européenne. L'introduction éventuelle d'une Charte des droits fondamentaux dans le Traité ne serait pas sans conséquence sur la formulation de ces projets et des politiques qui leur correspondent.
- Il accordera au Parlement européen une place essentielle, en tant que pièce maîtresse de l'application de la méthode communautaire. Celle-ci s'appuiera de plus en plus sur la qualité des fonctions exécutives qui doivent être soumises à un contrôle démocratique. Dans la perspective d'un fonctionnement en réseau des politiques communautaires, les parlements nationaux seront à terme associés à ce contrôle.

Ayant été élaborées à droit institutionnel constant, les propositions suggéreront aussi, que pour être pleinement effective, la gouvernance démocratique de l'Union devra sans doute franchir les limites actuelles du Traité. Si la notion d'agence européenne de décision, intégrant les régulateurs nationaux devait s'étendre, il deviendrait nécessaire d'asseoir la tutelle de l'exécutif européen sur des agences de caractère réglementaire. Le développement d'instruments législatifs de portée générale, laissant à la Commission, aux Etats-membres et aux collectivités locales le soin d'arrêter les modalités d'exécution, demandera sans doute d'être encadré par la législation primaire. De même la pleine participation des acteurs internationaux, régionaux et locaux, appellera-t-elle leur désignation dans le texte du Traité. La pleine contribution de l'Union aux réformes de la gouvernance mondiale exigera, elle-aussi, des changements institutionnels afin de renforcer son rôle dans l'ensemble du système multilatéral.

Mais l'implication de la gouvernance démocratique est plus profonde encore. Elle exigera un équilibre nouveau entre la Commission, le Conseil et le Parlement, comportant une légitimité renforcée de la Commission, tant vis-à-vis du Conseil des Ministres que du Parlement européen. La transparence ne suffit pas, en effet, à garantir une vitalité démocratique. La médiation politique au jour le jour, comme sur les grands événements, reste irremplaçable.