

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL**

*POUR UNE
PARTICIPATION ACTIVE
DE LA SOCIÉTÉ CIVILE
AUX CONSULTATIONS
PUBLIQUES EUROPÉENNES*

2009

Communication présentée par

Mme Évelyne Pichenot

MANDATURE 2004-2009

Séance du Bureau du 26 mai 2009

***POUR UNE PARTICIPATION ACTIVE DE
LA SOCIÉTÉ CIVILE
AUX CONSULTATIONS PUBLIQUES
EUROPÉENNES***

**Communication du Conseil économique, social et environnemental
présentée au nom du Bureau par Mme Evelyne Pichenot
au nom de la délégation pour l'Union européenne**

SOMMAIRE

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUCTION | 3 |
| I - UN ENSEMBLE DE CONSULTATIONS PRÉCÈDE L'INITIATIVE DE LA COMMISSION..... | 5 |
| A - UNE AMPLIFICATION PROGRESSIVE DU RÔLE DES CONSULTATIONS | 5 |
| 1. Depuis 1999, une phase consultative est obligatoire en amont de la décision | 5 |
| 2. Des outils de programmation du travail et d'évaluation..... | 9 |
| B - DES CONSULTATIONS PUBLIQUES QUI S'INSÈRENT DANS UN ENSEMBLE PLUS VASTE DE CONSULTATION | 11 |
| 1. Les consultations institutionnelles : CESE et CdR | 11 |
| 2. Le rôle spécifique des partenaires sociaux européens | 13 |
| 3. La comitologie..... | 14 |
| 4. Émergence de réseaux de plates-formes européennes | 15 |
| 5. Consultations informelles, lobbying et groupes d'intérêt et de pression | 16 |
| II - DES AMÉLIORATIONS ONT ÉTÉ ENGAGÉES DANS LE PROCESSUS DE CONSULTATION..... | 19 |
| A - L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DU CESE AVEC LA COMMISSION | 19 |
| B - L'INFLUENCE DU DISPOSITIF « MIEUX LÉGIFÉRER »..... | 22 |
| C - UNE VOLONTÉ DE TRANSPARENCE : UNE SÉRIE D'INITIATIVES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES | 23 |
| 1. Les premières initiatives conduites dans le cadre du <i>Livre blanc sur la gouvernance européenne</i> | 23 |
| 2. Définition de principes généraux et de normes minimales de consultation..... | 25 |
| 3. Vers de nouvelles règles en matière de transparence..... | 27 |
| 4. Le lancement d'un registre public des groupes d'intérêt et de pressions à Bruxelles..... | 28 |
| D - UN ÉQUILIBRE IMPARFAIT ENTRE RECHERCHE DE PARTICIPATION ACCRUE ET VOLONTÉ DE STRUCTURER LES ACTEURS ? | 29 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Une volonté de concilier structuration des acteurs consultés au niveau européen et ouverture | 29 |
| 2. Un risque de sélection de fait des intervenants ? | 30 |
| III - LES CONSULTATIONS PUBLIQUES DE LA COMMISSION : QUELLE ORGANISATION, QUELLE PARTICIPATION, QUELS RÉSULTATS ? | 31 |
| A - L'ORGANISATION DES CONSULTATIONS | 31 |
| 1. Quel cadre d'accessibilité pour les consultations ? | 32 |
| 2. Quelle sensibilisation pour quelle cible ? | 33 |
| 3. Accessibilité linguistique : une prédominance très marquée de l'anglais..... | 35 |
| 4. Aperçu de la répartition de l'origine des DG dans le panel des consultations étudié..... | 37 |
| 5. Diversité des finalités des consultations | 38 |
| 6. Mise en œuvre du principe des huit semaines de délai..... | 39 |
| 7. Nature des questionnaires..... | 40 |
| B - UNE PARTICIPATION VARIABLE, MAIS RELATIVEMENT LIMITÉE..... | 41 |
| 1. Une participation inégale selon les consultations | 42 |
| 2. Dénombrement par pays, toutes catégories confondues..... | 44 |
| 3. Contributions des instances gouvernementale et autres autorités nationales | 44 |
| 4. Acteurs non gouvernementaux (entreprises, citoyens, universités) : des contributeurs dont la participation varie considérablement selon les consultations..... | 46 |
| 5. Contributions des autorités locales et régionales..... | 51 |
| C - PROBLÉMATIQUE D'UNE APPROCHE QUALITATIVE DES CONSULTATIONS ET DES USAGES QU'EN FONT LA COMMISSION ET LES AUTRES INSTITUTIONS EUROPÉENNES..... | 52 |
| 1. Une analyse qualitative très difficile | 52 |
| 2. Rappel des finalités des consultations pour la Commission | 55 |
| 3. Critères de prise en compte des contributions par la Commission | 55 |
| 4. Quels usages en font les autres institutions et les autres acteurs | 57 |
| IV - MIEUX CONSULTER POUR MIEUX LÉGIFÉRER | 58 |
| A - AMÉLIORER LES CONSULTATIONS PUBLIQUES AU NIVEAU EUROPÉEN | 58 |
| 1. Mieux faire savoir que des consultations sont ouvertes..... | 58 |
| 2. Remédier au handicap majeur constitué par le problème des langues | 59 |
| 3. Favoriser l'anticipation et améliorer encore le respect des délais .. | 61 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4. Améliorer le suivi des consultations et la restitution aux contributeurs | 62 |
| 5. Tirer pleinement parti de l'apport des contributions | 63 |
| B - AUGMENTER AU NIVEAU NATIONAL LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AUX CONSULTATIONS PUBLIQUES | |
| 1. Le rôle des relais nationaux de la Commission | 63 |
| 2. Un rôle incitatif des instances gouvernementales qui doit être développé | 64 |
| 3. Un rôle d'information sur les consultations qui devrait être démultiplié au niveau national | 65 |
| 4. Un rôle proactif du Conseil économique, social et environnemental (CESE de France) en lien avec les organisations de la société civile..... | 66 |
| C - RENFORCER LA CULTURE DU DIALOGUE AVEC LES PARTIES INTÉRESSÉES | |
| 1. Généraliser la pratique des consultations | 67 |
| 2. Améliorer la pratique des consultations pour les études d'impact et l'élargir aux évaluations..... | 68 |
| 3. Améliorer le registre des Groupes d'intérêt et le code de conduite des groupes d'intérêt | 68 |
| CONCLUSION..... | 69 |
| ANNEXES..... | |
| Annexe 1 : Vote par la délégation pour l'Union européenne, le 19 mai 2009 .. | 73 |
| Annexe 2 : Code de conduite pour les représentants d'intérêts | 75 |
| Annexe 3 : Intégrité : Traité CE et statut des fonctionnaires . | 79 |
| Annexe 4 : Rappel détaillé des Principes généraux et normes minimales | 81 |
| Annexe 5 : Les principes de la bonne gouvernance | 83 |
| Annexe 6 : Page d'accueil du site « <i>Votre point de vue sur l'Europe</i> »..... | 85 |
| Annexe 7 : Onglet « Consultations » du site « Votre point de vue sur l'Europe » . | 86 |
| LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES..... | |
| TABLE DES SIGLES | |
| | 91 |

Le 16 décembre 2008, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a confié à la délégation pour l'Union européenne la préparation d'une communication intitulée *Pour une participation active de la société civile aux consultations publiques européennes*.

La délégation pour l'Union européenne a désigné en son sein sa présidente, Mme Évelyne Pichenot, pour en être le rapporteur¹.

Afin de parfaire son information, la délégation a entendu :

- Mme Viviane de Beaufort, professeur à l'ESSEC ;
- M. Jean-Claude Karpelès, membre de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, Président du Club Europe de la CCIP ;
- Mme Brigitte Lacoue-Labarthe, chef du secteur « Marché intérieur, consommateur, concurrence, aides d'État » au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ;
- M. Gérard Legris, chef de l'unité « Transparence, relations avec les groupes d'intérêt et les organisations extérieures » au Secrétariat général de la Commission européenne ;
- Mme Hélène Michel, maître de conférences en sciences politiques à l'Université de Lille II.

¹ Cette communication a été adoptée par le Bureau lors de sa séance du 26 mai 2009. Le résultat du vote en délégation figure en annexe 1.

INTRODUCTION

Dotée du pouvoir d'initiative en matière législative, depuis l'origine de la construction européenne, la Commission européenne doit recourir, en vertu des traités, à des consultations institutionnelles, notamment celles du Comité économique et social européen. Elle s'entoure par ailleurs de groupes consultatifs et/ou de comités d'experts nationaux. Elle procède en outre de manière croissante à différentes formes de consultation publique, cette pratique ayant pris un essor considérable avec le traité d'Amsterdam, en 1997, par l'inscription d'une phase consultative obligatoire en amont de la décision.

Pour l'avenir, le traité de Lisbonne renforce ces procédures de consultation dans son article 8 B (article 11 dans le traité consolidé) : « *Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union* » ; « *les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile* » tandis que, « *en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées* ». À l'heure où cette communication est élaborée, ce traité est encore en cours de ratification. En tout état de cause, les difficultés du débat sur ce traité dans divers pays ont démontré déjà l'urgence de conforter l'appropriation civique et la participation citoyenne à la construction européenne.

L'année 2009 s'annonce cruciale. Après l'élection du Parlement européen à la fin du premier semestre, la désignation d'une nouvelle Commission européenne par le Conseil européen et par le futur Parlement se traduiront par l'élaboration d'un nouvel agenda. Dans le contexte difficile constitué par la crise financière, économique et sociale à laquelle est confrontée l'Union européenne, il reviendra à cette Commission de définir, pour cinq ans, un nouveau programme de travail européen, susceptible de répondre à l'attente des citoyens européens.

La pratique des consultations publiques par la Commission européenne, beaucoup plus développée qu'elle ne l'est au niveau national, en particulier en France, constitue pour notre assemblée une source de valorisation de son rôle consultatif. Elle est aussi un moyen privilégié de susciter l'adhésion par une participation plus active en amont de la décision des diverses composantes de la société civile.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) de France s'implique déjà de diverses manières dans les consultations publiques européennes, notamment en ayant répondu, depuis 2005, directement et par la voie des groupes qui le composent, à plusieurs de ces consultations. La pratique de ces consultations lui semble en effet un enjeu important. L'avis de notre

assemblée sur la directive services, exemple patent d'un mauvais fonctionnement des consultations - car la société civile n'a pas été suffisamment associée et/ou présente -, a démontré qu'une proposition de directive mal préparée pouvait engendrer de graves difficultés². Le Plan D « Dialogue, débat, démocratie », qui avait été lancé comme un programme majeur pour contribuer à « combler le fossé », n'a pas pour l'instant donné des résultats à la hauteur de cette ambition.

Nombre de consultations dans les industries de réseaux, ou, plus récemment, la préparation de la directive Reach, ont a contrario démontré l'efficacité que peut produire la consultation des partenaires sociaux et, de manière plus générale, de la société civile. De même, dans un registre de compétence d'appui, le Livre vert sur la bibliothèque numérique européenne a été un facteur d'accélération pour la création d'une fondation européenne des bibliothèques patrimoniales, musées et centres d'archives.

La Commission européenne met en exergue, dans le cadre de sa politique extérieure, l'importance d'associer activement les sociétés civiles locales. Le Comité économique et social européen y contribue amplement par les réseaux, tables-rondes et comités conjoints qu'il a mis en place en relation avec des accords bilatéraux. L'amélioration des consultations dans la politique interne de l'Union européenne constitue un élément de renforcement de ce comportement exemplaire qu'elle prône dans sa politique extérieure. Le CESE de France y participe pour sa part notamment à travers Tresmed et constate que ces échanges entre sociétés civiles sont bien souvent intenses, constants car moins soumis aux aléas politiques.

Le Conseil économique, social et environnemental de France a déjà abordé cette problématique de la participation aux consultations publiques dans plusieurs travaux récents, notamment dans le cadre de ses communications *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapportée par M. Jean-Marc Roirant et *De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur « Mieux légiférer »*, dont Mme Catherine Dumont était le rapporteur.

Cette communication analyse le dispositif actuel des consultations publiques, avec leur intérêt et leurs limites. Elle formule des propositions tendant à améliorer les procédures utilisées aujourd'hui dans ce cadre, de manière à susciter une participation accrue de la société civile en France et dans les autres États membres. Elle invite les autorités publiques en France à renforcer le rôle du CESE dans ce dispositif, à un moment où se concrétisent les réformes de cette institution à vocation consultative.

² Avis *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur*, rapporté par M. Francis Lemor (janvier 2005).

I - UN ENSEMBLE DE CONSULTATIONS PRÉCÈDE L'INITIATIVE DE LA COMMISSION

Des consultations précèdent l'initiative de la Commission européenne, pour déterminer s'il est nécessaire et opportun de légiférer ou non, - le refus de légiférer peut exister, comme l'a montré le cas des services sociaux d'intérêt général (SSIG) - ou de recourir à d'autres instruments non législatifs (recommandations, programme d'actions, principes communs...).

A - UNE AMPLIFICATION PROGRESSIVE DU RÔLE DES CONSULTATIONS

1. Depuis 1999, une phase consultative est obligatoire en amont de la décision

Le recours par la Commission européenne à des procédures de consultation remonte aux origines de la Communauté européenne : le Comité économique et social européen, « *assemblée consultative représentative des opérateurs économiques et sociaux* », selon le mot de son premier Secrétaire général, M. Jacques Genton³, a été institué dès les traités de Rome de 1957 ; de même, la participation de représentants de groupes d'intérêt et de pression à l'élaboration des propositions de décisions de la Commission est ancienne. Le processus consultatif européen s'est toutefois sensiblement développé dans les années 90, l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999 marquant une étape importante avec l'inscription dans ce traité d'une phase consultative obligatoire en amont de la décision. Le Protocole relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, joint au traité d'Amsterdam, énonce en effet que « *la Commission devrait (...) procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs et publier, dans chaque cas approprié, des documents relatifs à ces consultations* ».

La Convention d'Aarhus, votée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE-ONU) en 1998 et ratifiée par la France en 2002, consacre un droit à l'information, à l'accès à la justice et surtout à la participation du « public concerné » à l'élaboration de la réglementation dans le domaine environnemental et ce à un moment où « *toutes les options et solutions sont encore possibles et (où) le public peut exercer une réelle influence* » (article 6.2.4.). Si, comme le souligne Loïc Blondiaux, « *la portée juridique de ce texte en droit interne reste encore discutée, sa force d'entrainement potentiel est indéniable*⁴ ».

³ Jacques Genton, *Comité économique et social européen : 50 ans de démocratie participative 1958-2008*, (CESE 2008-01-fr) (2008).

⁴ Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Seuil, « La République des Idées », (mars 2008), p. 21. Voir aussi « Convention d'Aarhus : de la négociation internationale à la mise en œuvre nationale », in Raphaël Billé, Laurent Mermet, Martine Berlan-Darqué, Nathalie Berny et Alexandre Emerit, *Concertation, Décision, Environnement*, Paris, La documentation Française, 2005, volume III, pp. 57 à 104.

À également concouru à l'amplification de cette procédure l'usage d'Internet, qui n'a pas manqué d'être perçu, dans les années 1990, comme ouvrant la voie d'une « *transformation radicale* »⁵ de la relation entre « *gouvernants* » et « *gouvernés* ». Pour cet ensemble géographique vaste, à la population nombreuse et diverse, qu'est l'Union européenne, l'ère électronique offre en effet à cette époque des perspectives nouvelles pour promouvoir une information immédiate et directe des associations et des citoyens, ainsi que des formes de participation individuelle ou collective. Leur expression prend place à côté du rôle essentiel des gouvernants.

En 2001, le Livre blanc sur la gouvernance européenne marque une étape décisive après le traité de Nice pour rapprocher l'Europe des citoyens. Il « *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* »⁶. Le traité de Nice ayant mentionné la « *société civile organisée* » (article 257 du traité CE sur le Comité économique et social européen), ce Livre blanc propose pour la première fois une définition de la notion de société civile : « *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 des communautés religieuses* »⁷.

La consultation reste encore un instrument en émergence. Après une phase d'expérimentation, ces mécanismes s'affinent, se précisent. Cela reste un apport relativement récent à l'élaboration des décisions publiques, qui constitue une concrétisation du chapitre sur la démocratie participative du traité de Lisbonne.

L'essor de cette pratique s'est traduit au cours de l'actuel mandat de la Commission par plus d'une centaine de consultations par an sur des thèmes très divers, l'usage des consultations en ligne sur Internet conférant à ce dispositif une visibilité accrue : 159 communications et 95 consultations par internet en 2004, 187 communications et 106 consultations par internet en 2005⁸.

Parmi ces consultations, un grand nombre prend la forme de Livres verts ou de Livres blancs.

⁵ Cité par Patrick Fléchy, « *Les enjeux démocratiques et administratifs d'Internet* », *Regards sur l'actualité*, n° 327, p. 5, (2007).

⁶ *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, Commission européenne, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001, p. 3.

⁷ *Ibid.*, cité par Florence Chaltiel, in *Processus de décision dans l'Union européenne*, La documentation Française, collection « *Réflexion Europe* », p. 39, (août 2006).

⁸ *Rapport public 2007* du Conseil d'État.

Les Livres verts sont des documents de réflexion purement consultatifs, assortis d'interrogations, présentés par la Commission sur les réformes qu'elle envisage afin d'ouvrir le débat. Parfois établis à partir des réponses aux questionnaires préalablement envoyés aux acteurs d'un secteur et aux administrations des États membres, et diffusés avant toute décision formelle, ils retracent la situation dans un secteur donné, recensent les problèmes soulevés et présentent les solutions susceptibles d'y être apportées. Dans certains cas, ils sont à l'origine de développements législatifs ultérieurs.

La Commission européenne a publié huit Livres verts en 2008, portant sur des thématiques très diverses.

En 2008 :

- *Le personnel de santé en Europe*⁹ ;
- *La gestion des biodéchets dans l'Union européenne*¹⁰ ;
- *Les recours collectifs pour les consommateurs*¹¹ ;
- *La qualité des produits agricoles : normes de commercialisation, exigences de production et système de qualité*¹² ;
- *La cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale une force*¹³ ;
- *Le droit d'auteur dans l'économie de la connaissance*¹⁴ ;
- *Migration et mobilité : enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens*¹⁵ ;
- *La transparence du patrimoine des débiteurs*¹⁶.

La Commission européenne avait auparavant publié 11 Livres verts en 2007, 12 en 2006, 14 en 2005, 6 en 2004 et en 2003, 3 en 2002 et 8 en 2001. Les consultations autour d'un Livre vert constituent un élément essentiel de l'étude d'impact, procédure interne à la Commission préalable à toute initiative¹⁷.

À un stade plus avancé de formalisation de ses propositions, la Commission européenne procède par ailleurs à la publication de Livres blancs. Les Livres blancs sont des documents contenant des propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique. Ils font parfois suite à un Livre vert publié en vue d'engager un processus de consultation au niveau européen. Tandis que les Livres verts exposent un éventail d'idées à des fins de débat public, les Livres blancs contiennent un ensemble de propositions dans des

⁹ COM(2008) 44, décembre 2008.

¹⁰ COM(2008) 811, décembre 2008.

¹¹ COM(2008) 794, novembre 2008.

¹² COM(2008) 641, octobre 2008.

¹³ COM(2008) 616, octobre 2008.

¹⁴ COM(2008) 466, juillet 2008.

¹⁵ COM(2008) 423, juillet 2008.

¹⁶ COM(2008) 128, mars 2008.

¹⁷ Audition de M. Gérard Legris devant la délégation pour l'Union européenne, le 14 avril 2009.

domaines politiques spécifiques et constituent l'instrument d'un débat sur leur pertinence et leur opérationnalité.

La Commission européenne a publié un Livre blanc en 2008 et trois en 2007, qui ont porté sur les thématiques suivantes :

- *Les actions en dommages et intérêts pour infractions aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante*¹⁸ ;
- *Ensemble pour la santé : une approche stratégique 2008-2013*¹⁹ ;
- *Le sport*²⁰ ;
- *Stratégie européenne pour les problèmes de santé, liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité*²¹.

La Commission avait publié 2 Livres blancs en 2006, dont un sur *Une politique de communication européenne*, auquel notre assemblée a répondu²², 2 Livres blancs en 2005, 2 en 2004, 1 en 2003 et 4 en 2001.

Nombre de ces Livres verts et blancs ont débouché ou débouchent ultérieurement sur des textes de droit positif, règlements ou directives.

Une récente étude conduite par la Fondation Robert Schuman montre que, de juin 2004 à février 2009, le nombre des actes normatifs adoptés par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne a été de 142 directives et 145 règlements au total, auxquels s'ajoutaient 60 directives et 652 règlements adoptés par le Conseil seul. Les principaux domaines avaient été, pour cette période, par nombre d'actes :

- la politique industrielle et le marché intérieur (49 directives et 40 règlements) ;
- l'environnement et la protection du consommateur (48 directives et 23 règlements) ;
- le droit d'établissement et la libre prestation de services (32 directives) ;
- la politique des transports (21 directives et 19 règlements) ;
- la libre circulation des travailleurs et la politique sociale (14 règlements)²³.

¹⁸ COM(2008) 165, avril 2008.

¹⁹ COM(2007) 630, octobre 2007.

²⁰ COM(2007) 391, juillet 2007.

²¹ COM(2007) 279, mai 2007.

²² Communication *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapportée par M. Jean-Marc Roirant (juillet 2006).

²³ Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Les élections européennes de juin 2009 : un triple choix », article paru dans *L'État de l'Union en 2009 – Rapport Schuman sur l'Europe* (avril 2009). Sources statistiques : données Eulex. Les calculs ont été effectués par les deux auteurs.

2. Des outils de programmation du travail et d'évaluation

Les institutions européennes, et en particulier la Commission, présentent à échéances régulières un plan stratégique et un programme de travail annuel, cet effort de programmation contribuant à assurer une prévisibilité importante des thématiques qu'elle abordera. Elle favorise ainsi l'anticipation pour un observateur attentif et averti.

Tous les cinq ans, la Commission présente un « plan d'action stratégique », En janvier 2005, elle a ainsi publié ses « Objectifs stratégiques 2005-2009 : Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen. Prospérité, solidarité et sécurité ». Cet effort de programmation se poursuit et s'actualise avec le programme de travail annuel, arrêté en concertation avec le Conseil et le Parlement européen, qui comporte la liste des initiatives législatives et non législatives (dont les livres verts et livres blancs) envisagées au cours de l'année à venir et des propositions de texte susceptibles d'être soumises à l'examen du Conseil et du Parlement européen. La Commission a fait paraître en février 2008 la communication *Stratégie politique annuelle pour 2009*²⁴, présentant au Parlement européen, au Conseil européen, au, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, les actions clés, centrées sur sept thèmes, qu'elle prévoit pour la dernière année de son mandat.

Cette prévisibilité est par ailleurs confortée par le fait que les textes de droit européen sont, pour une grande part d'entre eux, articulés dans une logique de paquet : les textes ne sont pas adoptés isolément mais s'inscrivent dans un flux continu de textes annoncés à l'avance et s'enchaînant logiquement.

La Commission européenne a entrepris depuis le début de l'année 2005, dans le cadre de la stratégie visant à « Mieux légiférer »²⁵, de mettre en place des études d'impact approfondies, pour évaluer, *a priori* et *a posteriori*, l'efficacité des mesures envisagées au regard des buts recherchés.

« *Ce système d'analyse d'impact vise à garantir l'élaboration, par ses services, d'initiatives reposant sur des données probantes par une évaluation intégrée et équilibrée des problèmes à résoudre et des différents moyens envisageables*²⁶ ».

²⁴ *Stratégie politique annuelle pour 2009*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM(2008) 72 final.

²⁵ Les autres volets de cette stratégie sont constitués, outre par les diverses formes de consultations publiques, par le « toilettage » du droit communautaire, par le retrait des textes jugés obsolètes ainsi que par le programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union (cf. la communication *De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur « Mieux légiférer »*, rapportée par Mme Catherine Dumont, pp. 103 à 130).

²⁶ *Rapport pour l'année 2007* du Comité d'analyse d'impact, Commission européenne.

Les principaux projets de règlements ou de directives doivent à ce titre, depuis 2005, être accompagnés d'une analyse d'impact évaluant leurs coûts et leurs bénéfices pour l'économie européenne. Cette pratique a pour objet de parvenir à :

- agir au niveau approprié, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, en envisageant la possibilité de ne prendre aucune initiative législative au niveau européen ou de privilégier des alternatives à la législation ;
- rechercher une cohérence avec les autres politiques européennes dans le cadre des trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental), les effets sur l'économie, la dimension sociale et l'environnement étant analysés, même si l'accent est mis sur la compétitivité économique, dans la logique du recentrage de la stratégie de Lisbonne intervenu en 2005²⁷.

La DG Emploi et Affaires sociales a élaboré un guide pratique à l'attention des fonctionnaires et des consultants pour apprécier l'impact social de toute mesure envisagée, y compris des règlements.

Les études d'impact sont désormais systématisées et un comité d'analyse d'impact a été institué en novembre 2006. Sa mission est d'assurer un appui qualitatif et, par les avis qu'il rend, un contrôle de qualité des analyses d'impact élaborées par les services de la Commission européenne. Désignés par le Président de la Commission, et placés sous son autorité, les membres du comité exercent leur activité de manière indépendante vis-à-vis des services de la Commission, des membres du collège de la Commission et des groupes de pression, en veillant à respecter la distinction entre leur statut de fonctionnaires au sein de la Commission et de membres du comité. Il s'efforce d'assurer la plus grande transparence de ses travaux. Ses recommandations peuvent être consultées par l'ensemble du personnel de la Commission et sont intégrées officiellement dans la procédure de décision interne de la Commission. Ses avis sont également mis à disposition des autres institutions et du public après l'adoption de l'initiative correspondante par la Commission²⁸.

Entré en fonction en 2007, ce comité a livré, dès cette première année de fonctionnement, 112 avis sur des analyses d'impact accompagnant les initiatives présentées par la Commission²⁹. En 2008, il a livré 182 avis sur des analyses d'impact accompagnant les initiatives présentées par la Commission européenne (dont 41 initiatives de simplification, 43 avis sur des projets d'analyses d'impact soumis à nouveau et 4 avis sur des analyses d'impact³⁰). Il a en outre formulé

²⁷ *Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'Etat*, Annexe IV, p. 1.

²⁸ *Rapport pour l'année 2007 du Comité d'analyse d'impact*, Commission européenne, p. 3.

²⁹ *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne en 2007*, p. 20.

³⁰ *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne en 2008*, pp. 13 et 21.

diverses recommandations pour contribuer au perfectionnement de la méthodologie d'analyse d'impact³¹.

B - DES CONSULTATIONS PUBLIQUES QUI S'INSÈRENT DANS UN ENSEMBLE PLUS VASTE DE CONSULTATION

Par souci d'exhaustivité, même si elle est centrée sur les formes de consultations publiques qui se développent particulièrement depuis une dizaine d'années auprès des parties concernées, cette communication rappelle, pour montrer le cadre dans lequel s'insère ce dispositif, les formes institutionnelles de consultations actées par les traités qui en définissent aussi les acteurs.

1. Les consultations institutionnelles : CESE et CdR

Le Comité économique et social européen (CESE), créé en 1957 par le traité de Rome, est, selon le traité de Nice, « *l'organe institutionnel chargé de la représentation de la société civile organisée* ». Institution à vocation consultative, il est composé actuellement de 344 conseillers³², répartis en trois groupes (I. Employeurs, II. Travailleurs et III. Activités diverses) et nommés par le Conseil de l'Union sur proposition de chacun des 27 États membres (art. 259 du TCE) pour quatre ans renouvelables.

Assurant une fonction de conseil auprès du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission, il est obligatoirement consulté par la Commission ou par le Conseil dans les cas prévus par le traité (art. 262 du TCE). Les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont étendu à un plus grand nombre de politiques cette consultation obligatoire, qui s'applique aujourd'hui aux domaines suivants : marché intérieur, politique sociale, travail, formation, cohésion économique et sociale, politiques d'environnement, de santé publique et de protection des consommateurs, recherche, politique industrielle, transport, rapport sur la citoyenneté de l'Union et fiscalité. Le CESE peut en outre être consulté dans tous les cas où Commission, Conseil et Parlement européen (ce dernier depuis le traité de Nice) le jugent opportun. Il peut par ailleurs prendre lui-même l'initiative d'émettre des avis et ses avis exploratoires élaborés à la demande des autres institutions communautaires lui permettent de faire des suggestions sur un sujet déterminé pouvant conduire, ultérieurement, à une proposition de la Commission. Il répond aussi aux consultations présentées sous forme de Livre vert ou de Livre blanc.

Ces avis, dont l'élaboration peut donner lieu à des auditions publiques afin de recueillir les points de vue d'un large éventail des parties concernées (*stakeholders*) sont adoptés à la majorité simple en assemblée plénière, après discussion approfondie en groupe d'étude et en section, puis publiés au Journal officiel et transmis à la Commission, au Conseil et au Parlement européen. 150 à 170 avis par an sont adoptés chaque année.

³¹ *Rapport pour l'année 2007* du Comité d'analyse d'impact, Commission européenne, p. 4.

³² Le traité de Nice a limité à 350 le nombre des membres du Comité européen.

Par la désignation d'un expert pour l'assister dans la conception d'un avis, un conseiller du Comité fait un choix majeur qui orientera le résultat final.

À la demande de la Commission européenne, le Comité organise aussi des conférences ou des auditions larges qui précèdent la préparation des consultations formelles.

Il accueille aussi des auditions ou conférences avec des représentants des sociétés civiles extracommunautaires sous forme de tables rondes, comités mixtes (APE, Inde, Chine...)³³.

Le Comité des Régions (CdR) a été mis en place en 1994. Régi par les articles 263 à 265 du TCE, il comporte le même nombre de membres, désignés selon la même répartition par État que le CESE. Les membres du CdR, représentant les collectivités régionales et locales, doivent être titulaires d'un mandat électoral ou responsables devant une assemblée élue (art. 263 du TCE). Si la répartition entre les catégories de collectivités territoriales est laissée à l'appréciation de chaque État membre, les délégations nationales doivent refléter l'ensemble des équilibres politiques, géographiques et locaux de leur État.

Le CdR est obligatoirement saisi par la Commission et le Conseil dans tous les cas prévus par le traité et quand les projets envisagés portent sur la coopération transfrontalière ; lui sont obligatoirement soumises les propositions de la Commission portant sur l'éducation, la culture, la santé publique, les réseaux transeuropéens, la cohésion économique et sociale, le fonds de cohésion, le fonds social, les missions des fonds structurels, les questions sociales, l'emploi, la formation professionnelle, l'environnement et la politique des transports. Il peut être consulté par la Commission, le Conseil et le Parlement européen quand l'une de ces institutions l'estime souhaitable. Il peut aussi émettre un avis lorsque lui-même le juge opportun (art. 265 du TCE).

Le Comité des Régions émet trois autres types d'actes :

- les résolutions lui permettent d'exprimer son avis sur des sujets d'actualité importants ;
- les rapports de prospective et d'impact, que peuvent seuls solliciter le président ou les membres de la Commission européenne, permettent au CdR d'intervenir en amont du processus décisionnel ; dès que la Commission décide de rédiger un document intéressant les villes et les régions, le CdR conduit des recherches sur le terrain ;
- les études, réalisées avec l'aide d'experts extérieurs, portent sur divers aspects de la dimension régionale et locale de l'Union européenne³⁴.

³³ *Le CESE, un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, Office des publications officielles des Communautés européennes et site Internet du CESE.

³⁴ *L'Union européenne*, sous la direction de M. Louis Dubouis, Les notes de la documentation française (2004), et « Le Comité des Régions en un clin d'œil », site Internet du Comité des Régions, www.cor.europa.eu.

Le traité de Lisbonne en cours de ratification prévoit de donner au CdR un pouvoir de saisir la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) en cas de violation du principe de subsidiarité³⁵.

2. Le rôle spécifique des partenaires sociaux européens

La Commission européenne a l'obligation de consulter les partenaires sociaux européens avant de présenter des propositions dans le domaine social, en vertu de l'article 138 du TCE.

Les partenaires actuellement reconnus sont pour les employeurs : *BusinessEurope* (Association européenne des employeurs), le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) et l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) et, pour les salariés, la Confédération européenne des syndicats (CES)³⁶ ainsi que le Comité de liaison Eurocadres/Confédération européenne des cadres (CEC) *European Managers*.

La consultation doit porter sur l'orientation d'une action communautaire dans le domaine social, puis, si celle-ci est jugée souhaitable, sur son contenu. Cette procédure s'applique à toutes les normes relatives à l'emploi, au droit du travail et aux conditions de travail, aux droits des syndicats et aux négociations collectives. Les partenaires sociaux européens peuvent marquer leur préférence pour la voie contractuelle et disposent alors de neuf mois renouvelables pour conclure un accord.

Les partenaires sociaux ne sont en revanche pas formellement associés aux groupes de travail conduisant à l'élaboration des politiques incitatives fondées sur des recommandations et coordinations. Ils ne participent pas non plus aux méthodes ouvertes de coordination mises en place par la Commission sur les politiques sociales, notamment en matière de retraite ou de politiques de l'emploi, si l'on excepte le Sommet social tripartite³⁷. En France, la consultation préalable des partenaires sociaux sur ces méthodes de coordination est conduite au sein du Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI)³⁸. Dans certains cas, des accords conclus par les partenaires sociaux peuvent devenir des directives européennes, l'accord-cadre du 18 mars 1999 sur le travail à durée déterminée ayant par exemple donné la directive 99/70/CE du 28 juin 1999.

³⁵ « Cinquante ans du Comité économique et social européen », dossier spécial d'*Europolitique*, n° 3538 du 28 mai 2008, p. 8.

³⁶ Cinq centrales syndicales françaises (CFDT, CFTC, CGT, CGT-FO et UNSA) participent aux travaux de la Confédération européenne des syndicats (CES) et la CFE-CGC est pour sa part membre de la Confédération européenne des cadres (CEC), certaines de ces organisations disposant d'un bureau de représentation permanente auprès de l'Union européenne.

³⁷ Avis *Quelles compétences sociales, quels acteurs dans une Union européenne élargie ?*, rapporté par Mme Évelyne Pichenot (octobre 2002).

³⁸ *Rapport public 2007 du Conseil d'Etat*, p. 258.

3. La comitologie

Le traité de Rome prévoyait déjà que le Conseil « confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit » et qu'il pouvait « se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution ». En pratique, cela signifiait créer, pour encadrer le travail de la Commission européenne, des comités composés de représentants des États membres, réalité désignée par le terme de « comitologie »³⁹.

Depuis 2006, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne peuvent faire obstacle, en les bloquant, aux décisions d'exécution en rapport avec les domaines régis par la codécision.

Il existe quatre types de comités :

- les **comités consultatifs** adressent leur avis à la Commission, qui doit essayer d'en tenir compte ;
- les **comités de gestion** : quand les mesures arrêtées par la Commission ne sont pas conformes à l'avis préalable de ce comité de gestion, la Commission doit les communiquer au Conseil qui peut prendre, pendant un délai défini à la base de l'acte, une décision différente à la majorité qualifiée ;
- les **comités de réglementation** : quand les mesures envisagées par la Commission ne sont pas conformes à l'avis préalable du comité de réglementation, la Commission doit les communiquer au Conseil et, pour information, au Parlement européen ; le Conseil peut donner son accord ou apporter une modification, dans un délai qui ne peut excéder trois mois ; à défaut d'une décision du Conseil, la Commission arrête les mesures d'exécution, sauf si le Conseil s'y oppose ; dans ce dernier cas, la commission peut soumettre une proposition révisée, une nouvelle proposition ou soumettre à nouveau la même proposition ;
- les **comités de réglementation avec contrôle** doivent permettre au Conseil et au Parlement d'effectuer un contrôle préalable à l'adoption de mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non-essentiels d'un acte adopté en codécision ; en cas d'opposition manifestée par l'une des deux institutions, la Commission ne peut arrêter la mesure proposée ; elle peut en revanche soumettre une proposition modifiée ou une nouvelle proposition.

³⁹ Christian Lequesne et Alejandro Ribo Labastida, « Les institutions de l'Union », notice n° 2, in *L'Union européenne – Édition du Traité de Lisbonne*, sous la direction de Jacques Ziller, La documentation Française, collection « Les Notices », pp. 18 et 19 (2008).

4. Émergence de réseaux de plates-formes européennes

L’organisation d’un mouvement associatif européen est déjà ancienne. Des associations se sont constituées très tôt, notamment pour promouvoir la construction européenne (Mouvement européen, Fondation Robert Schuman, Notre Europe, Maisons de l’Europe, Europe et société, Europartenaires...) dont certaines avant le traité de Rome.

Dès le début, des organisations et réseaux européens de la société civile à caractère thématique se sont créés sur la base d’une prise de conscience de l’émergence d’un nouvel échelon de pouvoir à un niveau supra national. À titre d’examples, on peut citer la Confédération des Organisations familiales de l’UE (COFACE), le Bureau européen des Unions de Consommateurs (BEUC) qui fut créé en 1962, et le lobby européen des femmes.

Ces organisations et réseaux se sont fédérés pour devenir progressivement des interlocuteurs privilégiés de la Commission et de ses Directions générales (DG). Ainsi et par exemple, la plate-forme des ONG européennes du secteur social, créée en 1995 et composée d’une quarantaine d’associations et de réseaux, est devenue un interlocuteur de référence de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances.

La Conférence européenne permanente des coopératives, mutuelles, associations et fondations (CEPCMAF), désormais *Social Economy Europe* (SEE), plate-forme représentative de l’économie sociale à l’échelon européen, a été constituée en 2000.

La plupart des Directions générales de la Commission ont mis en place un dialogue structuré avec les grandes plates formes de la société civile, DG par DG, via des consultations auprès de plates formes spécialisées.

La plate forme Éducation (EUCIS-LLL) a ainsi contribué à des principes communs sur le cadre européen des qualifications en liaison étroite avec la DG « Éducation et culture ».

Une évolution significative s’est produite en 2002 avec le regroupement volontaire de plusieurs grands réseaux associatifs européens afin de traiter de manière transversale, et non plus sectorielle, de questions sociétales et pour contribuer au débat sur la construction d’une Europe plus démocratique et plus sociale. Cette plate-forme, le Groupe de contact de la société civile⁴⁰, a été associée aux travaux de la Convention sur l’avenir de l’Europe en 2003 et se présente encore aujourd’hui comme une interface entre la vie associative organisée européenne et les institutions de l’UE.

⁴⁰ Le Groupe de contact de la société civile regroupe huit grands réseaux européens d’ONG : la Plateforme des ONG européennes du secteur social, la Confédération européenne des ONG d’urgence et de développement (CONCORD), le green 10 (ONG environnementales), le Lobby européen des femmes (LEF), L’Alliance européenne pour la santé publique (EPHA), le réseau des Droits humains (HRDN), Culture Action Europe (anciennement Forum européen pour les Arts et le Patrimoine) et la Plateforme européenne de la société civile pour l’éducation et la formation tout au long de la vie (EUCIS-LLL).

Le Groupe de liaison auprès du Comité économique et social européen est par ailleurs constitué des dix-sept plates formes européennes suivantes : Concord (développement), Lobby européen des femmes, FEAP (arts et patrimoine), EUCIS-LLL (éducation), Coopérative Europe, FEPH (handicap), COFACE (Familles) Forum européen jeunesse, BEUC (consommateurs), AIM (Mutualité), Mouvement européen international, Groupe des prestataires de services sociaux en Europe, Forum civique européen, Ruralité et développement, Personnes âgées, Droits de l'enfant, Association européenne des droits de l'Homme.

Une étape supplémentaire dans la structuration de la parole associative européenne sur des questions transversales a été franchie avec l'élaboration du « Manifeste pour un véritable dialogue civil européen ». Signé par 20 des plus grands réseaux européens de la société civile⁴¹, ce manifeste a été présenté lors d'une manifestation qui s'est tenue au Comité économique et social européen le 14 avril 2009, en partenariat entre les réseaux signataires et le Bureau du Groupe III du CESE et avec la participation de représentants des principaux groupes politiques du Parlement européen.

Ce rassemblement inédit préfigure la mise en œuvre d'une plate-forme des réseaux associatifs européens qui progressivement veulent prendre toute leur place dans les consultations publiques européennes sur des questions qui leur sont communes.

5. Consultations informelles, lobbying et groupes d'intérêt et de pression

Le Rapport sur la présence et l'influence française dans les institutions européennes rappelait que « *Bruxelles est devenue la capitale mondiale du lobbying : sur 3 à 4 km², on y recense près de 10 000 lobbyistes, 700 associations professionnelles, 400 groupes d'intérêt et de pression, 150 sociétés de conseil, 150 cabinets d'avocats spécialisés dans les affaires européennes, 30 chambres de commerce et près de 1 000 journalistes accrédités⁴²* ».

⁴¹ Forum Civique Européen, COFACE, Plateforme des ONG européennes du secteur social, Association européenne des Droits de l'Homme (AEDH), Forum européen de la Jeunesse (YFJ), Eurochild, BEUC, ILGA Europe, *Human Rights and Democracy Network* (HRDN), Plateforme européenne de la société civile pour l'éducation et la formation (EUCIS-LLL), Mouvement européen (MEI), Centre européen des fondations (EFC), Forum européen des Personnes handicapées (FEPH), Lobby européen des Femmes (LEF), SOLIDAR, CEDAG, Association européenne des promoteurs de services pour les personnes handicapées (EASPD) et l'Association internationale « Ruralité-Environnement-développement » (RED).

⁴² *Rapport d'information sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes*, présenté par M. Jacques Floch, député, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, n° 1594 (12 mai 2004). (Le *Rapport public du Conseil d'Etat 2007* évalue à plus de 1 300 en 2006 le nombre de journalistes accrédités, dont seulement 85 journalistes français, loin derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni).

De nombreux ouvrages ont analysé cette nouvelle activité de lobbying, insistant souvent sur la nécessité de disposer de moyens humains et financiers non négligeables pour parvenir à un suivi permanent. Pour sa part, Mme Viviane de Beaufort retient, dans son ouvrage *Lobbying : portraits croisés*, la définition du lobbying donnée dans la loi canadienne : « *la promotion d'un intérêt privé (ou partiel) auprès des instances décisionnaires* ». « *Dans nos démocraties indirectes, le lobbying est utile pour que chacun défende ses positions et apporte au 'politique' un éclairage technique qui lui permette de décider en connaissance de cause et de rendre des arbitrages autres que les intérêts qui, bien que partiels, sont légitimes. Le lobbying permet de sensibiliser les politiques aux enjeux et problèmes concrets des entreprises, à la réalité du terrain, pour une meilleure applicabilité et efficience des politiques et législations*⁴³ ».

L'horizon des groupes d'intérêt et de pression et d'influence s'est rapidement élargi à l'Europe : financements et contrats d'origine européenne, partenariats avec des homologues européens, ouverture de bureaux à Bruxelles, intégration dans des réseaux formels à l'échelle de l'Europe, inspiration de modèles en cours dans divers États membres. Un ouvrage intitulé *Les groupes de réflexion et d'influence en Europe* recense plus de 80 groupes de réflexion français et 120 groupes européens, et décrypte leurs structures, leur financement et leur influence réelle en 2008⁴⁴.

Un article figurant sur le site de Novethic.fr avance pour sa part que « *le nombre de lobbyistes professionnels à Bruxelles (atteindrait) entre 12 000 et 20 000* » et note que l'activité du lobbyiste se divise en deux grandes parties : la veille exige du lobbyiste qu'il suive les projets de directives en cours, recherche les informations pertinentes susceptibles d'intéresser le groupe d'intérêt et de pression qu'il représente et essaie de participer, le plus en amont possible, à l'élaboration des directives européennes, en lien avec les fonctionnaires de la Commission, notamment lors de la rédaction des Livres verts et Livres blancs ; l'autre partie de cette activité, le conseil, consiste à rencontrer des fonctionnaires, des députés et plus généralement des hommes politiques européens pour leur donner l'avis du lobby sur tel ou tel aspect d'un texte et, le cas échéant, leur suggérer des modifications⁴⁵.

Les acteurs français ne sont bien entendu pas absents de ce terrain : le Cercle des délégués permanents français (CDPF), créé en 1994, regroupe près de deux cents représentants d'entreprises, de collectivités territoriales, d'organisations professionnelles, consulaires et agricoles, d'organismes de recherche, de cabinets d'avocats et de conseil présents à Bruxelles, en liens avec

⁴³ Viviane de Beaufort, *Lobbying : portraits croisés. Pour en finir avec les idées reçues*, Édition Autrement (2008).

⁴⁴ Pierre-Emmanuel Mogg, *Les groupes de réflexion et d'influence en Europe*, en collaboration avec la Fondation Prométheus, édition de L'Expansion (2008).

⁴⁵ Laurent Fargues, « Bruxelles : le royaume des lobbies », article mis en ligne sur le site Internet de Novethic à l'adresse : <http://www.novethic.fr/novethic/site/dossier/index.jsp?id=80719> (23 août 2004).

la Représentation permanente française auprès de l'Union européenne⁴⁶. Les collectivités territoriales françaises ne sont pas en reste, 20 des 22 régions métropolitaines ayant ouvert un bureau à Bruxelles.

M. Pierre Sellal, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, souligne que : « *Une autre catégorie d'acteurs d'influence regroupe les think tanks, cercles de réflexion, issus des sociétés de pensée des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles, qui ont traversé la Manche et l'Atlantique dans les deux sens. Notre culture politique a dû évoluer pour accepter qu'à Bruxelles, de telles instances contribuent à l'élaboration et à la définition de ce qu'il est convenu d'appeler l'état d'esprit ambiant, le terreau où s'inspirent les décideurs, en amont du processus normatif. Universitaires, juristes, fonctionnaires, représentants des entreprises, praticiens, se retrouvent pour des occasions plus ou moins formelles, discutent des concepts, des orientations, des projets, de façon ouverte et libre. Il est d'autant plus important de ne pas négliger ce cadre d'influence que la Commission et le Parlement européen puissent souvent leur inspiration des discussions et échanges menés dans les think tanks. Dans un esprit finalement très européen et fidèle à la démarche pragmatique et progressive de Jean Monnet, ce sont les idées étayées par l'expérience qui sont les plus susceptibles d'exercer de l'influence* ».

La Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne publie pour sa part régulièrement un Panorama des *think tanks* bruxellois qui synthétise les principales contributions, publications et conférences des cercles de réflexion européen.

Cette présence suscite des interrogations de diverses natures, mettant en avant tantôt la crainte d'une présence française encore insuffisante au regard de celles de nos principaux partenaires, soit, de manière plus générale, la relative opacité de ce système.

Le Rapport *Le lobbying des entreprises françaises à Bruxelles : quels progrès depuis 2002 ?*, rapporté par M. Jean-Claude Karpélès, note, malgré certains progrès (meilleur positionnement dans le lobbying bruxellois, professionnalisme accru), des insuffisances persistantes (action souvent trop tardive, alors qu'il faut intervenir dès la publication des Livres verts, mauvaise utilisation des parlementaires européens français et des experts nationaux détachés, moindres réponses quand les appels d'offre sont en anglais, présence insuffisante des PME/PMI...). Le *Rapport public 2007* du Conseil d'Etat pointe pour sa part « *la représentation encore trop dispersée et peu visible des collectivités territoriales (françaises)* », tandis qu'une étude réalisée en 2004 par l'association « *Notre Europe* » relève que, sur 149 *think tanks* présents à Bruxelles, sept seulement sont français contre seize *think tanks* pour le Royaume-Uni et vingt trois pour l'Allemagne.

⁴⁶ Dossier « *Lobbying européen : le grand marché des influences* », in *L'Interconsulaire*, n° 100, p. 27 (décembre 2007).

Des efforts sont toutefois entrepris pour développer l'efficacité des actions de lobbying engagées par les acteurs français et améliorer leur suivi. L'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie a par exemple édité à l'intention des entreprises, et notamment des PME, un guide sur les mécanismes de consultation des entreprises par les institutions européennes intitulé « *Entreprises, faites entendre votre voix en Europe !* ». Ce guide présente le processus décisionnel européen et les acteurs défendant les intérêts des PME en Europe, décrit le dispositif permettant aux PME de « *faire entendre leur voix* » avant, mais aussi après l'adoption d'une législation européenne.

Dans son livre *Le processus de décision dans l'Union européenne*, Florence Chaltiel notait pour sa part en 2006 que « *Le manque de lisibilité est patent. Où trouver la liste des groupes de pression ? Comment un individu, une petite entreprise, peuvent-ils connaître d'emblée leurs modes d'action possibles, les groupes susceptibles de les représenter ? (...) Un deuxième écueil (est) lié à l'inégalité des moyens des groupes de pression. Comme on le sait, la nature quasi exclusivement économique, initialement de la construction européenne conduit aujourd'hui à une sur représentation du monde économique. Enfin, la dernière difficulté du système, et non des moindres, est liée à la nécessité d'instaurer un code de conduite renouvelé pour éviter les dérives possibles d'un système faiblement normé* ».

II - DES AMÉLIORATIONS ONT ÉTÉ ENGAGÉES DANS LE PROCESSUS DE CONSULTATION

A - L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DU CESE AVEC LA COMMISSION

La Commission européenne a conclu avec le Comité économique et social européen, en 2005, un Protocole de coopération visant à intensifier leurs relations institutionnelles.

Ce protocole acte le soutien de la Commission au renforcement de la fonction consultative du Comité, tant en amont qu'en aval du processus de formation des politiques et de la législation communautaires, ce qui « *implique en particulier que le Comité puisse être associé aux analyses d'impact et apporte une contribution accrue à l'évaluation de la mise en œuvre de la législation* ».

« *La Commission et le Comité coopèrent au développement de la démocratie participative au niveau de l'Union dans le but de contribuer au renforcement de sa légitimité démocratique. Afin qu'il puisse jouer pleinement un rôle de relais des attentes et aspirations de la société civile organisée, la Commission appuie les initiatives du Comité visant à la promotion et à la structuration du dialogue et de la concertation avec la société civile organisée, ainsi qu'au renforcement de ses liens avec les Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires dans les États membres* ».

En découle un renforcement des relations institutionnelles et administratives. Le Président de la Commission présente devant l'assemblée plénière les objectifs stratégiques quinquennaux en début de mandat de la Commission et lui-même ou le Vice-président chargé des relations avec le Comité présente chaque année en plénière la stratégie politique annuelle et les grandes lignes du programme de travail de la Commission ; une rencontre annuelle entre le Président du Comité et le Président ou un vice-président de la Commission vise en outre à examiner les priorités respectives et à évaluer la mise en œuvre de ce protocole.

Les membres de la Commission sont invités à participer aux travaux du Comité, notamment lors des plénières, pour débattre des orientations stratégiques dans leurs domaines de compétences.

Les représentants de la Commission sont associés aux travaux du Comité concernant les dossiers dont ils ont la charge ; les coordinateurs ou responsables désignés par chaque service de la Commission et les secrétariats des sections spécialisées du Comité procèdent à des échanges réguliers d'information ; ils se réunissent au moins une fois par an pour passer en revue les projets de la Commission à moyen terme sur lesquels le Comité pourrait fournir une contribution substantielle.

Dans le cadre du processus de formation des politiques de l'Union et de la programmation de ses travaux, la Commission peut demander au Comité des avis exploratoires dans des domaines d'importance particulière pour la société civile organisée. Elle assurera un suivi approprié permettant d'apprécier la valeur ajoutée de tels avis dans le cadre du processus de formation des politiques et décisions communautaires.

Afin d'augmenter la lisibilité de ses avis, le Comité s'efforce pour sa part de mieux mettre en évidence les modifications ponctuelles qu'il souhaite apporter aux propositions de nature législative de la Commission et de synthétiser les principales recommandations et propositions qu'il formule.

La Commission fournit de manière systématique, périodiquement et par écrit, les raisons de la prise en compte ou non des propositions de modifications et des suggestions de fonds contenues dans les avis du Comité.

La Commission et le Comité coopèrent par ailleurs pour mieux impliquer la société civile organisée dans les processus de formation des politiques et de préparation de la législation communautaire, ainsi que de leur mise en œuvre. Dans ce contexte, elle soutient l'engagement du Comité pour la mise en place à terme d'un dialogue renforcé et structuré avec la société civile organisée, notamment par le biais du Groupe de liaison qu'il a créé.

Le Groupe de Liaison créé en 2004 entre le CESE et les représentants des principaux secteurs de la société civile organisée européenne comprend actuellement, à côté des dix-neuf représentants du CESE (dont le Président du CESE, les Présidents des trois Groupes et des six sections spécialisées) – dix-

sept membres issus des principales organisations et réseaux actifs dans les secteurs de la société civile européenne représentés au sein du Groupe de Liaison⁴⁷.

Cette structure, qui a pour vocation d'être à la fois un organe de liaison et une structure de dialogue politique, a pour mission de garantir, d'une part, une approche coordonnée et structurée du Comité vis-à-vis des organisations et réseaux européens de la société civile et, d'autre part, le suivi des initiatives décidées en commun.

Il va de soi que la création de ce Groupe de Liaison et ses activités ne mettent en cause aucune des autres initiatives du CESE ou d'autres instances visant à améliorer et à renforcer le dialogue entre les institutions de l'Union et la société civile, pas plus que la coopération qui existe déjà entre le Comité et un certain nombre d'autres acteurs. Cela serait d'ailleurs impossible, compte tenu de la structure et de la composition du Groupe de Liaison.

Son objectif principal est d'assurer l'échange mutuel d'informations sur les différents programmes et priorités de travail respectifs, de fournir l'opportunité d'aborder certains problèmes et de forger une opinion sur des problèmes qui concernent la société civile dans son ensemble. Il permet également d'identifier des thèmes pour lesquels il pourrait être possible d'organiser des évènements ou de mener des activités en commun.

Cette initiative a pour objectif de conférer davantage de lisibilité et d'accroître l'influence de la société civile organisée transnationale au niveau européen et de conforter le CESE dans son rôle de représentant institutionnel de la société civile organisée et de relais de ses préoccupations, attentes et aspirations.

Le nouveau Protocole de coopération avec la Commission européenne, signé en novembre 2005, a conféré une dimension supplémentaire au Comité dans l'accomplissement de sa fonction de représentation de la société civile organisée. Ce Protocole insiste notamment sur le développement d'un dialogue structuré entre le CESE et les organisations européennes de la société civile en particulier dans le cadre du Groupe de Liaison.

⁴⁷ Les membres du Groupe de liaison auprès du Comité économique et social européen sont les suivants : Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (Concord), Forum européen de la Jeunesse (YFJ), Lobby européen des Femmes (LEF), Plate-forme européenne de la société civile pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (EUCIS-LLL), Confédération des organisations familiales de l'Union européenne (COFACE), Mouvement européen international (MEI), Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), Groupement des ONG prestataires de services sociaux, COOPERATIVES EUROPE, Association internationale de la Mutualité (AIM), Culture Action Europe, Forum civique européen (FCE), Forum européen des personnes handicapées (FEPH), Ruralité-Environnement-Développement (RED), Réseau européen des enfants (EURONET), Plate-forme européenne des personnes âgées (AGE) et Fédération européenne des Personnes âgées (EURAG), Association européenne pour la défense des Droits de l'homme (AEDH).

La Commission et le Comité veillent à accroître la synergie de leurs actions dans les domaines suivants : la stratégie de Lisbonne, le développement durable, les mutations structurelles, les analyses d'impact et l'évaluation de la législation, ainsi que les relations extérieures de l'Union européenne.

Ils considèrent enfin qu'il est dans l'intérêt de l'Union de prévoir des modalités de coopération renforcée entre eux dans le domaine de la communication, le Comité ayant un rôle clef à jouer dans la création d'un véritable espace public européen de dialogue et de débat, en mettant à profit les relations privilégiées qu'il entretient avec notamment les organisations de la société civile représentées par ses membres et les CES et institutions similaires des États membres.

B - L'INFLUENCE DU DISPOSITIF « MIEUX LÉGIFÉRER »

La volonté de « Mieux légiférer » au niveau communautaire remonte au Conseil européen d'Édimbourg, en 1992, qui a inscrit la simplification et l'amélioration de la législation parmi les objectifs prioritaires de la Communauté européenne. Cette priorité, partie intégrante pour la Commission de la stratégie de Lisbonne, dont elle constitue l'un des instruments, a fait l'objet, en juin 2002 du plan d'action « Mieux légiférer », suivi jusqu'à 2005 d'un ensemble de communications, propositions et évaluations de la Commission.

Cet exercice est notamment encadré au niveau communautaire par l'accord interinstitutionnel de décembre 2003 sur l'amélioration de la législation (qui marque l'engagement conjoint des trois institutions européennes intervenant en la matière), par la communication de la Commission de mars 2005 intitulée *Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union économique*, ainsi que par la communication de novembre 2006 *Examen stratégique du Programme « Mieux légiférer » dans l'Union européenne*, qui a été soumise au Conseil européen de printemps 2007.

Outre l'amélioration de l'analyse d'impact déjà évoquée, cette politique visant à « Mieux légiférer » comprend trois principaux volets, complémentaires.

La stratégie de simplification de la législation communautaire, adoptée en octobre 2005 pour la période 2005-2008, se fonde notamment sur la consolidation des actes législatifs (intégration dans un nouveau document d'un acte de base et de ses modifications successives), sur la codification de l'acquis communautaire, sur la refonte des textes présentant entre eux des contradictions ou redondances, ainsi, le cas échéant, que par une révision de certains textes dans le sens d'une application plus souple.

Elle passe également par ailleurs par le retrait de textes jugés obsolètes (à retirer aussi au niveau national s'il s'agit de directives déjà transposées). La Commission a ainsi présenté, en octobre 2005, une liste de 220 actes législatifs européens à simplifier, à abroger ou à réécrire dans divers domaines, y ajoutant quarante-trois mesures supplémentaires en novembre 2006.

Elle passe aussi par un allègement de l'agenda législatif. Après examen de conformité (*screening*) engagé par la Commission sur la base de la communication *Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi* du 16 mars 2005, 67 propositions de textes (notamment des directives) en instance d'examen devant le Conseil et le Parlement européen ont en définitive été retirées. Dans son programme de travail pour 2007, la Commission annonçait le retrait de dix propositions additionnelles et, dans son *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne en 2006*, faisait part de son intention de poursuivre « régulièrement l'examen des propositions législatives encore pendantes devant le législateur pour ce qui est de leur pertinence générale et leur conformité aux principes de l'amélioration de la réglementation ». Le retrait de certaines de ces propositions a suscité des objections, notamment de la part du Parlement européen.

Un *Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne* a par ailleurs été présenté en janvier 2007 par la Commission européenne. Approuvé par le Conseil européen de mars 2007, il vise à réduire de 25 % d'ici 2012 les « charges administratives » imposées aux entreprises par la réglementation en vigueur dans l'Union. Un groupe d'experts de haut niveau sur la réduction des charges administratives a été mis en place en novembre 2007 pour trois ans et le Conseil européen de mars 2009 a invité la Commission européenne à lui présenter d'ici la fin de son mandat l'ensemble des propositions dans chacun des 13 domaines prioritaires identifiés par le programme d'action.

C - UNE VOLONTÉ DE TRANSPARENCE : UNE SÉRIE D'INITIATIVES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

1. Les premières initiatives conduites dans le cadre du *Livre blanc sur la gouvernance européenne*

À partir du traité d'Amsterdam, qui impose, en 1997, à la Commission de mener des consultations avant de présenter de nouveaux projets de législations, celle-ci a conforté sa démarche visant à « garantir que toutes les parties intéressées sont correctement entendues ».

Cette volonté de la Commission européenne s'est concrétisée par toute une série d'initiatives. Dans le *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, la Commission s'est engagée à contribuer à renforcer la culture de consultation et de dialogue dans l'Union européenne ; elle propose d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'UE, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. Elle souligne que « *les institutions (européennes) devraient fonctionner de manière plus transparente pour améliorer la confiance dans des institutions complexes* » et que « *chaque institution de l'UE doit expliquer son action au sein de l'Europe* ».

En avril 2001, elle a adopté une communication sur le processus interactif d'élaboration des politiques dans l'optique d'une meilleure gouvernance, dans laquelle elle « prévoit d'utiliser Internet pour recueillir et analyser les réactions des marchés, qui serviront ensuite au processus d'élaboration des politiques de l'UE ».

Elle prévoit dans ce cadre, pour évaluer l'impact des politiques communautaires sur le terrain, la création :

- d'un mécanisme de retour d'informations, pour recueillir des réactions spontanées sur le marché en utilisant comme intermédiaires les réseaux et points de contacts existants, afin d'assurer un accès continu aux avis et expériences des opérateurs économiques et des citoyens de l'UE ;
- d'un mécanisme de consultation, permettant, via la mise en place de panels permanents tels que le panel des entreprises, une collecte et un stockage rapides et structurés des réactions suscitées par les nouvelles initiatives.

Une base de données CONECCS (Consultation, Commission européenne et société civile) avait été parallèlement mise en place pour fournir des informations sur les comités et autres cadres de consultation auxquels recourt la Commission pour consulter la société civile organisée de manière formelle ou structurée. Elle offrait aussi en libre accès sur le serveur Europa des informations, fournies de manière facultative, sur les organisations de la société civile à but non lucratif établies au niveau européen. Elle a été remplacée par le site *Votre point de vue sur l'Europe* et par le site du registre du lobbying évoqué en supra.

Dans un avis rendu en mars 2002, relatif au Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne, le Comité économique et social européen (CESE) énonce neuf critères d'éligibilité, nécessaires selon lui pour qu'une organisation européenne puisse accéder au dialogue civil. L'organisation européenne doit :

- avoir une existence permanente au niveau communautaire ;
- procurer un accès direct à l'expertise de ses membres et fournir une consultation rapide et constructive ;
- se faire l'écho des préoccupations générales relatives aux intérêts de la société européenne ;
- être composée d'organisations qui, au niveau de leurs États membres respectifs, sont considérées comme représentatives des intérêts qu'elles défendent ;
- avoir les organisations affiliées dans la grande majorité des États membres ;
- garantir la responsabilité de ses membres ;

- être habilitée à exercer des fonctions de représentation et à agir au niveau européen ;
- être indépendante et disposer d'un mandat propre ;
- être transparente, notamment sur le plan financier et sur le plan de ses structures de prise de décisions.

2. Définition de principes généraux et de normes minimales de consultation

Dans sa communication *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue*, publiée en décembre 2002, la Commission européenne énonce des principes généraux destinés à régir ses relations avec les parties intéressées, ainsi que des normes minimales applicables aux processus de consultation, afin de veiller à ce que toutes les parties intéressées soient consultées d'une manière convenable.

L'objectif est pour la Commission d'inciter les parties concernées à participer davantage, grâce à un processus de consultation plus transparent, à définir des normes et principes généraux permettant de rationaliser les procédures de consultation, en mettant en place un cadre cohérent mais assez souple pour tenir compte des exigences propres aux diverses catégories d'intérêts et de la nature des différentes propositions de politique ; de favoriser l'échange de bonnes pratiques au sein des services de la Commission.

Une première version de ce document a été ouverte à la consultation, afin de susciter les réactions des parties intéressées, la Commission présentant les conclusions qu'elle en a tirées.

Quant aux cibles des consultations, elle souligne qu'elle reste en faveur d'une gouvernance ouverte : tout citoyen, toute entreprise ou toute association sera toujours en mesure d'apporter sa contribution.

La Commission convient à cet égard de l'importance des contributions des organisations européennes représentatives, et de l'intérêt qu'elle « *se penche sur la représentativité des opinions exprimées lors de l'adoption d'une décision politique à l'issue d'un processus de consultation* ». Elle fait état de l'avis rendu en mars 2002 par le Comité économique et social européen, qui énonce les neufs critères nécessaires selon lui pour qu'une organisation européenne puisse accéder au dialogue civil. Elle précise toutefois que « *le critère de représentativité au niveau européen ne doit pas être le seul critère utilisé pour évaluer la pertinence ou la qualité des commentaires. Souvent, les points de vue nationaux et régionaux peuvent être tout aussi importants dans la prise en compte de la diversité des situations dans les États membres. En outre, les points de vue minoritaires peuvent constituer un aspect essentiel du discours ouvert sur les politiques* ». Par là, elle réaffirme la primauté de son principe d'ouverture sans exclusive ni hiérarchisation, comme le soulignait M. Gérard Legris lors de son audition devant la délégation.

Quant aux délais de consultation, nombre de contributeurs ont contesté la durée d'ouverture minimale d'une consultation, jugée trop réduite « *pour préparer leurs commentaires, consulter leurs membres et présenter des contributions consolidées* ». La Commission observe pour sa part que la fixation des délais de consultation doit maintenir un équilibre entre la nécessité de contributions suffisamment complètes et celle d'une prise de décision rapide.

Pourtant, la Commission sait aussi utiliser l'arme des consultations dans un objectif dilatoire, ou précipiter une consultation pour profiter d'un effet de surprise.

La Commission rappelle dans sa communication de décembre 2002 que le principal mécanisme permettant le retour d'information aux participants repose sur un document officiel de la Commission, qui doit être approuvé par le collège des Commissaires, et que l'idée de fournir des informations en retour à chaque participant n'est pas compatible avec l'efficacité du processus décisionnel.

Sur ces bases, la Commission a défini cinq principes généraux – participation, ouverture, responsabilité, efficacité et cohérence – et des normes minimales pour les consultations, applicables à compter de 2003. Ces normes sont les suivantes :

- toute communication dans le cadre de la consultation doit être claire, concise et comporter toutes les informations nécessaires pour faciliter les réponses ;
- quand elle désigne le(s) groupe(s) cible(s) d'une consultation, la Commission doit veiller à ce que les parties concernées (par la politique, participant à sa mise en œuvre ou ayant un intérêt direct dans cette politique) aient la possibilité d'exprimer leur opinion ;
- la Commission doit assurer une publicité adéquate à des fins de sensibilisation et adapter ses moyens de communication aux besoins du public cible ; les consultations publiques ouvertes devraient être accessibles notamment par Internet et annoncées sur la page du « point d'accès unique » (portail *Votre point de vue sur l'Europe*) ;
- la Commission doit s'efforcer de prévoir un délai d'au moins huit semaines pour la réception des réponses aux consultations publiques écrites, ainsi qu'un préavis de vingt jours ouvrables pour inviter une organisation à participer à une réunion ;
- un accusé de réception de réception des contributions doit être fourni ; les résultats de la consultation publique ouverte doivent être diffusés sur les sites Internet dont le lien figure sur la page du point d'accès unique et les contributions apportées dans le cadre des consultations publiques figurer sur la page de ce point d'accès ; des informations en retour doivent figurer dans l'exposé des motifs qui accompagne les propositions législatives, dans les communications qui suivent une consultation et dans les rapports sur l'étude d'impact.

3. Vers de nouvelles règles en matière de transparence

Dans un Livre vert intitulé *Initiative européenne en matière de transparence*, publié en mai 2006, la Commission a invité les parties intéressées à donner leur avis sur les nouvelles règles de consultation et la façon de les améliorer. Trois volets étaient plus particulièrement mis en avant dans le cadre de cette consultation :

- la nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des groupes d'intérêt et de pression ;
- la recherche d'un retour d'informations accru sur les normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission ;
- l'obligation de divulgation des informations sur les bénéficiaires des fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée.

Étaient notamment proposés, d'une part, un système facultatif d'enregistrement incitant les lobbyistes à s'enregistrer, ceux qui accepteraient étant automatiquement avertis des consultations organisées sur les questions ayant un intérêt pour eux, et d'autre part, un cadre de déontologie commun à l'ensemble des lobbyistes.

Figuraient en annexe à ce Livre vert les dispositions régissant l'intégrité des membres de la Commission et le statut des fonctionnaires européens.

Dans la communication qu'elle a consacrée au suivi de ce Livre vert, la Commission indique qu'une partie des contributeurs se sont dits favorables à l'établissement d'un système facultatif d'enregistrement, mais qu'un plus grand nombre, en particulier des Organisations non gouvernementales (ONG), se sont prononcé pour un enregistrement obligatoire, seul voie à leurs yeux pour permettre une transparence totale. Les participants à la consultation ont par ailleurs attiré l'attention sur certaines insuffisances dans l'application des normes de consultation, notamment quant au retour d'informations sur le degré de prise en compte par la Commission des observations formulées, sur le respect du délai minimum de huit semaines pour les consultations publiques ouvertes (par exemple, quand la période comportait un congé important), et quant au respect de l'équilibre entre les secteurs concernés dans l'organisation des consultations ciblées.

En conclusion de cette communication de suivi, la Commission annonçait les mesures suivantes :

- le lancement, au printemps 2008, d'un nouveau registre facultatif des représentants d'intérêts comportant un mécanisme d'alerte ;
- l'amélioration de la transparence, sur la base notamment d'un site web standard et d'une analyse approfondie des participants, en lien avec le registre ;

- l'élaboration d'un code de déontologie à examiner avec les acteurs intéressés en 2007, le respect de ce code constituant une condition de l'inscription dans le registre, avec un suivi de la Commission ;
- un renforcement de l'application des normes de consultation, mettant notamment l'accent sur la fourniture d'un meilleur retour d'information et sur la nécessité de garantir la pluralité des opinions et intérêts exprimés dans les consultations et sur l'élaboration d'un modèle type pour présenter les consultations publiques.

4. Le lancement d'un registre public des groupes d'intérêt et de pressions à Bruxelles

La Commission prévoit, semble-t-il, un an environ après le lancement de son registre public des représentants d'intérêt à Bruxelles, de le maintenir sur une base volontaire. Elle dit vouloir mettre l'accent sur une évaluation « qualitative » des enregistrements en regardant notamment si les acteurs les plus importants y figurent. Elle compterait par ailleurs revoir la partie concernant la divulgation des informations financières (intérêts, chiffres d'affaire, etc.) qui mérite d'être précisée pour éviter les erreurs lors de l'enregistrement. De négociations sont par ailleurs conduites avec le Parlement et le Conseil pour tenter de parvenir à un registre commun⁴⁸.

La Commission a également pris des initiatives tendant à améliorer la pratique des normes de consultation par : des actions de formation des services ; l'organisation de réunions régulières de correspondants chargés dans les différentes DG de suivre ces processus, afin de constituer un groupe de praticiens favorisant la diffusion des bonnes pratiques ; un regroupement des consultations sur *Votre point de vue sur l'Europe* afin d'en renforcer la visibilité et la mise au point d'une fiche standard de présentation des consultations.

Dans une nouvelle communication, publiée en mai 2008, la Commission a enfin diffusé des informations complémentaires sur le registre facultatif des représentants d'intérêts, sur les activités pour lesquelles un enregistrement est attendu et sur le code de conduite pour les représentants d'intérêts, dont une annexe définit le champ et les principes fondamentaux, notamment l'honnêteté, la transparence et l'intégrité.

Le registre, lancé en juin 2008, comporte trois catégories principales de lobbyistes : les consultants spécialisés dans les affaires publiques et les cabinets d'avocats, les lobbyistes d'entreprises et les syndicats, ainsi que les ONG et les multinationales – l'obligation de figurer dans le registre variant pour ces trois catégories, notamment pour ce qui concerne les informations financières.

⁴⁸ Célia Sampol, « Registre des lobbyistes – La révision du 23 juin abordera la divulgation financière », article paru dans *Europolitique*, n° 3736 du 20 avril 2009.

Le rapport Stubb du Parlement européen a appelé à la création d'un groupe de travail conjoint à la Commission, au Parlement et au Conseil pour développer une proposition en faveur d'un registre obligatoire, commun aux trois institutions⁴⁹.

D - UN ÉQUILIBRE IMPARFAIT ENTRE RECHERCHE DE PARTICIPATION ACCRUE ET VOLONTÉ DE STRUCTURER LES ACTEURS ?

1. Une volonté de concilier structuration des acteurs consultés au niveau européen et ouverture

Le pouvoir d'initiative dont dispose la Commission et la recherche de l'intérêt général européen dont elle a la charge lui imposent de préparer ses initiatives en connaissant le mieux possible les réalités européennes, ainsi que les intérêts en jeu, que ses propositions sont susceptibles de favoriser ou de défavoriser.

Elle organise à cette fin des concertations selon des procédures formelles, dans le cadre de comités consultatifs relevant des différentes directions générales ou de groupes d'experts nationaux, ou de façon informelle, en recourant à des procédés ad hoc, les deux étant souvent combinées de manière à maximiser les informations et l'expertise ainsi recueillies.

Les consultations publiques auxquelles recourt par ailleurs la Commission ont notamment pour objet d'élargir le champ des acteurs consultés, dans une logique d'ouverture, avec pour objectif premier de s'assurer que les parties intéressées sont dûment entendues dans le processus d'élaboration des politiques. En ce sens, les contributions des organisations, des *think tanks* et des citoyens qui participent aux consultations publiques assurent une fonction de *brain storming*, afin qu'aucune bonne idée qui pourrait être prise en compte ne soit oubliée. Elle incite également les lobbies et groupes d'intérêt et de pression à anticiper la rédaction d'actes législatifs par des contributions écrites formelles ou informelles.

La Commission souhaite également une participation à ces consultations suffisamment importante et diversifiée pour que ceux-ci puissent en quelque sorte servir de « groupes tests » aux propositions qu'elle envisage de formuler. L'adéquation des décisions aux réalités auxquelles elles s'appliqueront une fois adoptées est en effet une condition de leur efficacité, de leur acceptabilité par les acteurs de terrain et in fine de leur mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes.

⁴⁹ *Rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne*, présenté par M. Alexander Stubb, député européen, au nom de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, A6-0105/2008 (2 avril 2008).

Ces consultations publiques sont aussi pour la Commission un moyen de renforcer la légitimité de ses propositions. Divers facteurs ont concouru à renforcer cette préoccupation : l'accroissement progressif du nombre des États membres, qui a tendu à augmenter la diversité au sein de l'Union, et la difficulté de prendre en compte les points de vue de 500 millions d'Européens ; la participation de plus en plus réduite aux élections européennes, passée de 63 % en 1979 à 45,7 % en 2004 ; les résultats négatifs, depuis le début des années 2000, de plusieurs référendums sur les questions institutionnelles (en Irlande en juin 2001 lors de la première consultation sur la ratification du traité de Nice, en France en mai 2004 et aux Pays-Bas en juin 2004 sur le projet de traité constitutionnel, en Irlande à nouveau en juin 2008 sur la ratification du traité de Lisbonne).

La mise en ligne des réponses obtenues permet enfin aux différents acteurs de connaître les points de vue des uns et des autres, et favorise ainsi le développement d'un forum participatif de positionnement sur les politiques européennes.

2. Un risque de sélection de fait des intervenants ?

Cette volonté d'ouverture n'empêche pas une sélection de fait des organisations qui y participent. Mme Viviane de Beaufort observait, lors de son audition par la délégation, que nombre des parties prenantes potentielles ne connaissent pas les outils utilisés par la Commission, et notamment le site *Votre point de vue sur l'Europe*. Le recours privilégié à l'anglais pour la plupart des consultations opérées par nombre de Directions générales tend également à favoriser les participants anglo-saxons. Disposer d'un bureau à Bruxelles et entretenir des relations régulières avec les services de la Commission sont de même des avantages pour être informé des consultations organisées. Ainsi, toutes les organisations ne sont pas placées sur un pied d'égalité devant les consultations organisées par la Commission et le risque existe qu'elles ne concernent *in fine* qu'un nombre assez restreint d'interlocuteurs.

Participer à des consultations suppose par ailleurs, comme le notait Mme Hélène Michel lors de son audition devant la délégation, de disposer d'un minimum de ressources, notamment en personnel, pour maîtriser des sujets variés et parfois très techniques, mais aussi le cas échéant pour mettre en forme juridique, administrative ou économique les prises de position.

Même si cela n'est pas volontaire, cela tend à favoriser les organisations dont l'expertise leur permet de produire des données clés en mains répondant aux attentes de la Commission, qui subventionne certaines d'entre elles, avec le risque d'accentuer ainsi la sélection opérée. L'intensité des consultations, liée au développement de leur nombre et à la brièveté des délais impartis, incite les organisations concernées à consacrer un temps croissant à la recherche d'une position commune parmi leurs membres pour la rédaction de contributions, au risque de nuire ainsi à leur activité première ou à la mobilisation sociale ;

pourtant, l'intérêt supposé de les consulter était précisément pour la Commission d'établir un lien plus direct entre administration européenne et acteurs de terrain économique, social ou environnemental.

Les contraintes liées à l'exploitation des réponses (réception voire traduction des réponses, travail de synthèse et de suivi) occasionnent par ailleurs une charge de travail supplémentaire pour les services de la Commission, dont les effectifs sont limités. Cela peut inciter les directions générales concernées à encourager, *via* des financements ou des incitations administratives, la structuration par secteur de la représentation des intérêts au niveau européen.

Le soin de conduire le débat entre les composantes des organisations ainsi constituées et de produire des prises de position consensuelles en leur sein est alors renvoyé aux plates-formes, partenaires habituels de la Commission. Les petites organisations n'appartenant pas à ces réseaux ou celles qui défendent des causes rassemblant un faible nombre d'intéressés (par exemple, maladies rares en matière sanitaire) rencontrent davantage de difficultés à se faire entendre. Mme Hélène Michel souligne dans un article récent que, même si ces plateformes « *doivent rendre des comptes à la Commission qui les finance et justifier leurs dépenses en fonction des engagements pris (mise en œuvre de telle ou telle action, réalisation de tel programme d'étude et de coordination...), elles restent entièrement libres de définir les critères d'admission des organisations membres, de définir la représentativité de chacun de ses affiliés et de pondérer leur voix*⁵⁰ ». »

III - LES CONSULTATIONS PUBLIQUES DE LA COMMISSION : QUELLE ORGANISATION, QUELLE PARTICIPATION, QUELS RÉSULTATS ?

A - L'ORGANISATION DES CONSULTATIONS

Pour avoir une approche de l'importance quantitative des consultations publiques auxquelles procède la Commission européenne et mieux cerner la manière dont sont organisées ces consultations, il a été procédé, pour les finalités de cette communication, à un relevé à un jour donné, le 17 mars 2009, des consultations se trouvant ce jour là sur le site de la Commission européenne « *Votre point de vue sur l'Europe* » (*Your voice*) et, aux mêmes dates, sur ceux des diverses directions générales de la Commission.

Par ailleurs, pour élargir cet échantillon sur certains aspects, ont été aussi utilisés deux relevés effectués au cours d'une semaine donnée (du 21 au 25 avril 2008, d'une part, et du 15 au 19 septembre 2008, d'autre part), intervenus dans le cadre de la préparation des guides actualisés des consultations publiques qu'édite périodiquement, à l'intention du Bureau du Conseil économique, social et

⁵⁰ Hélène Michel, « L'administration européenne face au lobbying : 'ouverture', 'participation' et 'transparence' » in *Le phénomène bureaucratique européen*, sous la direction de Pascal Mbongo, éditions Bruylants, collection « Rencontres européennes », Bruxelles (2009).

environnemental, sa délégation pour l'Union européenne. Ces deux relevés n'ont donc pas été effectués spécifiquement pour cette étude, contrairement à celui du 17 mars 2009, et ne permettent pas, de ce fait, de renseigner certains des items étudiés dans les pages qui suivent.

Ces trois relevés présentent en revanche l'intérêt d'avoir été effectués à des intervalles d'environ six mois, suffisants pour que soient renouvelées en quasi totalité les consultations publiques ouvertes à chacune de ces trois périodes figurant sur les sites de la Commission.

En cumulé, ces trois relevés prennent en compte 55 consultations ouvertes au total pour les trois périodes considérées. Ils permettent de tirer certains enseignements sur la manière dont sont organisées et présentées par la Commission européenne les consultations publiques auxquelles elle procède, ainsi que sur leur accessibilité pour un utilisateur non spécialisé, comme une petite association par exemple, ou pour un simple citoyen, censés figurer parmi le public potentiellement intéressé par les consultations de la Commission⁵¹.

Est également utilisée une analyse quantitative des réponses à une trentaine de Livres verts et de Livres blancs lancés pour la plupart en 2005, 2006 et 2007.

Enfin, des « focus » ponctuels ont, à des fins de complément et de précision, été effectués sur quelques consultations.

1. Quel cadre d'accessibilité pour les consultations ?

Sur 30 consultations ouvertes figurant sur les sites de la Commission européenne en mars 2009 et septembre 2008, 8, soit environ 30%, étaient présentés en accès direct sur le site « *Votre point de vue sur l'Europe* », dont l'objet est de centraliser les consultations pour en faciliter l'accès.

Pour accéder aux 22 autres (70 %), il était nécessaire de cliquer sur les 34 sites spécialisés figurant en renvoi sur la gauche de la page d'accueil de « *Votre point de vue sur l'Europe* », ces 34 items renvoyant aux compétences techniques des différentes DG de la Commission.

Un progrès sensible apparaît entre ces deux périodes, puisque la proportion des consultations directement visibles en point central atteint près de 40 % en mars 2009 (6 consultations sur 16) contre seulement 14 % (2 consultations sur 14) en septembre 2008.

Toutefois, le fait que le nombre des consultations ouvertes figurant en accès direct en première page de « *Votre point de vue sur l'Europe* » reste relativement limité signifie qu'il ne sera pas possible à une personne ou à une organisation généraliste souhaitant s'impliquer dans les consultations publiques de prendre connaissance en un coup d'œil de l'ensemble des consultations ouvertes à une date donnée. La présence des consultations en accès direct sur le site principal ou de manière seulement indirecte, en cliquant sur l'un des

⁵¹ Si ces 55 consultations ne constituent pas un échantillon au sens statistique du terme, leur analyse fournit néanmoins des informations utiles.

34 items figurant à gauche de la page d'accueil ne fait pas l'objet d'une justification ; sans doute cela s'explique-t-il parce que, pour celles y figurant, l'information avait été transmise par les DG concernées à la DG assurant la gestion centralisée de cette page, et pas pour les autres. Il n'apparaît pas clairement, quoi qu'il en soit, que la distinction entre ces deux types de présentation repose sur un critère de public-cible, c'est-à-dire une distinction entre grand public et publics spécialisés.

Certains de ces renvois figurant à gauche de la page d'accueil de « *Votre point de vue sur l'Europe* » présentaient par ailleurs des anomalies.

Pour le renvoi « Élargissement » apparaissait ainsi une grille proposant à l'internaute de sélectionner une langue parmi plusieurs, mais le choix du français conduisait à une... nouvelle page rédigée en anglais.

Dans d'autres cas, des consultations dont la date de clôture était expirée figuraient dans la case consultations ouvertes. C'était notamment le cas, par exemple, de la consultation *Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion : taking forward the active inclusion of people furtherst from the labour market*, qui figurait le 17 mars 2009 sur le site de la DG Emploi parmi les consultations ouvertes, alors que le texte de la consultation précisait que les contributions devaient être adressées à la DG avant le 28 février 2009.

Il est possible que cette présence persistante s'explique parce que la date de clôture de la consultation avait été prorogée, comme cela arrive assez souvent, mais rien sur le site ne permettait à l'internaute de s'en assurer.

Le traitement de l'information sur le site « *Votre point de vue sur l'Europe* » apparaît donc d'un maniement peu aisé et mal hiérarchisé.

Une enquête début 2009 a permis aux contributeurs, voire aux citoyens, de livrer leur opinion sur le fonctionnement du site dans la perspective annoncée d'une refonte pour un nouveau site Internet. Les conclusions de cette enquête récente ne sont, logiquement, pas encore disponibles pour l'instant.

Il n'existe pas par ailleurs de proposition d'abonnement à une lettre d'information qui permettrait d'être instruit de l'ouverture d'une nouvelle consultation. Des usagers éventuels désirant avoir un suivi régulier des consultations parues doivent donc rester vigilants en permanence.

2. Quelle sensibilisation pour quelle cible ?

Un relevé des cibles figurant sur un nombre limité de consultations a permis de dresser un inventaire des cibles habituelles auxquelles étaient destinées ces consultations. Cet inventaire, non exhaustif, était, pour ces consultations, le suivant :

- États membres ;
- citoyens européens ;
- parties prenantes ;

- autorités nationales compétentes ;
- public ;
- organisations de la société civile ;
- société civile des pays en développement ;
- parties prenantes extracommunautaires (Afrique et Chine) ;
- opérateurs économiques ;
- entreprises ;
- administrations ;
- toute partie concernée.

D'autres cibles encore peuvent être annoncées lors d'autres consultations sans précision de leur contenu exact. Ces différentes cibles mériteraient d'être définies de manière plus homogénéisée par la Commission sur le site.

Sur les 55 consultations dont il a été possible d'analyser le public cible à travers les relevés effectués en mars 2009, septembre 2008 et avril 2008, les destinataires étaient les suivants :

- tous publics (citoyens, parties intéressées) : 25, soit environ 45 % ;
- parties prenantes et autorités compétentes : 19, soit 30 % ;
- autres institutions, société civile, entreprises ou partenaires sociaux : 3, soit 5 % environ.

La Commission adresse depuis 2009 directement aux organismes inscrits sur le registre facultatif du lobbying les consultations publiques intervenant dans leur domaine d'activité, avec le double objectif, légitime, d'inciter les organisations souhaitant participer aux consultations publiques à s'inscrire sur ce registre, et de favoriser un accroissement de la participation aux consultations publiques.

Dorénavant, trois modalités de réponses distinctes sont proposées : deux en direct (une pour les citoyens, l'autre pour les autorités publiques) et une troisième s'adressant aux organisations auxquelles il est proposé de procéder au préalable à leur inscription sur le registre des groupes d'intérêt ou de pression. Au début 2009, la DG Environnement a par ailleurs annoncé qu'elle publierait les réponses des organisations en distinguant celles qui proviennent d'organismes s'étant inscrits sur le registre.

Celle-ci, pour disposer à Bruxelles d'interlocuteurs réguliers travaillant dans la durée avec ses Directions générales, a en effet favorisé l'émergence d'interlocuteurs européens, constitués en réseaux. Pour certaines DG, il s'agit d'un « dialogue structuré » régulier avec des interlocuteurs privilégiés. Ce dialogue se réduit parfois à des séances de simple information.

M. Gérard Legris, représentant du Secrétariat général de la Commission européenne, notait lors de son audition devant la délégation européenne, que ce mécanisme permet une grande réactivité et une participation importante de ces réseaux aux multiples réunions d'experts organisées par la Commission. Cela risque en revanche de rendre difficile d'interpréter au final, dans le nécessaire compromis que représentent les positions de ces organismes, la diversité des points de vue de leurs composantes.

Mais M. Legris soulignait que, précisément, les consultations publiques permettent à la Commission de toucher un grand nombre d'acteurs diversifiés dans l'ensemble des États membres, et d'avoir ainsi un retour direct du terrain sur les initiatives qu'elle envisage.

Dans la plupart des États membres, et en particulier en France, les relais associatifs restent actuellement peu opérants pour informer de ces consultations. Il semble qu'il en aille de même dans la plupart des États membres. Cependant, la Fondation Robert Schuman, dans sa lettre d'information régulière, annonce des consultations et en affiche le lien.

On peut toutefois se demander si d'autres mesures ne devraient pas être envisagées, pour accroître et diversifier les organismes de la société civile participant aux consultations publiques et éviter que celles-ci concernent pour l'essentiel un cercle étroit de spécialistes européens, souvent confinés à Bruxelles. Les organisations de la société civile devraient prendre une part accrue dans ce travail de sensibilisation des cibles potentielles.

3. Accessibilité linguistique : une prédominance très marquée de l'anglais

En janvier 2009, sur huit consultations ouvertes, une seule, le *Livre vert sur la cohésion territoriale*, était accessible dans toutes les langues. Les sept autres étaient en anglais.

Sur les 55 consultations étudiées à une date donnée en mars 2009, septembre 2008 et avril 2008, 41, soit les trois quart, étaient accessibles sur les sites de la Commission en anglais seulement, 14 (soit un quart) étant accessibles également en français.

Des documents annexes, par exemple le communiqué de presse de la Commission présentant la consultation, étaient toutefois dans certains cas accessibles en français, même si la consultation elle-même ne l'était pas. C'était par exemple le cas de la consultation sur *L'avenir de la surveillance des marchés financiers*, pour laquelle le communiqué de presse (une demi-page) présentant l'objet et les modalités de la consultation était disponible en anglais, en français et en allemand ; en revanche, la communication pour le Sommet de printemps *Driving european recovery*, à laquelle renvoyait cette consultation⁵², comportant

⁵² COM(2009) 114 final.

19 pages et 17 pages d'annexes, et le *Report of the de Larosière group* (86 pages) n'étaient, au jour du test, disponibles qu'en anglais.

Dans un certain nombre de cas, l'absence de traduction en français peut n'être que temporaire : ainsi, le Livre vert *Vers un réexamen des politiques : vers une meilleure intégration des réseaux transeuropéens de transport au service de la politique commune des transports*, ouverte le 4 février 2009 aux citoyens et aux parties prenantes, n'a été, pendant plusieurs semaines, disponible qu'en anglais. Mais, le 17 mars 2009, soit à peu près la moitié de la période d'ouverture de la consultation, une traduction en français était disponible. Le relevé par le CESE de France des consultations figurant sur le site des DG et de *Your voice* n'étant pas quotidien, il n'est pas possible de préciser le jour exact auquel cette traduction en français a été mise en ligne.

Il est possible que, sur d'autres sites relevant de la Commission, des traductions en français ou dans d'autres langues de ces documents aient été disponibles. Ces versions traduites n'ont pas été trouvées lors de la recherche, effectuée de bonne foi, ce qui signifie que, selon toute vraisemblance, une partie importante des personnes non spécialistes susceptibles d'être intéressées par la consultation ne les auraient pas trouvées non plus.

La prédominance marquée de l'anglais dans les consultations publiques ouvertes par la Commission européenne apparaît très préjudiciable, car contradictoire avec la finalité même de ces consultations, qui est d'apporter, en complément des réseaux habituels en contact avec la Commission, d'autres points de vue émanant d'interlocuteurs différents.

Selon le rapport Eurobaromètres 63.4 publié par la Commission dans le cadre de sa communication *Un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme* de 2005, moins d'un Européen sur deux parlait en effet l'anglais (47 %, dont 13 % seulement en tant que langue maternelle et 34 % en tant que langue étrangère), ces proportions étant respectivement de 30 % pour l'allemand (18 % en tant que langue maternelle et 12 % en tant que langue étrangère) et de 23 % pour le français (12 % en tant que langue maternelle et 11 % en tant que langue étrangère).

La primauté accordée à l'anglais fait alors courir le risque d'opérer une sélection de fait parmi le public susceptible de répondre aux consultations de la Commission, contrairement au principe d'ouverture affiché, et de tendre à favoriser, soit des interlocuteurs anglo-saxons relevant des deux États membres (sur vingt-sept) où l'anglais constitue la langue officielle, soit des contributeurs ayant une très bonne maîtrise de cette langue et/ou un niveau élevé d'études. Pourtant, s'agissant de contributions portant sur des thématiques extrêmement variées, ces publics n'étaient pas *a priori* spécialement ciblés par la Commission, qui prétend s'adresser à l'ensemble des parties intéressées et citoyens européens.

Cette prédominance de l'anglais apparaît surprenante, car elle est contradictoire avec les principes, les objectifs et la politique affichés par l'Union européenne en matière linguistique.

Après que l'année 2001 a été déclarée année européenne des langues par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, l'Union s'est en effet dotée en 2005 d'un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme, cette dernière notion étant définie à la fois comme « *la capacité d'une personne d'utiliser plusieurs langues et la coexistence de plusieurs communautés linguistiques dans une zone géographique donnée* ».

L'Union européenne affirme dans ce cadre que la diversité linguistique « *fait de l'Europe ce qu'elle est : non pas un creuset dans lequel les différences se fondent, mais une maison commune qui glorifie la diversité et où nos nombreuses langues maternelles constituent une source de richesse* », que « *le respect de la diversité linguistique constitue une valeur fondamentale de l'Union européenne* » et que l'un des trois objectifs de la politique du multilinguisme de la Commission consiste à « *donner aux citoyens un accès à la législation, aux procédures et aux informations de l'Union européenne dans leur propre langue* »⁵³.

Depuis 2005, le multilinguisme fait de même, pour la première fois, officiellement partie des attributions d'un Commissaire européen, M. Jan Figel étant commissaire à l'Éducation, à la formation, à la culture et au multilinguisme.

Les élargissements successifs de l'Union européenne n'ont fait que renforcer cet impératif d'ouverture aux réalités locales et nationales pour tenir compte d'une plus grande diversité et rendent la problématique des langues essentielle pour l'accès à tout document des institutions européennes.

4. Aperçu de la répartition de l'origine des DG dans le panel des consultations étudié

Les 55 consultations étudiées dans le cadre des trois relevés effectués à une date donnée émanaient de quinze Directions générales différentes de la Commission européenne, dont neuf avaient au moins trois consultations ouvertes.

Le classement des DG par ordre décroissant de consultations ouvertes à ces trois périodes était le suivant :

- DG Entreprise et industrie : 9
- DG Marché intérieur et services : 7
- DG Développement : 6
- DG Santé et protection des consommateurs : 5
- DG Affaires maritimes et pêche : 4
- DG Environnement : 4

⁵³ Communication de la Commission *Un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme*, COM(2005) 596 final, novembre 2005, pp. 3 et 4. Voir aussi la décision du parlement européen et du Conseil portant sur l'Année européenne des langues (1934-2000) du 17/07/2000.

- DG Société de l'information et médias : 4
- DG Énergie : 3
- DG Emploi et affaires sociales : 3
- DG Transport : 2
- DG Fiscalité et union douanière : 2
- DG Recherche : 1
- DG Justice et affaires intérieures : 1
- DG Politique régionale : 1
- DG Agriculture : 1.

La fréquentation régulière du site montre la forte prévalence des questions économiques liées en particulier au marché unique pour ces consultations, dont certaines d'ailleurs visent simplement une mise à jour ou un complément à une réglementation européenne déjà existante. Cela induit donc une continuité dans les débats qui les rend difficile pour de non spécialistes. En revanche, n'apparaît pas une distinction pour les consultations qui ont un caractère plus global ou plus exploratoire.

5. Diversité des finalités des consultations

Parmi les 55 consultations étudiées dans le cadre des relevés opérés en mars 2009, septembre 2008 et avril 2008, qui portaient sur des projets législatifs ou des projets non législatifs (communication-cadre, programme, plan d'action, principes communes...), seulement quatre étaient des Livres verts et une un Livre blanc :

- Livre vert sur *Un réseau énergétique européen sûr, soutenable et concurrentiel* ;
- Livre vert sur *Un réexamen des politiques : vers une meilleure intégration des réseaux transfrontaliers de transport* ;
- *Livre vert relatif aux personnels de santé en Europe* ;
- Livre vert sur *L'exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne : la transparence du patrimoine des débiteurs* ;
- Livre blanc sur *Les actions en dommage et intérêts pour les infractions aux règles communes sur les ententes et positions douanières*.

Le fait qu'il s'agisse de Livres verts ou d'un Livre blanc n'avait pas d'incidence visible sur le public cible visé, la durée de la période d'ouverture ou la disponibilité de la communication en plusieurs langues, ces différents éléments n'étant pas reliés entre eux de manière fixe, comme le montre la typologie suivante :

- Livre vert sur *Un réseau énergétique européen sûr, soutenable et concurrentiel*, ouverture 20 semaines, tous publics, en anglais seulement ;
- Livre vert sur *Un réexamen des politiques : vers une meilleure intégration des réseaux transfrontaliers de transport*, 12 semaines d'ouverture, tous publics, français disponible ;
- *Livre vert relatif aux personnels de santé en Europe* : toutes organisations intéressées, français disponible, 15 semaines ;
- Livre vert sur *l'exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne : la transparence du patrimoine des débiteurs*, ouverte aux parties intéressées, en anglais seulement ;
- Livre blanc sur *les actions en dommage et intérêts pour les infractions aux règles communes sur les ententes et positions douanières* : tous publics, anglais seulement.

6. Mise en œuvre du principe des huit semaines de délai

Sur les 13 consultations ouvertes lors du relevé de mars 2009 pour lesquelles les dates d'ouverture et de clôture de la consultation étaient précisées, la durée d'ouverture moyenne était de onze semaines.

La durée d'ouverture s'établissait à :

- de trois à cinq semaines pour deux consultations ;
- de huit à neuf semaines pour cinq consultations ;
- de dix à treize semaines pour trois consultations ;
- de quatorze semaines ou davantage pour trois consultations ;
- dates d'ouverture ou de clôture non précisées : trois.

La grande majorité (85 %) des consultations étudiées dans le cadre de cet échantillon prévoyait donc une période de consultation supérieure ou égale à la période de huit semaines préconisée comme durée d'ouverture minimale par la Commission dans sa communication sur la transparence. Deux consultations de « l'échantillon » étudié (15 %) se situaient en revanche sensiblement en dessous. Trois consultations (soit 25 %) prévoyaient un délai au moins égal à trois mois, et donc sensiblement supérieur au minimum requis⁵⁴.

⁵⁴ Ces trois consultations allant largement au delà des délais requis ont déjà été comptabilisées parmi les onze qui respectaient le délai de huit semaines constituant les 85 % de l'échantillon étudié.

La Commission encourage en effet, lorsque cela est possible, les Directions générales à étendre la durée des consultations au delà de la durée minimum requise. Le *Livre vert sur la politique de la pêche de l'UE*, qui est paru le 21 avril 2009 et ne fait donc pas partie de l'échantillon étudié, est ouvert à toutes les parties intéressées et accessible dans toutes les langues jusqu'au 31 décembre 2009, soit une durée de huit mois.

Un autre relevé des durées de consultation portant sur une trentaine de Livres verts et Livres blancs au total, lancés pour l'essentiel durant les années 2005, 2006 et 2007, montrait également que la délai minimum de huit semaines d'ouverture est en général respecté et souvent étendu à des périodes sensiblement plus longues. Celle sur le *Livre vert pour une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers* a duré un an tandis que la consultation Livre vert sur la *présomption d'innocence* a été clôturée au bout de tout juste deux mois.

D'autres observations ponctuelles effectuées à d'autres périodes de l'année montrent toutefois la limite de cette disposition du délai de huit semaines quand une consultation est ouverte peu de temps avant les congés de fin d'année ou en pleine période estivale. Par exemple, la consultation sur le code de conduite pour les groupes d'intérêt et de pression a été ouverte le 10 décembre 2008 et sa clôture était prévue le 15 février 2009.

Par ailleurs, des consultations annoncées dans le plan annuel de la Commission tardent à être affichées faute d'arbitrage interne à la Commission. Ces difficultés de programmation politique compliquent le fonctionnement des organismes qui cherchent à coordonner leur propre plan de travail pour répondre aux consultations dans les délais impartis.

7. Nature des questionnaires

Parmi les 16 consultations ouvertes relevées le 17 mars, il est possible d'établir la typologie suivante selon le type de questions posées :

- questions semi-fermées : oui/non/pas d'option/observations éventuelles : 4 questionnaires ;
- questions ouvertes : 8 questionnaires ;
- pas de questions posées à proprement parler : 4 consultations.

Dans le cadre des Livres verts, la Commission européenne recourt fréquemment à des questions ouvertes, après avoir décrit le type de mesures vers lesquelles elle pourrait envisager de s'orienter.

C'est notamment le cas pour le *Livre vert sur le réseau transeuropéen de transport* (février 2009), pour celui sur *La qualité des produits agricoles : normes de commercialisation, exigences de production et systèmes de qualité* (octobre 2009) ou pour le *Livre vert sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)*, pour ne citer que des Livres verts récents.

Mais ce n'est pas pour autant systématique : le *Livre vert relatif aux personnels de santé en Europe* reste ainsi très vague dans les options qu'il dessine et ne comporte pas à proprement parler de questions.

Or, la manière dont les questions sont formulées n'est pas sans importance, car elle peut induire en partie les réponses.

Ces coups de sonde dans le dispositif démontrent, en écho aux réactions fréquentes de nombreux praticiens « de terrain », qu'il subsiste de sérieuses difficultés de fonctionnement sur le site « *Votre point de vue sur l'Europe* ».

B - UNE PARTICIPATION VARIABLE, MAIS RELATIVEMENT LIMITÉE

La participation aux consultations publiques est réputée fortement variable selon les consultations.

Mme Hélène Michel notait lors de son audition devant la délégation pour l'Union européenne que, sur le règlement Reach, plus de 2000 contributions ont été envoyées à la DG Entreprise et Industrie⁵⁵, mais que, dans d'autres cas, le nombre des participants était beaucoup plus limité. La consultation récente sur le *Small Business Act* a pour sa part donné lieu à la participation de plus de 500 contributeurs.

Pour essayer d'avoir un ordre de grandeur quant à l'importance de cette participation et d'appréhender approximativement la part respective des différents types d'organismes participant aux consultations selon les pays, un travail de dénombrement a été effectué sur une trentaine de livres verts et de livres blancs publiés par la Commission essentiellement pendant les années 2005, 2006 et 2007⁵⁶.

Il ne s'agit pas d'un travail exhaustif : d'une part, la Commission avait fait paraître ces trois années-là 37 Livres verts et 7 Livres blancs, et tous n'ont pas été pris en compte pour ce travail, pour des raisons de temps. D'autre part, pour des raisons de confidentialité, la Commission, ne met pas en ligne les réponses à certains Livres verts et Livres blancs⁵⁷ ; par ailleurs, si un contributeur le demande, sa contribution n'est pas mise en ligne.

⁵⁵ Audition de Mme Hélène Michel devant la délégation pour l'Union européenne. Voir aussi son article déjà cité « L'administration européenne face au lobbying : ouverture, participation et transparence » et Thomas Persson, Karl-Oskar Lindgren, « The Structure of Conflict over EU Chemicals Policy », *European Union politics*, Vol. 9, n° 1, 2008, pp. 32-58.

⁵⁶ La politique de transparence voulue par la Commission la conduit en effet à mettre en ligne sur les sites les contributions qui lui sont adressées. Cette recherche sur les sites de la Commission et ce travail de dénombrement ont été effectués par Mlle Séverine Garcia, stagiaire à la délégation pour l'Union européenne au deuxième trimestre 2008.

⁵⁷ N'étaient par exemple pas disponibles en ligne, pour ces trois années : le Livre vert sur les technologies de détection dans le travail des services répressifs, des douanes et d'autres services de sécurité ; le Livre vert sur les instruments fondés sur le Marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes ; le Livre vert sur la préparation à la menace biologique ; le Livre vert sur les applications de navigation par satellite ; le Livre vert sur une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable ; le Livre vert sur un programme européen de protection des infrastructures critiques.

Ce travail a été conduit avant le lancement de cette communication, de manière exploratoire, pour déterminer la pertinence de prévoir une autosaisine sur ce thème.

Les résultats obtenus cités en supra dans cette partie ne prétendent donc pas constituer des moyennes exactes, au sens statistique du terme. Ils fournissent pour autant des ordres de grandeur utiles pour les différents paramètres étudiés.

1. Une participation inégale selon les consultations

Pour les 31 consultations étudiées, 5553 contributions ont été dénombrées, soit 179 en moyenne par consultation, avec de fortes variations (une consultation publique a obtenu 530 réponses et une autre, 25 réponses seulement).

Le nombre de réponses varie toutefois très fortement selon les consultations.

Parmi les 31 consultations étudiées auxquelles la Commission européenne a procédé de 2005 à 2007, celles pour lesquelles les réponses ont été les plus nombreuses ont été les suivantes :

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1. <i>Livre vert sur les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation :</i> | 530 réponses |
| 2. <i>Livre vert Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^{ème} siècle :</i> | plus de 490 réponses |
| 3. <i>Livre vert sur Une politique maritime de l'Union : une vision européenne des mers et des océans :</i> | plus de 480 réponses |
| 4. <i>Livre vert sur L'Espace européen de la recherche :</i> | plus de 340 réponses |
| 5. <i>Livre vert pour une Europe sans tabac :</i> | plus de 320 réponses |

Parmi les 31 consultations étudiées auxquelles la Commission européenne a procédé de 2005 à 2007, celles qui ont enregistré le moins de réponses sont à l'inverse les suivantes :

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1. <i>Livre vert sur la présomption d'innocence :</i> | 25 réponses |
| 2. <i>Livre vert sur l'avenir européen des migrations :</i> | 32 réponses |
| 3. <i>Livre vert sur les règlements des conflits de lois en matière de régime matrimonial traitant notamment de la question des la compétence judiciaire et de la reconnaissance mutuelle :</i> | 34 réponses |
| 4. <i>Livre vert sur l'amélioration des pratiques en matière de démantèlement des navires :</i> | 42 réponses |
| 5. <i>Livre vert sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers :</i> | 45 réponses |

Aucune de ces consultations n'a enregistré de réponse de la part des citoyens. Les entreprises ont par ailleurs seulement participé à la consultation sur l'amélioration des pratiques de démantèlement de navires. Ce faible nombre de contributeurs s'explique sans doute parce que ces consultations abordent des sujets jugés trop techniques ou juridiques.

Dans le classement des réponses et la synthèse, la participation des structures fédératives européennes ou plates-formes n'est pas suffisamment mise en évidence.

Le taux de participation apparaît ainsi fortement lié la nature du sujet, surtout pour les catégories entreprises et citoyens. Plus la nature du sujet est complexe, technique, moins il y a de contributions de la part des citoyens.

À travers ces 31 consultations, il apparaît que les Directions générales trient, organisent et présentent les réponses obtenues de manière souvent très différente. La présentation des institutions publiques varie en particulier de manière importante selon les DG :

- pour certaines consultations, les contributions sont rangées par ordre alphabétique sans que les contributeurs soient distingués ;
- des DG distinguent, parmi les contributeurs, les institutions publiques d'une part, et les autres contributeurs d'autre part ; dans certain cas, le vocable regroupant les contributeurs publics est intitulé « institutions et États membres », ou « autorités nationales, régionales et locales » ;
- d'autres DG opèrent des distinctions plus affinées parmi les contributeurs publics, subdivisés en :
 - États membres : les gouvernements nationaux ;
 - États membres : les parlements nationaux et les autres autorités ;
 - les autorités régionales et locales.

Certaines DG y ajoutent la subdivision suivante : « les institutions communautaires et les organismes ».

Dans la consultation *Moderniser le droit du travail pour répondre aux défis du XXI^{ème} siècle*, clôturée en 2008, la répartition entre contributeurs a amené à distinguer, parmi 10 catégories, celle spécifique des partenaires sociaux et comités du dialogue social, qui compte 27 réponses, ce qui semble relativement peu, et celles des institutions européennes comme le parlement européen et le Comité économique et social européen. Cela offre une vision assez complète des positions sur cette thématique.

Dans cette communication, cinq catégories ont été isolées pour les besoins de l'analyse :

- les institutions publiques ;
- les Organisations de la société civile ;
- les universités, centres de recherche et groupes de réflexion ;
- les citoyens ;
- les entreprises.

Le tableau ci-dessous récapitule les participations de chaque grande catégorie à l'ensemble des 31 consultations pour lesquelles un dénombrement a été effectué :

| Total des réponses | Institutions publiques | Organisations de la société civile | Universités, centres de réflexion et centres de recherche | Citoyens | Entreprises |
|--------------------|------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------|-------------|
| 5553 | 1030 | 2580 | 405 | 787 | 751 |
| | 18,5% | 46,5% | 7,3% | 14,2% | 13,5% |

Il fait apparaître la part importante des contributeurs de la catégorie « organisations de la société civile » (46 %), devant les institutions publiques (18 %) et les entreprises (14 %).

2. Dénombrement par pays, toutes catégories confondues

Les pays pour lesquels les contributions recensées ont été les plus nombreuses, toutes catégories confondues, sont logiquement les plus peuplés : Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie et Espagne. Viennent ensuite des États-Membres avec une population nettement moins nombreuse.

Sur 5553 contributions ayant été comptabilisées, voici le nombre de participations par pays, toutes catégories confondues par ordre décroissant :

1. Allemagne : plus de 700 contributions
2. Royaume-Uni : plus de 600 contributions
3. France : environ 450 contributions
4. Italie : environ 300 contributions
5. Espagne : environ 280 contributions
6. Autriche : environ 160 contributions
7. Belgique : environ 150 contributions
8. Pays-Bas : environ 130 contributions
9. Finlande : environ 100 contributions
10. Irlande : environ 100 contributions

La 7^{ème} position de la Belgique mérite précision, car de nombreuses associations et institutions sont localisées à Bruxelles en raison de leur identité européenne. Certaines DG enregistrent les réponses de ces entités comme une contribution en provenance de Belgique.

3. Contributions des instances gouvernementale et autres autorités nationales

Les gouvernements nationaux de certains États membres de l'UE ont participé à la plupart de ces 31 consultations.

Ceux qui ont participé le plus souvent sont les suivants :

Le gouvernement français a renseigné 25 consultations, le gouvernement finlandais 24, le gouvernement allemand 23, les gouvernements polonais et suédois 22 et les gouvernements britannique et estonien 21.

Une analyse particulière a été consacrée aux participations des instances gouvernementales et publiques de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, ces trois pays, les plus peuplés de l'Union, comptant un nombre de contributions particulièrement élevé sur l'ensemble des 31 consultations étudiées.

3.1. Pour la France

Les entités gouvernementales françaises ne sont pas toujours identifiées dans les classifications des DG.

Parmi celles identifiables, sont nommées : la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (3 fois), le SGAE (2 fois), le ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité (1 fois), le ministère de l'Économie et des finances (1 fois).

Parmi les autres autorités publiques :

Le Sénat (7 fois), l'Assemblée nationale (5 fois), le Conseil économique et social⁵⁸ (2 fois), les Autorités des marchés financiers (2 fois), la Cour de Cassation (2 fois), le Centre d'analyse stratégique (1 fois), la Commission de surveillance du secteur financier (1 fois).

3.2. Pour l'Allemagne

Apparaissent au titre des autorités gouvernementales :

Le ministère de l'Économie et des technologies, le ministère de la Justice, le ministère des Finances, le ministère de l'Environnement et de la protection de la nature, le ministère de la Famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, le ministère de l'Éducation et de la recherche.

Parmi les autres autorités nationales :

Le Bundesrat, le Parlement (non précisé), et le Bundestag.

3.3. Pour le Royaume-Uni

Peuvent être répertoriés en tant que contributeurs de niveau gouvernemental :

Le ministère du Commerce et de l'Industrie, le ministère de l'Emploi et des affaires sociales, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Économie et des finances, ministère de la Santé, le ministère pour le Travail et les retraites.

⁵⁸ Devenu, depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, Conseil économique, social et environnemental.

Les autres autorités nationales britanniques :

La Haute Cour d'Angleterre, the *National Health Service* (système de santé public britannique), la Commission pour l'égalité et la lutte contre la discrimination, la Chambre des Lords, le Parlement écossais, le département pour la promotion des fruits et légumes du ministère de la Santé britannique, les autorités de contrôle des services financiers.

3.4. Pour l'Italie

L'écart le plus important entre la participation du gouvernement et celle de toutes les catégories confondues, est le fait de l'Italie, qui apparaît à la 4^{ème} « place » du « classement » toutes catégories confondues, tandis que le gouvernement italien apparaît parmi ceux qui contribuent le plus rarement, avec seulement la 22^{ème} « place ». À l'inverse, les organisations de la société civile, les universités, centres de recherche, entreprises et citoyens italiens figurent parmi les acteurs qui se sont le plus largement mobilisés pour répondre aux consultations publiques menées par la Commission européenne.

3.5. Éléments d'analyse

Le gouvernement de la France est celui dont les contributions sont les plus nombreuses sur les consultations analysées, tandis que le nombre des réponses françaises toutes catégories confondues place notre pays en 3^{ème} position seulement. Cela tient pour partie au rôle très actif de la Représentation permanente et du Service interministériel des affaires européennes, le SGAE, qui assurent le relais auprès des ministères compétents. Cet écart de classement reflète peut-être aussi la primauté accordée en France à une conception de la démocratie mettant l'accent sur les autorités publiques représentatives et sur l'administration, alors que l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays scandinaves font traditionnellement une place plus importante que ce n'est le cas dans notre pays à la l'initiative citoyenne.

Concernant l'implication académique, Mme Viviane de Beaufort soulignait lors de son audition que la pratique de répondre aux consultations n'est, pour des raisons sans doute culturelles, pas encore aussi développée au sein du monde universitaire français que ce n'est le cas dans d'autres pays⁵⁹.

**4. Acteurs non gouvernementaux (entreprises, citoyens, universités) :
des contributeurs dont la participation varie considérablement selon
les consultations**

Une très grande hétérogénéité dans le nombre des réponses apparaît selon les consultations. C'est particulièrement vrai pour les groupes des entreprises d'une part, et des citoyens d'autre part, dont les réponses sont assez nombreuses

⁵⁹ Audition de Mme Viviane de Beaufort par la délégation pour l'Union européenne, le 9 décembre 2008.

(respectivement 751 et 787 pour l'ensemble des 31 consultations) mais avec de très fortes variations selon les consultations, en fonction de la nature des sujets.

4.1. Les réponses des entreprises ont été particulièrement nombreuses pour les consultations suivantes

La participation des entreprises varie beaucoup selon les consultations. Par exemple, 224 contributions d'entreprises ont été enregistrées pour la consultation *Livre vert sur les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation*, contre seulement une réponse pour celle sur le *Livre blanc sur une politique de communication européenne* :

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 1. <i>Livre vert sur les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation :</i> | 224 réponses |
| 2. <i>Livre vert Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^{ème} siècle :</i> | 95 réponses |
| 3. <i>Livre vert pour une Europe sans tabac :</i> | 54 réponses |
| 4. <i>Livre vert sur l'amélioration du cadre régissant les fonds d'investissement dans l'UE :</i> | 47 réponses |
| 5. <i>Livre vert sur la politique des services financiers :</i> | 46 réponses |

Aucune contribution des entreprises en revanche n'a été enregistrée pour neuf consultations.

4.2. Les réponses des citoyens ont été particulièrement nombreuses pour les consultations suivantes

De même, le nombre de citoyens contributeurs varie beaucoup. Par exemple, 222 contributions ont été enregistrées pour la consultation sur le *Livre blanc pour une politique de communication européenne*, mais seulement 3 réponses pour la consultation *Livre vert sur une initiative européenne en matière de transparence*.

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 1. <i>Livre blanc pour une politique de communication européenne :</i> | 222 réponses |
| 2. <i>Livre vert pour une Europe sans tabac :</i> | 135 réponses |
| 3. <i>Livre vert sur les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation :</i> | 103 réponses |
| 4. <i>Livre vert Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^{ème} siècle</i> | 74 réponses |
| 5. <i>Livre vert Comment surmonter l'évolution démographique, une nouvelle solidarité intergénérationnelle ? :</i> | 53 réponses |

Les citoyens n'ont en revanche pas répondu du tout à dix-huit des consultations sur 31 étudiées.

4.3. Les réponses des universités, centres de recherche et centres de réflexion ont été nombreuses pour les consultations suivantes

Des réponses apparaissent concernant cette catégorie pour 22 des 31 étudiées consultations, soit environ les deux tiers, mais le nombre de réponses par consultation reste relativement faible (de 1 à 30 réponses), à l'exception des consultations *Livre vert sur l'Espace Européen de recherche* et *Livre vert sur*

une politique maritime de l'Union : une vision européenne des mers et des océans, qui ont enregistré respectivement 113 et 76 réponses.

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 1. <i>Livre vert sur l'Espace européen de la recherche :</i> | 113 réponses |
| 2. <i>Livre vert sur Une politique maritime de l'Union : une vision européenne des mers et des océans :</i> | 76 réponses |
| 3. <i>Livre vert sur les acquis communautaires en matière de protection des consommateurs :</i> | 30 réponses |
| 4. <i>Livre vert pour la promotion d'une alimentation saine et de l'activité physique : une dimension européenne pour la prévention des surcharges pondérales, de l'obésité et des maladies chroniques :</i> | 27 réponses |
| 5. <i>Livre vert Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^{ème} siècle :</i> | 23 réponses |

4.4. Une analyse particulière a été consacrée aux organisations de la société civile, première catégorie par le nombre des contributeurs (46 %)

Les organisations de la société civile ont participé aux 31 consultations et les réponses par consultation ont été en général relativement nombreuses.

Les réponses des organisations de la société civile ont été particulièrement nombreuses pour les consultations suivantes :

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 1. <i>Livre vert Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^{ème} siècle :</i> | 265 réponses |
| 2. <i>Livre vert sur les acquis communautaires en matière de protection des consommateurs :</i> | 226 réponses |
| 3. <i>Livre vert sur Une politique maritime de l'Union : une vision européenne des mers et des océans :</i> | 172 réponses |
| 4. <i>Livre vert sur L'Espace européen de la recherche :</i> | 164 réponses |
| 5. <i>Livre vert sur les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation :</i> | 158 réponses |

Dans cette catégorie des acteurs non gouvernementaux, il convient de rendre compte de l'activité déployée par le Conseil économique, social et environnemental de France pour participer aux mécanismes de consultation et les faire connaître. Le CESE de France s'efforce de favoriser le développement de la participation des organisations de la société civile française aux consultations publiques européennes. Outre la présente communication, il a appelé l'attention dans le cadre de deux de ses travaux récents⁶⁰ sur l'importance des consultations publiques dans le processus décisionnel européen et sur l'utilité d'y participer.

⁶⁰ Communication *Contribution du Conseil économique et social au livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapportée par M. Jean-Marc Roirant (juillet 2006), communication *De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur « Mieux légiférer »*, rapportée par Mme Catherine Dumont (juillet 2007), communication *Pour un statut de l'association européenne*, rapportée par M Jean Marc Roirant (juin 2008).

Il a lui-même répondu, dans les années récentes, à une ou deux consultations publiques par an : par la communication *Contribution au Livre vert sur le thème « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations »*, rapportée par Mme Évelyne Pichenot et la communication *Contribution du Conseil économique et social au Pacte européen pour la jeunesse*, rapportée par Mme Élisabeth Morin, en 2005 ; en 2006, via la communication *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapportée par M. Jean-Marc Roirant ; en 2008, à travers sa *Contribution à la consultation publique « Réformer le budget, changer l'Europe »*, dont M. Georges de La Loyère était le rapporteur.

La délégation pour l'Union européenne, formation de travail transversale dédiée au suivi des thématiques européennes, diffuse par ailleurs de manière régulière à l'intention du Bureau de notre assemblée, de ses formations de travail spécialisées par thématiques et des groupes que comprend le Conseil économique, social et environnemental, des guides recensant les consultations publiques figurant, à une période donnée, sur « *Votre point de vue sur l'Europe* » et sur les sites des DG, ainsi que des résumés de consultations publiques ouvertes.

Ce travail de signalement et de sensibilisation vise à permettre aux sections et groupes qui le souhaitent d'y répondre. En 2008, la section des Finances a ainsi répondu à la consultation publique sur le *Small Business Act*, et le groupe de l'Outre-mer du CESE de France a contribué au Livre vert sur *L'avenir des relations entre l'Union européenne et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)*. Beaucoup d'autres consultations importantes auraient toutefois pu être traitées.

Certains des groupes du Conseil économique, social et environnemental relaient par ailleurs cette diffusion auprès des organisations qu'elles représentent, ce qui démultiplie le travail de sensibilisation ainsi effectué.

Les Conseils économiques et sociaux régionaux participent aussi à certaines consultations, ce qui contribue à renforcer la participation de la société civile organisée française aux consultations publiques européennes, et peut inciter des organisations locales ou régionales représentées dans le cadre de CESR à y participer à leur tour.

Le CESR d'Île-de-France a ainsi souligné, dans un avis de 2007, l'intérêt de l'institution régionale « *à se positionner, aussi souvent que nécessaire, à l'occasion des consultations ouvertes par la Commission européenne*⁶¹ ». Il a contribué dans cette perspective à la consultation publique « *Réformer le budget, changer l'Europe* » (avril 2008), au Livre vert *Vers une culture de la mobilité*

⁶¹ Avis n° 2007-07 du 19 juin 2007 relatif au « *rapport-cadre sur la politique européenne de la Région Île-de-France* », présenté au nom de la Commission de l'action européenne et internationale par Mme Danielle Desguées.

urbaine (mars 2008) ainsi qu'au Livre blanc sur une politique de communication européenne (juillet 2006)⁶².

Les CESR de Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine, au sein de réseaux interrégionaux (ARESE, RTA), ont pour leur part donné des avis sollicités par la Commission Arc-Atlantique sur le *Livre vert sur les transports* et sur le *Livre vert sur la cohésion*.

Le CESR de la Réunion a produit une contribution dans le cadre de la consultation sur la stratégie pour les Régions ultrapériphériques (RUP). Le CESR d'Aquitaine et le CES de la communauté autonome des Pays Basques (espagnol) travaillent, à l'initiative de ce dernier, à une contribution commune sur le Livre vert sur le réseau de transport transeuropéen (RTE-T) ; le CESR de Bretagne s'est saisi du Livre blanc sur la mer.

4.5. Contributeurs des différents États membres ayant participé au moins à 3 livres verts et Livres blancs étudiés

Si l'on affine l'analyse par catégorie et par contributeurs sur l'ensemble des États membres, quelques uns ont répondu à au moins trois des trente et un Livres verts et Livres blancs étudiés :

Les organisations de la société civile

| | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---|---------------|
| <i>Friends of Earth</i> : | 8 fois | } | International |
| <i>Trading standards Institute</i> : | 5 fois | | |
| <i>Brethren Christian Fellowship</i> : | 4 fois | | |
| <i>Amnesty International</i> : | 3 fois | | |
| <i>VDMA Verband Deutscher Maschinen und Anlagenbau</i> (Association des fabricants d'équipement et de machines industrielles) : | 4 fois | } | Allemagne |
| <i>Gesamtverband Texti+Mode</i> (Union de l'industrie du textile et de la mode) : | 3 fois | | |
| <i>Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen</i> (German Federation of buying and marketing group) : | 3 fois | | |
| <i>Deutscher AnwaltVerein</i> (Regroupement allemand d'associations d'avocat) : | 3 fois | | |
| <i>Bundesarbeitkammer</i> (Chambre de commerce) : | 3 fois | | |

⁶² Avis du CESR d'Île-de-France *Livre vert « Vers une culture de la mobilité urbaine »*, rapporté par M. Denys Dartigues (mars 2008) ; avis du CESR d'Île-de-France *Consultation publique « Réformer le budget, changer l'Europe »*, rapporté par M. Bernard Dutoit (avril 2007) ; avis du CESR d'Île-de-France *Livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapporté par M. Rémi Bonnevialle (juillet 2006).

| | | | |
|-------------------------------------------------|--------|--------|----------|
| MEDEF : | 5 fois | } | France |
| Association française des entreprises privées : | 4 fois | | |
| Fédération bancaire française : | 4 fois | | |
| Chambre de commerce et d'industrie de Paris : | 3 fois | | |
| <i>Confederation of Finnish Industry</i> | | 3 fois | Finlande |
| Groupe européen de droit international privé : | 3 fois | } | Europe |
| <i>European Banking Federation :</i> | 4 fois | | |
| <i>American Chamber of Commerce to the EU :</i> | 4 fois | | |
| Conseil des barreaux européens : | 3 fois | | |

Les universités

| | | | |
|-----------------------|--------|---|--------|
| Université de Milan : | 4 fois | } | Italie |
| Université de Rome : | 4 fois | | |

Les entreprises

| | | | |
|-------------------------------------------|--------|---|-----------------------|
| <i>Law Society of England and Wales :</i> | 5 fois | } | Royaume-Uni et France |
| Michelin : | 3 fois | | |
| Armateurs de France : | 3 fois | | |

5. Contributions des autorités locales et régionales

Pour la participation des autorités locales et régionales françaises, un focus particulier a été effectué sur le *Livre vert sur la cohésion territoriale*⁶³, clôturé en février 2009. Parmi les 378 réponses classées par la Commission, 97 émanaien d'autorités locales ou régionales européennes, dont 13 en provenance de collectivités territoriales françaises : région Rhône-Alpes, Alsace, Corse, région Champagne-Ardenne, région Nord-Pas-de-Calais, région Île-de-France, Pays de la Loire et Poitou-Charentes, Conseil général du Var, département de Seine-Saint-Denis, Agence régionale de développement des territoires d'Auvergne, région Midi-Pyrénées, région d'Auvergne, région Bretagne. Dix réponses provenaient par ailleurs de villes, dont 4 françaises (Nantes, Rennes, Lille et Nancy)⁶⁴.

⁶³ *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, COM(2008) 616 (octobre 2008).

⁶⁴ Le Livre vert, daté de 2008 et clos en 2009, ne figure pas dans les 31 Livres verts et Livres blancs de 2005, 2006 et 2007 ayant servi de base au calcul du nombre moyen de réponses par

C - PROBLÉMATIQUE D'UNE APPROCHE QUALITATIVE DES CONSULTATIONS ET DES USAGES QU'EN FONT LA COMMISSION ET LES AUTRES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

1. Une analyse qualitative très difficile

Si donner un ordre de grandeur du nombre des contributions adressées aux consultations est possible, prétendre rendre compte de manière qualitative du contenu des réponses aux consultations est beaucoup plus délicat, pour diverses raisons.

Apprécier la « qualité » des réponses apportées suppose tout d'abord une familiarité importante avec les sujets abordés. Cela justifie que, comme c'est le cas, les réponses aux consultations soient exploitées par les DG spécialisées de la Commission ayant lancé la consultation, mais rend difficile l'analyse de la pertinence des contributions pour un non spécialiste.

Se pose par ailleurs le problème de la diversité des langues des contributions.

Une analyse rapide des réponses au *Livre blanc sur une politique de communication européenne*, auquel le Conseil économique, social et environnemental de France a contribué et qui a attiré des réponses nombreuses, donne une idée de la difficulté à laquelle sont confrontés les services de la Commission dans leur analyse des réponses : les 313 contributions adressées sont formulées dans seize langues différentes. L'anglais vient en tête, avec environ 40 % des réponses, le français ensuite avec 17 %, l'allemand avec 14 %, puis l'espagnol avec environ 7 %, puis l'italien, le suédois, le néerlandais, le finlandais, le grec, le portugais, le slovène, le tchèque, le hongrois et le letton.

Cette diversité linguistique montre que cette consultation est parvenue à toucher un public assez large, même si 313 réponses, dont deux tiers environ de citoyens, n'est pas un nombre très élevé, compte tenu de la nature du sujet et de l'accent mis sur la nécessité de relancer le débat et la participation en Europe après le référendum en France et aux Pays-Bas sur le traité constitutionnel. Elle apparaît par ailleurs très précieuse : il est essentiel, si la Commission souhaite toucher par ses consultations un public diversifié, que chaque organisation nationale ou locale (entreprise, syndicat de salariés ou association) qui le souhaite, ainsi que les citoyens, aient la possibilité de s'exprimer dans leur langue. Mais cela rend en revanche difficile, pour une organisation nationale telle que le Conseil économique, social et environnemental de France, de prendre connaissance du contenu de ces contributions dans leur diversité.

consultation. Ce focus particulier a été réalisé pour donner un ordre de grandeur du nombre des réponses des collectivités territoriales sur une consultation portant sur un sujet qui était susceptible de les concerter.

Un aperçu des langues dans lesquelles sont formulées les réponses au *Livre vert sur une initiative européenne en matière de transparence*, qui concernait a priori un public un peu plus ciblé, confirme, en le nuancant, le propos. Parmi plus de 160 contributions adressées en réponse à ce Livre vert, selon le décompte figurant sur la page affectée à son suivi sur le site de la DG concernée, une nette majorité sont rédigées en anglais, mais une trentaine le sont en allemand, une douzaine en français et quelques-unes dans d'autres langues, notamment l'estonien. Analyser de manière complète et approfondie ces réponses supposerait des moyens considérables en temps de traduction qu'aucune instance nationale ne peut mobiliser.

Le pourcentage élevé des réponses rédigées en anglais pour cette consultation conduit toutefois, par contraste avec celle sur *Mieux communiquer l'Europe*, à s'interroger : une grande partie des réponses adressées ne sont-elles pas le fait d'organisations très structurées, le cas échéant déjà présentes à Bruxelles, et accoutumées à travailler avec la Commission ?

Les « focus » auxquels il a été procédé de manière ponctuelle pour cette communication tendent à aller dans le même sens : la consultation « *Réformer le budget, changer l'Europe* », précédée d'une conférence le 12 novembre 2008, a attiré plus de 300 réponses, dont douze d'origine française ; un certain nombre a été adressé en plusieurs langues (langue du contributeur plus anglais). La consultation sur *Les services financiers* clôturée en juillet 2008, qui portait sur le réexamen des décisions instituant des autorités de surveillance, a de même reçu 69 réponses, dont onze d'origine française ; la seule rédigée en langue française provenait du ministère français des Finances. La consultation sur *La réduction des émissions de CO₂ par les voitures* ouverte en février 2007, a suscité 41 réponses, dont une seule d'origine française, émanant de l'organisation « *Agir pour l'environnement* » ; en revanche, on y recense les réponses d'associations des producteurs d'automobiles japonais et coréens ; la synthèse finale est en anglais.

Si c'est le cas pour beaucoup d'autres consultations, dans quelle mesure le résultat recherché par la Commission, d'ouvrir *via* les consultations publiques de manière significative le cercle des interlocuteurs au delà de ses réseaux habituels de consultation à Bruxelles, est-il atteint ? Le vérifier mériterait une analyse approfondie, que seule pourraient mener la Commission elle-même ou des laboratoires de recherche ayant accès aux listes des experts et des lobbyistes déjà consultés par d'autres voies par les DG.

Le recensement des répondants effectué sur une trentaine de Livres verts lancés pour l'essentiel en 2005, 2006 et 2007 montre toutefois que, si le nombre moyen de répondants par consultation était relativement faible, le nombre d'acteurs qui avaient répondu à plusieurs consultations n'était pas très élevé.

Dans son article « Les groupes d'intérêt et la consultation sur le Livre Blanc : objectivisation et institutionnalisation de la société civile », Mme Hélène Michel note pour sa part que, si nombre d'organisations financées de manière plus ou moins directe par la Commission « *se trouvent fortement incitées à participer (aux consultations)* », les organisations « *qui disposeraient de ressources financières suffisantes pour rémunérer du personnel en interne et/ou faire appel à des cabinets de consultants en affaires publiques, () ne voient pas forcément la nécessité d'investir dans une action de consultation publique dont le gain apparaît marginal voire nul* ». Ils préfèrent en effet souvent utiliser des moyens plus ordinaires de défense de leurs intérêts, comme la rencontre en face à face avec des fonctionnaires, la publicisation de rapport d'expertise, la participation à des réunions publiques ou l'élaboration d'argumentaires juridiques⁶⁵.

Par ailleurs, comme cela a déjà été évoqué précédemment, cette prééminence de l'anglais dans les réponses n'est-elle pas induite au moins pour partie par le fait que nombre des consultations de la Commission ne sont accessibles qu'en anglais ?

Cela pose également question sur les acteurs qui, outre la Commission, bénéficient réellement par cette voie de la connaissance des positions des autres intervenants : ne s'agit-il pas surtout de professionnels du *lobbying*, qui disposent de moyens suffisants pour étudier les réponses, dans le champ des consultations qui les intéressent ? Cela ne supprime pas l'intérêt de ce dispositif : mieux vaut un système d'influence relativement transparent, où il est possible de savoir qui intervient et dans quel sens, qu'un système opaque. Mais cela conduit pour autant à s'interroger sur la réalité du degré d'ouverture et le caractère inclusif atteint par beaucoup de ces consultations dans les conditions actuelles.

Apparaît aussi, à la lecture de certaines réponses au *Livre vert sur une initiative européenne en matière de transparence*, le caractère relativement « normé », dans la forme, de beaucoup d'entre elles : les contributions sont pour la plupart courtes, cinq à six pages au maximum, et plus souvent de deux à quatre, avec, le cas échéant, des encadrés où sont résumées les principales suggestions formulées. Il est vraisemblable que cette présentation formelle assez standardisée de nombre de réponses, témoigne de la professionnalité d'une partie significative des contributeurs, ce qui tend à renforcer la question posée à la fin du paragraphe précédent.

Après l'accroissement du nombre des États membres, le risque existe par ailleurs que les positions de lobbying classique tendent à se réduire au plus petit dénominateur commun, ou que les représentants des « grands pays » d'une part, ou des *lobbies* d'autre part, s'entendent au préalable pour construire un compromis entre leurs positions au service de leurs intérêts.

⁶⁵ Sous la direction de Marine Delassalle et Didier Georgakiris, « Les groupes d'intérêt et la consultation sur le Livre blanc : objectivation et 'institutionnalisation' de la société civile », in *La nouvelle gouvernance. Les usages politiques du Livre blanc*, Strasbourg, PUS, 2007.

Enfin, les efforts à accomplir pour parvenir à une lecture complète des contributions sont à mesurer par rapport à l'objectif : pour la Commission européenne, le travail à effectuer est lourd, d'autant qu'une grande partie des réponses arrive en général en fin de période de consultation. Mais il est nécessaire pour permettre aux services des DG de soumettre à leur hiérarchie, qui conserve *in fine* le pouvoir de trancher, une proposition éclairée, en connaissant les intérêts et positions exprimés et leur poids respectifs.

2. Rappel des finalités des consultations pour la Commission

Les consultations publiques sont donc pour la Commission européenne, parmi les autres sources d'expertise dont elle dispose, une source d'informations et de sensibilisation des États membres et, dans les différents pays, des acteurs de la politique économique, sociale ou environnementale, des projets européens en cours.

Elles lui permettent d'explorer des thématiques encore relativement nouvelles dans le cadre de son pouvoir d'initiative, de recueillir des idées ou des réactions auprès d'organisations de la société civile implantées dans les États membres qui auraient pu lui échapper, complémentaires à celles qu'elles recueillent dans le cadre des auditions publiques auxquelles elle procède par ailleurs.

Comme le notait M. Legris lors de son audition, elles participent aux yeux de la Commission des principes de bonne gouvernance pour une meilleure acceptabilité des décisions, les citoyens étant davantage enclins à accepter des mesures, même si elles ne correspondent pas à leurs options, quand ils ont le sentiment que les politiques dans lesquelles elles s'inscrivent ont été adoptées au terme d'un processus décisionnel démocratique et de consultation transparent.

Les consultations publiques tendent également à devenir un élément substantiel des études d'impact, pour lesquelles elles contribuent à poser la problématique. Il serait toutefois dommageable qu'elles soient réduites à terme au seul rôle de préambule à des études d'impact dont, après appel d'offre, la réalisation est souvent confiée par la Commission à des prestataires extérieurs.

3. Critères de prise en compte des contributions par la Commission

Les organismes ou personnes ayant participé aux consultations publiques par Internet reçoivent par la même voie un accusé de réception adressé par la Commission européenne.

Des informations synthétiques sur les conclusions que la Commission a tirées des contributions sont par ailleurs fréquemment diffusées dans le cadre de communications ultérieures, comme cela a par exemple été le cas pour le Suivi du Livre vert *Initiative européenne en matière de transparence*⁶⁶.

⁶⁶ Suivi du Livre vert *Initiative européenne en matière de transparence* COM(2007) 127 final.

Quant aux critères utilisés pour prendre en compte les idées, propositions et positions émises par les participants, les échanges intervenus dans la préparation de cette communication ont mis l'accent sur un certain nombre d'éléments.

D'une part, il existe des normes de consultation, mais chaque direction générale de la Commission dispose pour autant d'une marge de manœuvre importante dans leur organisation. Il n'y a pas non plus à proprement parler de règles communes aux différentes DG ou de critères officiels dans l'exploitation des réponses aux consultations, la règle formelle de l'accusé de réception et l'idée qu'un « retour » doit être effectué n'entrant pas dans cette catégorie.

D'autre part, lors de la phase consultative du Livre vert et du Livre blanc, les services de la Commission ont bien entendu déjà une idée des orientations qu'ils entendent donner à leur future proposition, comme cela est normal⁶⁷ ; mais à ce stade, il existe encore une réelle marge de manœuvre, alors que, une fois qu'une proposition sort des services de la Commission, même si elle sera examinée ensuite par le Comité économique et social européen et par le Parlement européen, ce dernier disposant avec le Conseil de l'Union européenne du pouvoir de décision, sa marge d'évolution est, sauf exception, politiquement plus limitée et aléatoire.

Aussi, lors de leurs interventions devant la délégation, Mme Viviane de Beaufort et M. Jean-Claude Karpélès insistaient l'un et l'autre sur la nécessité de participer, « *d'occuper le terrain* », et sur la relative accessibilité des administrateurs ou des chefs d'unité de la Commission, contrairement aux idées reçues sur « l'éloignement » de l'Europe.

Le nombre des contributions reçues est important aux yeux de la Commission. Les acteurs qui répondent aux consultations publiques de la Commission le font en général pour émettre des observations critiques sur les orientations esquissées dans la consultation, afin d'orienter les choix qui seront opérés. Si le nombre des réponses reçues est très faible, la Commission tendra à l'interpréter comme une absence d'opposition. Si un grand nombre de réponses convergent dans un sens, les services de la Commission seront davantage enclins à en tenir compte.

Le fait qu'une contribution émane d'entités venant de plusieurs États membres et/ou qu'un contributeur s'affiche comme un acteur européen favoriserait également plutôt, toutes choses égales par ailleurs, sa prise en compte.

⁶⁷ Ne serait-ce que parce que la parution d'un Livre vert ou d'un Livre blanc ne sont pas le tout début du processus au cours duquel émerge une proposition, et qu'ils ont été précédés de nombreuses réflexions, auditions publiques, échanges informels, etc. et s'inscrivent le cas échéant dans un ensemble de textes européens antérieurs, arrêts de la Cour européenne de justice, etc., intervenus dans le même domaine.

Enfin, alors que, en France, l'accent est traditionnellement mis sur la notion de représentativité des acteurs, la notion de légitimité diffère sensiblement dans l'Union. Tout acteur de bonne foi, prêt à faire valoir des arguments en explicitant les intérêts particuliers qu'il défend est, au nom du principe d'ouverture, considéré par la Commission comme recevable pour participer aux consultations et le poids accordé à sa contribution sera vraisemblablement moins pondéré par la représentativité de l'organisation à laquelle il appartient que ne le voudrait la conception française.

Les différents Livres verts, Livres blancs ou autres questionnaires auxquelles recourt la Commission sont enfin des procédures consultatives : elle n'est pas obligée de suivre les recommandations qui lui sont adressées ou de formuler des propositions dans le domaine concerné. La DG marché intérieur a ainsi procédé entre 2004 et 2009 à une trentaine de consultations destinées à améliorer le fonctionnement des marchés financiers, ce qui montre que la Commission était consciente d'un problème, mais il a fallu attendre la crise financière majeure intervenue en 2008 pour accélérer vraiment le processus de recherche de solutions.

Pour la consultation portant sur le *Small Business Act*, de même, il semble que 70 % des contributeurs avaient répondu positivement à la question des quotas de marché public pour les PME, mais la Commission, comme c'était son droit, n'a pas retenu cette question.

4. Quels usages en font les autres institutions et les autres acteurs

La mise des contributions adressées à la Commission sur le site Internet des DG concernées, sauf avis contraire des contributeurs ou sensibilité particulière des consultations en raison de leur sujet (confidentialité liée à des problèmes économiques ou de sécurité, par exemple) permet leur très grande accessibilité à l'ensemble de ceux qui le souhaitent, hormis les problèmes de langue déjà évoqués.

Cela permet une connaissance mutuelle des positions des contributeurs, dès lors que les parties intéressées le souhaitent et en ont le temps ainsi que les moyens.

Le Parlement européen a souligné dans diverses résolutions l'importance de la phase des consultations préalables dans le processus législatif. Des parlementaires européens s'en servent pour leurs fonctions, trouvant dans certaines des contributions mises en ligne une source d'informations précieuses pouvant nourrir des amendements potentiels. À titre d'exemple, certains députés français au Parlement européen en font ainsi le cas échéant usage quand un texte en discussion porte sur un sujet ayant fait l'objet d'une consultation publique.

Cette pratique serait semble-t-il moins utilisée au Comité économique et social européen, si ce n'est pour le repérage d'acteurs ou de personnalités utiles à auditionner sur une thématique. Le Comité est en effet saisi des Livres verts et Livres blancs en même temps que les autres acteurs. Les 344 membres du CESE

constituent par ailleurs un échantillon hautement représentatif des organisations de la société civile dans les États membres, même si les grandes plates formes européennes en tant que telles ne sont pas représentées en son sein. Il a pour y remédier mis en place auprès de lui un Comité de liaison de la société civile où la plupart de ces plates formes sont représentées.

La synthèse des contributions et des analyses d'impact devrait constituer un élément du dossier de tout rapporteur en charge d'un avis au Comité économique et social européen.

IV - MIEUX CONSULTER POUR MIEUX LÉGIFÉRER

Une source importante d'informations et de débats préalables à de nombreuses initiatives de la Commission est constituée par les consultations auxquelles celle-ci recourt pour préparer ses propositions de décision. Il convient d'en développer l'usage, en accroissant la participation à ces consultations des instances consultatives nationales et de l'étendre aux organismes et associations concernés dans les États membres.

Au terme de cette première approche de la participation à ces consultations, le Conseil économique, social et environnemental de France formule des propositions et préconisations tendant à la mise en place rapide de premières améliorations qui pourraient être introduites dès le début de la mandature de la Commission et du Parlement européen. Des travaux complémentaires au niveau européen et national pourraient permettre d'affiner et de compléter ces premières propositions.

A - AMÉLIORER LES CONSULTATIONS PUBLIQUES AU NIVEAU EUROPÉEN

1. Mieux faire savoir que des consultations sont ouvertes

Le nombre relativement faible des contributeurs pour beaucoup de consultations publiques plaide pour de nouvelles initiatives visant à accroître cette participation, de manière à apporter un éclairage élargi des situations et positions dans les 27 États membres, au-delà des cercles habituellement consultés par la Commission.

En préalable, il est nécessaire d'améliorer l'accès aux consultations par l'affichage d'une icône spécifique en première page du portail Europa pour permettre un accès direct et rapide.

Une partie des participants potentiels ne sont en effet pas informés du mécanisme des consultations et a fortiori de beaucoup de consultations qui pourraient les concerner. Certes, le rôle de la Commission ne peut pas viser à contacter l'ensemble des parties prenantes potentiellement intéressées sur chaque sujet, mais elle doit se donner les moyens d'assurer une égalité des chances dans la participation.

Une réflexion devrait être engagée par la Commission sur les moyens de mieux faire connaître le programme de travail des institutions européennes, auprès des opinions publiques nationales et des corps intermédiaires dans les différents États membres. Son appropriation constitue en effet un élément déterminant d'une meilleure participation. Chaque Présidence du Conseil de l'Union européenne pourrait ainsi être l'occasion d'un nouvel affichage des consultations publiques envisagées au cours des six mois suivants.

Une première amélioration indispensable devrait, quoi qu'il en soit, consister en un recensement, en page centrale de « *Votre point de vue sur l'Europe* », dès leur lancement, de l'ensemble des consultations ouvertes à une date donnée, avec un lien renvoyant au site de la DG concernée. Cela permettrait à l'internaute qui connaît déjà l'existence de ce site de prendre connaissance d'un seul coup d'œil de l'ensemble des consultations ouvertes ce jour-là et de voir si l'une justifie une réponse de la part de son organisation.

Le CESE de France recommande par ailleurs d'élaborer un guide des procédures de consultation incluant les principes, les délais, le registre, etc., accessible dès la page d'accès du site « *Votre point de vue sur l'Europe* ».

Quand le sujet de la consultation s'y prête, des annonces sur les principales consultations publiques organisées sont souvent diffusées dans les médias européens (Euractiv, le *Bulletin quotidien Europe* ou *Europolitique*, notamment). À l'échelon national, elles pourraient être également diffusées à période régulière dans des journaux des États membres abordant les sujets européens.

Un système d'abonnement fonctionnant par mot clé pourrait être ouvert pour les citoyens le souhaitant, comme cela va être mis en place pour les organisations inscrites sur le registre.

Le CESE de France recommande une meilleure classification des intitulés des public-cibles et une homogénéisation de leur usage dans les différentes DG.

Pour clarifier les types de consultations organisées aux yeux des Internautes, le CESE de France suggère à la Commission de créer quatre ou cinq grandes catégories de consultations telles que : consultations sur l'avenir institutionnel de l'Union, consultations sur l'UEM, consultation exploratoire sur un nouveau défi, etc.

Enfin, toute présentation d'une consultation doit éclairer le contributeur du moment choisi dans le processus de décision pour cette consultation et avertir des suites que la Commission entend lui donner dans son programme de travail.

2. Remédier au handicap majeur constitué par le problème des langues

L'Union européenne se fonde sur « l'unité dans la diversité » et cette diversité s'exprime notamment dans la diversité linguistique. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclame, dans son article 22, que l'Union respecte la diversité linguistique et interdit, dans son article 21, toute

discrimination fondée sur la langue. Elle se doit de lever progressivement le frein du problème constitué par l'accessibilité dans toutes les langues.

Même si l'anglais est dans l'Union la première langue étrangère apprise devant le français et l'allemand et la langue maternelle la plus répandue après l'allemand et devant le français, elle est aujourd'hui parlée par moins d'un Européen sur deux. Il est dès lors très préjudiciable que les consultations publiques ne soient, dans leur grande majorité, accessibles qu'en anglais, alors que l'un de leurs objectifs est de permettre à la Commission de connaître, au-delà des cercles qu'elle consulte habituellement surtout à Bruxelles, la diversité des situations et des positions des parties intéressées et même pour atteindre des citoyens dans les États membres.

Les consultations devraient, dans un premier temps, dans un délai court (par exemple, un an) suivant l'entrée en fonction de la nouvelle Commission, être mises simultanément sur le site de la Commission en au moins trois langues (allemand, anglais et français). Celles-ci sont en effet les langues officielles d'États membres représentant, en cumulé, près de 45 % de la population européenne et sont parlées comme langues étrangères par une partie importante des ressortissants des autres États membres.

Dans un second temps (un délai de deux à trois ans suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle Commission semblerait raisonnable), cette mise en ligne simultanée devrait également concerner l'italien, l'espagnol et le polonais, portant ainsi à plus de 70 % le nombre des Européens « couverts » dans la langue officielle de l'Etat membre dont ils sont le ressortissant, auxquels s'ajoutent ceux qui pratiquent l'une de ces six langues en tant que langue étrangère. C'est du reste le régime linguistique en vigueur pour les documents de travail du Parlement européen.

Le Sénat français et le Bundestag allemand ont récemment demandé à leur gouvernement respectif de prendre les dispositions nécessaires auprès des institutions communautaires pour assurer la mise en œuvre concrète des principes de respect de la diversité linguistique dans le fonctionnement des institutions de l'Union. Dans son avis '*Comment concilier dimension nationale et dimension européenne dans la communication sur l'Europe ?*', le Comité économique et social européen notait également l'importance de « *favoriser le plurilinguisme nécessaire à la communication entre Européens* »⁶⁸.

À terme, toutes les consultations devraient être disponibles en même temps dans toutes les langues européennes. Ce principe devrait également s'appliquer aux documents sur les normes d'étude d'impact.

Pour le Conseil de France, l'accès aux consultations constitue l'une des priorités que la Commission devrait prendre en compte dans l'allocation des ressources disponibles pour la traduction dans le respect des traités.

⁶⁸ Avis du Comité économique et social européen *Comment concilier dimension nationale et dimension européenne dans la communication sur l'Europe ?*, rapporté par Mme Béatrice Ouin.

3. Favoriser l'anticipation et améliorer encore le respect des délais

Toutes les structures relais de l'information européenne doivent préparer les parties prenantes à cette participation en annonçant avec anticipation tous les éléments du plan de travail de la Commission qui favorisent la connaissance du calendrier des consultations.

Le délai de huit semaines minimum retenu par la Commission européenne dans le suivi du *Livre vert sur la transparence* constitue un plancher qui doit être strictement respecté. S'il l'est en général d'après les consultations prises en compte dans le cadre de cette étude, ce n'est pas encore toujours le cas. Les entorses à ce principe doivent, pour le Conseil économique, social et environnemental, rester d'autant plus exceptionnelles que le processus législatif européen, qui suppose l'établissement d'un consensus entre les intérêts divergents d'un grand nombre d'États et d'acteurs, est nécessairement lent. Les deux ou trois semaines « prises » sur le temps de la consultation, en réduisant celui-ci au nom de « l'urgence », risquent fort d'être perdues par la suite, et au-delà, faute d'avoir assez permis, en amont, aux avis divergents de s'exprimer. Les entorses à cette règle doivent donc rester exceptionnelles et leurs motifs être dûment justifiés dans la consultation elle-même.

Se pose également la question des périodes de congé, pendant lesquelles les consultations risquent de passer inaperçues : pour contourner ce problème, la période des fêtes de fin d'année et la césure estivale devraient être évitées ou le délai étendu au-delà de huit semaines.

Une extension de ce délai à douze semaines (période pratiquée semble-t-il pour les consultations auxquelles procède le gouvernement au Royaume-Uni) constituerait un progrès. Cela contribuerait sans doute à favoriser une participation un peu plus importante, sans représenter un allongement insupportable du délai d'attente pour la Commission.

L'incitation à aller au-delà du délai minimum de consultation chaque fois que cela est possible, prévue par la communication *Suivi du Livre vert sur la transparence*, constitue à cet égard une initiative positive de la Commission. Elle est assez souvent suivie d'effet par les DG, d'après les cas - en nombre limité - observés pour cette étude.

Il importeraît par ailleurs, quand le délai d'ouverture d'une consultation est prolongé, de le faire apparaître de manière très explicite en première page du site « *Votre point de vue sur l'Europe* » et sur le site de la DG concernée, afin que les organismes consultant le site soient certains qu'il leur est encore possible de contribuer utilement. À titre d'exemple, au 29 avril 2009, figurait parmi les consultations ouvertes sur le site de la DG « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » une consultation dont la clôture était prévue pour le 20 février 2008, sans qu'il soit possible de savoir si cela se justifiait pas sa prolongation ou s'il s'agissait d'un oubli.

Au-delà, un remaniement complet du site de la Commission « *Votre point de vue sur l'Europe* » devrait être engagé en l'accompagnant d'une campagne d'information des organisations de la société civile relayée au niveau de chacun des États membres.

4. Améliorer le suivi des consultations et la restitution aux contributeurs

Dans leur *Manifeste pour un véritable dialogue civil européen*, des plateformes européennes analysent les procédures et structures actuelles comme inadaptées et regrettent que l'impact des contributions des organisations et réseaux de la société civile à l'élaboration des politiques de l'UE soit peu visible. Ce *Manifeste* d'avril 2009 souhaite que le Parlement européen agisse pour que les institutions européennes rendent compte des apports du dialogue avec la société civile organisée et de la prise en compte ou non de leurs contributions.

Pour le CESE de France, les institutions européennes doivent également rendre compte des résultats des décisions qu'elles ont prises après consultation de la société civile organisée.

Dans une logique de transparence, le CESE de France propose qu'une synthèse des contributions soit systématiquement établie et jointe en annexe à la communication de suivi ou adressée par courriel aux contributeurs avec la communication de suivi, une date butoir d'élaboration de la synthèse étant préalablement annoncée. Cette diffusion est du reste prévue dans le cadre des rapports sur l'évaluation d'impact, dont une partie doit comprendre un résumé de la consultation.

La synthèse devrait faire apparaître, à chaque fois que cela se révèlera possible, le nombre et la nature des organismes ayant soutenu les différentes options. La participation des structures fédératives européennes et des plates formes devrait y être mise en évidence. Fournir des informations sur les thèmes évoqués par les contributeurs présenterait aussi un grand intérêt quand la consultation n'est pas un questionnaire fermé. L'impact éventuel que l'opinion des contributeurs a pu avoir sur le projet devrait également être rendu plus apparent dans ce cadre. Enfin, un droit de réponse à cette synthèse devrait être offert aux contributeurs insatisfaits.

Un effort de coordination des actions des différentes DG en la matière devrait tendre à préciser le contenu type de cette synthèse. Il pourrait faire l'objet d'une consultation du Comité économique et social européen sur les attentes des contributeurs.

Les synthèses, élaborées dans un souci de neutralité et d'objectivité, devraient notamment faire apparaître l'originalité des contributions des organisations de la société civile organisée, et notamment celles des CES nationaux. Leur adoption au terme d'un vote est le fruit d'une élaboration collective qui représente déjà un compromis entre les positions de diverses organisations issues de sphères sociales, économiques et professionnelles

différentes, montre les convergences existant entre elles et pointe les éléments de désaccords qui peuvent subsister.

5. Tirer pleinement parti de l'apport des contributions

Pour améliorer le suivi des consultations, il serait nécessaire dans ce cadre de mettre en place dans chaque DG une cellule de suivi des relations avec la société civile et de mobiliser les moyens humains suffisants pour tirer le meilleur parti des contributions reçues. Il conviendrait aussi de mettre à la disposition de tous les traductions de ces contributions dans les trois langues pivot et d'élaborer les synthèses les plus complètes possibles.

Le CESE de France recommande aux parlementaires européens et aux membres du Comité économique et social européen de faire référence explicitement dans leurs avis et rapports aux propositions et suggestions issues de consultations de la société civile qui viennent en appui de leur argumentation.

Les différents groupes de haut niveau ou groupe d'experts devraient aussi renforcer l'apport de la société civile en développant des auditions d'organisations ayant contribué aux consultations et de valoriser leurs apports.

Les fonctionnaires ou experts en charge des analyses d'impact devraient de même ouvrir largement leurs auditions aux organisations de la société civile ayant fourni des contributions, dans le respect d'un débat contradictoire. Il revient au Secrétariat général de la Commission de mettre en œuvre ces améliorations dès le début de la nouvelle mandature. Il convient de mieux faire connaître le rôle du Secrétariat général, en particulier pour la gestion des analyses d'impact. Pour mener à bien cette réforme, le SG doit disposer des ressources humaines et financières nécessaires pour assurer une bonne centralisation, une réforme du site et une information dans toutes les langues. Par ailleurs, il doit aussi coordonner l'implication des différentes DG dans l'organisation du processus final de synthèse et de restitution aux contributeurs.

B - AUGMENTER AU NIVEAU NATIONAL LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AUX CONSULTATIONS PUBLIQUES

1. Le rôle des relais nationaux de la Commission

Les antennes nationales de la Commission devraient relayer sur leur site la liste, quotidiennement actualisée, des consultations ouvertes. Ces antennes pourraient également jouer un rôle incitatif, en adressant par Internet aux organisations de la société civile potentiellement intéressées une annonce du lancement de la consultation, de son objet et des délais impartis. Cette annonce devrait à tout le moins être systématiquement diffusée aux organismes ayant participé à une consultation précédente, quand les consultations suivantes relèvent du même domaine. L'alerte automatique prévue par la Commission européenne pour les contributeurs ou organismes inscrits sur le registre du lobbying constitue à cet égard une mesure positive.

Une réunion annuelle d'échanges sur les mécanismes de consultation devrait être organisée par les relais nationaux de la Commission pour former les contributeurs aux principes et usages de la consultation, dans une logique de mise en commun des bonnes pratiques. Elle devrait être ouverte aux organisations ayant déjà contribué et à celles qui manifestent l'intention de le faire, en privilégiant celles déjà inscrites sur le registre des groupes d'intérêt.

Chaque fois que la Commission le juge utile, elle doit encourager les États membres à consulter la société civile sur des politiques européennes, et ce notamment pour les consultations publiques. Cet appui a joué un rôle déterminant dans l'implication des sociétés civiles nationales dans la stratégie de Lisbonne. Cela constitue un bon exemple à suivre.

2. Un rôle incitatif des instances gouvernementales qui doit être développé

Le gouvernement français répond à la très grande majorité des consultations publiques européennes, notamment Livres verts et Livres blancs, par l'intermédiaire d'instances interministérielles (représentation permanente, SGAE) ou *via* les ministères dans leurs domaines de compétences.

La parfaite connaissance du programme de travail des institutions et des calendriers de consultation que possède la Représentation permanente de la France à Bruxelles devrait, pour le CESE de France, être mise à profit, en liaison avec le SGAE et/ou les ministères techniques, pour favoriser la participation des collectivités territoriales et des organisations de la société civile française à ces consultations. Ainsi la société civile française pourrait être mieux associée par les services ministériels en amont de la réponse des autorités publiques françaises.

De même, ces consultations pourraient s'accompagner de saisines gouvernementales du Conseil économique, social et environnemental sur certains Livres verts ou Livres blancs, quand leur importance et ou leur thématique le justifient. Les associations de collectivités locales, ainsi que des autorités administratives indépendantes et/ou d'autres instances spécialisées, comme par exemple la Commission nationale consultative de droits de l'homme (CNCDH) ou la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), devraient aussi être systématiquement saisies quand les consultations concernent leurs domaines de compétences ou d'activité.

Cette évolution devrait être prise en compte dans la réflexion engagée sur les missions du Secrétariat général des Affaires européennes et de la représentation permanente française à Bruxelles, qui vise notamment à mieux anticiper et à mieux associer le Parlement national dans le suivi des dossiers européens, mais aussi les collectivités locales, pour les sujets qui les concernent.

Cette démarche répond en effet à une double logique : favoriser dans les organes électifs et consultatifs qui structurent la société française une meilleure prise de conscience de l'importance de la dimension européenne dans les affaires intérieures de notre pays ; conduire une stratégie d'influence, le nombre des contributions aux consultations reçues par la Commission étant l'un des éléments d'appréciation qu'elle prend en compte pour orienter ses propositions.

Elle s'inscrirait également dans la réflexion à laquelle avait appelée l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans son *Rapport 2006*, qui constatait que le système français de suivi et de pilotage des questions communautaires a été pour l'essentiel conçu pour un travail de négociation formelle entre acteurs gouvernementaux, orienté vers la production de normes juridiques, mais qu'il « *se révèle moins bien adapté à des modes de travail plus diffus, mettant en jeu une pluralité de niveaux et d'acteurs, et où la capacité d'influence compte autant que la défense de positions formelles* ». Ce rapport soulignait alors l'enjeu majeur constitué par la transformation de ce dispositif pour en faire un mode de gouvernance adapté au cadre actuel et futur d'élaboration de la politique communautaire.

3. Un rôle d'information sur les consultations qui devrait être démultiplié au niveau national

L'Assemblée nationale et le Sénat, qui suivent l'élaboration des projets de normes européennes au travers du contrôle du respect de la subsidiarité (article 88 de la Constitution) et qui jouent un rôle très actif dans l'information sur l'actualité européenne et la politique française en matière européenne à travers les informations de divers types qu'elles mettent en ligne sur leur site, ainsi que par le suivi des principaux textes européens, pourraient également jouer un rôle de relais utiles en la matière.

Des relais d'information sur les consultations publiques pourraient par ailleurs être prévus sur les sites Internet d'institutions ou d'organismes associatifs jouant un rôle actif dans l'information sur l'Union européenne et les débats européens d'actualité. Le site français « Touteurope.fr » a ainsi ouvert un espace d'expression et de participation aux internautes. Par ce service, il sonde les perceptions et les attentes des citoyens européens vis-à-vis de l'Europe et anime le débat par des réalisations concrètes (sondages, enquêtes...). Ce site fait le choix d'un débat interactif mais son intitulé « Consultations européennes des citoyens » devrait offrir un renvoi vers les consultations publiques de la Commission.

Une autre amélioration pourrait consister en l'organisation systématique, dans les premiers jours suivant le lancement d'une consultation, de conférences décentralisées dans les différents États membres par des organismes tels que les Maisons de l'Europe, par exemple, ou d'autres associations européennes ou groupes de réflexion tels que par exemple le Mouvement européen France, Europe et société, Europa nova, Confrontations Europe ou la Fondation Robert

Schuman.... Pourraient y participer des fonctionnaires de la DG concernée, voire, dans certains cas, des Commissaires européens, comme l'envisageait le Livre blanc sur une politique de communication européenne. Dans son avis *'Comment concilier dimension nationale et dimension européenne dans la communication sur l'Europe ?'*, le Comité économique et social européen notait que « *au niveau national, les membres de la société civile et les élus locaux devraient être les animateurs de la démocratie participative européenne : ensemble, ils doivent recueillir les avis et opinions des citoyens sur les projets européens*⁶⁹ ».

4. Un rôle proactif du Conseil économique, social et environnemental (CESE de France) en lien avec les organisations de la société civile

Au travers du suivi des différentes étapes du cycle de Lisbonne, le CESE de France, en réponse à la sollicitation du Conseil européen, a mis en place depuis 2005 un dispositif efficace de participation à l'élaboration et au suivi du PNR, en collaboration étroite avec le SGAE. Ce dispositif a démontré l'intérêt des consultations auprès du CESE sur des politiques à dimension européenne et sa capacité à organiser des réponses adaptées aux délais. Par ailleurs, le CESE de France a contribué par divers avis dans la mandature à éclairer les débats européens, jouant ainsi son rôle de participation au débat public. Son récent avis *Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ?* a ainsi fait l'objet d'une reprise dans un rapport d'avril 2009 de l'Assemblée nationale.

Le CESE de France dispose de deux procédures pour répondre à une consultation européenne :

- sur saisine gouvernementale, il peut confier la saisine à une de ses sections spécialisées ou à une commission ad hoc pour élaborer une réponse, le cas échéant en urgence ;
- par anticipation, il peut inscrire à son plan de travail, dans le cadre d'une autosaisine, l'élaboration d'un avis qui servira de base à une consultation programmée un ou deux ans en avance.

Le CESE de France peut ainsi construire sa réponse à la consultation en s'appuyant sur ses travaux antérieurs et les avis déjà adoptés sur la thématique concernée. Cela favorise une réponse synthétique et adaptée aux délais d'ouverture des consultations.

Le CESE de France va poursuivre et améliorer l'information sur les consultations ouvertes par la Commission à laquelle il procède périodiquement à l'intention de ses formations de travail et des groupes qui le constituent. Il pourrait les publier sur son site, afin de contribuer au rôle de veille sur les consultations publiques qu'il préconise, et faciliter ainsi la participation des

⁶⁹ Avis du Comité économique et social européen *Comment concilier dimension nationale et dimension européenne dans la communication sur l'Europe ?*, rapporté par Mme Béatrice Ouin.

organisations de la société civile française. Les différents groupes qui composent le Conseil économique, social et environnemental pourraient assurer un relais utile auprès des organisations qu'ils représentent. Le CESE de France pourrait également publier sur son site les réponses aux consultations des groupes qui le souhaitent et favoriser l'accès aux réponses du gouvernement à ces consultations.

Le CESE de France recommande aux organisations de la société civile de tenir compte du programme de travail quinquennal et annuel de la Commission en anticipant de plusieurs mois, voire un an à l'avance, une consultation majeure qui les concerne. Pour accentuer le rôle de veille de la délégation pour l'Union européenne du CESE de France et conforter la synergie avec les réseaux européens, il pourrait être envisagé dans le cadre de la prochaine mandature d'instaurer des relations régulières avec les mouvements associatifs européens dans le but d'organiser périodiquement des échanges sur ces programmes de travail liés aux consultations.

Pour assurer un suivi régulier, regroupements d'associations et grandes organisations gagneraient, si leurs statuts et leurs instances le permettent, à s'inscrire sur le registre et à désigner en leur sein un responsable du suivi des consultations. Une bonne articulation avec les correspondants du réseau et de la plate forme auxquels ils adhèrent peut également faciliter information, débat et animation. Informés de ces contributions, les réseaux européens pourront jouer un rôle d'amplification de leurs positions.

C - RENFORCER LA CULTURE DU DIALOGUE AVEC LES PARTIES INTÉRESSÉES

1. Généraliser la pratique des consultations

Les consultations publiques constituent une forme privilégiée et une concrétisation du dialogue civil. Leur développement dans les conditions proposées dans le cadre de cette communication pourrait être l'une des voies permettant de concrétiser le principe de démocratie participative prévu par l'article 11 du traité de Lisbonne.

L'adoption d'un statut de l'association européenne, avec mise en place d'une labellisation, conformément aux propositions récemment formulées par la communication *Pour un statut de l'association européenne*, ainsi que de statuts de fondation et de mutuelle, pourrait également le favoriser.

Le CESE de France souhaite que la réflexion se poursuive pour envisager l'incidence, sur l'introduction de consultations à caractère exploratoire, du droit de pétition que le traité de Lisbonne prévoit d'ouvrir aux citoyens.

Le CESE de France encourage de même l'ouverture de consultations, dans le cadre du prochain mandat de la Commission, sur des grands débats tels que l'avenir du budget européen, la stratégie de Lisbonne après 2010 ou certaines des questions abordées par le Comité des Sages présidé par M. Felipe Gonzalez.

2. Améliorer la pratique des consultations pour les études d'impact et l'élargir aux évaluations

Au-delà de la phase d'éclairage avant la décision, les mécanismes de consultation doivent s'étendre aux analyses d'impact a priori selon les principes du code de conduite dans ce domaine. Les contributions peuvent servir également à rédiger le cahier des charges d'une étude d'impact. Elles doivent aussi permettre de participer aux évaluations a posteriori des politiques communautaires mises en œuvre.

Un groupe de réflexion devrait organiser un débat sur l'adaptation de ces mécanismes au suivi et à la mise en œuvre des décisions. Avec la montée en puissance des actes non législatifs (MOC, principes communs, lignes directrices, suivi d'indicateurs ...), il convient de renforcer la pratique des évaluations avec phase de consultation au plus près des acteurs ou opérateurs. Comme cela existe pour les panels d'experts pour les PME, il devient indispensable de prendre en compte le niveau local pour établir ces évaluations. En France, le CESE et les CESR pourraient recevoir une mission d'aide à ces évaluations ou aux études d'impact quand l'importance du sujet le justifie. Le CESE de France effectue déjà un suivi tous les deux ans des indicateurs de la stratégie de Lisbonne.

3. Améliorer le registre des Groupes d'intérêt et le code de conduite des groupes d'intérêt

Une cinquième catégorie devrait être créée dans le registre des représentants d'intérêts, afin de favoriser l'inscription en son sein des CES nationaux des États membres, des CESR et des autorités administratives indépendantes et autres organismes consultatifs nationaux appartenant à la sphère publique même si ils ne sont pas d'ordre gouvernemental ou parlementaire.

Le CESE de France recommande par ailleurs de poursuivre la réflexion sur un registre commun des groupes d'intérêt à caractère interinstitutionnel « Commission, Conseil et Parlement européen ».

Enfin, pour la fiabilité et la crédibilité du code de conduite des groupes d'intérêt, des sanctions devraient être prévues en cas d'infraction à ce code. Elles pourraient aller d'un simple rappel à l'ordre à une demande de justification, voire, dans le cas les plus graves, à une éviction du registre avec notification publique.

CONCLUSION

Conforter la participation de la société civile aux consultations publiques européennes constitue un élément favorisant une plus grande implication des citoyens dans le débat européen.

Avec l'espérance d'une prochaine ratification du traité de Lisbonne, une amélioration de la participation représente une manifestation concrète de l'article 11.3 de ce futur traité qui stipule que les consultations de la société civile doivent être recherchées. Il s'agit d'une dimension majeure de la démocratie participative.

Dans cette communication, le CESE de France formule d'une part, un ensemble de recommandations à mettre en œuvre dès le début de la nouvelle mandature de la Commission et, d'autre part, des suggestions pour renforcer et élargir ces consultations qui mériteraient des études et des travaux complémentaires. Il considère que le Comité économique et social européen pourrait être une plaque tournante de ces réflexions en liens avec les Conseils économiques et sociaux nationaux et institutions similaires.

Bon nombre de nos recommandations s'adressent à la Commission et visent à entamer une profonde réorganisation pour en améliorer l'accessibilité. Elles tendent notamment à mieux faire savoir que des consultations européennes sont ouvertes car la plupart des organisations de la société civile et des citoyens des États membres ne sont pas suffisamment conscients de l'existence de ce dispositif consultatif et participatif européen. Cela exige de remédier au problème des langues, qui handicape un accès diversifié au texte des consultations. Ces recommandations veulent favoriser l'anticipation, le respect des délais, le suivi des consultations et la restitution aux contributeurs, ainsi qu'en tirer pleinement parti.

La Commission a le devoir de garantir une égalité des chances, principe fondamental de la construction européenne, dans la participation des parties intéressées.

Parmi ces recommandations, certaines s'adressent aux instances nationales en charge d'animer le débat public européen dans les États membres. Pour sa part, le CESE de France considère qu'il a un rôle essentiel à jouer pour favoriser la participation des organisations françaises aux consultations européennes. Cela participe de l'influence de notre pays en amont de l'élaboration des propositions législatives et non législatives qui ont un impact majeur sur l'évolution des politiques nationales. À côté d'autres instances consultatives spécialisées, le CESE de France devrait être sollicité par le gouvernement pour préparer les positions de la France en réponse aux Livres verts et Livres blancs.

Améliorer la participation au niveau national requiert des initiatives, voire un rôle nouveau de la part des antennes nationales de la Commission européenne et des instances gouvernementales, mais aussi, pour les démultiplier, le concours

d'acteurs diversifiés, parmi lesquels les organisations socioprofessionnelles et les mouvements associatifs. Il s'agit là aussi de remédier à un déficit de participation citoyenne. De plus en plus d'analyses d'impact doivent être réalisées afin d'établir la manière dont les différentes politiques sont affectées les unes par les autres et veiller à leur cohérence.

Il faut en outre renforcer la culture du dialogue avec les parties intéressées en généralisant la pratique des consultations, en améliorant la participation aux études d'impact et en l'étendant aux évaluations dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination (MOC).

Enfin, le CESE préconise d'améliorer le Code de conduite des Groupes d'intérêt et de pression, de les inciter à s'inscrire sur le registre et de mieux mettre en évidence les contributions des CES nationaux aux différentes consultations.

Pour la prochaine mandature, après les élections au Parlement européen, dans un contexte difficile constitué par la crise et devant les enjeux du réchauffement climatique, les synergies entre le plan communautaire et le plan national deviennent plus nécessaire encore pour anticiper l'avenir.

Plutôt que de croire au mirage d'un débat public direct entre la Commission et les 500 millions d'Européens, le CESE de France plaide pour qu'une responsabilité plus grande soit conférée aux autorités publiques nationales et locales, aux instances de consultation nationale, aux organisations socioprofessionnelles et aux associations dans l'animation de la démocratie participative, aux différents échelons, afin de construire des solutions durables faisant l'objet d'un large consensus dans les États membres et de préparer des décisions qui pourront ainsi être mieux comprises et appliquées.

ANNEXES

Annexe 1 : Vote par la délégation pour l'Union européenne, le 19 mai 2009

On voté pour : 10

| | |
|-------------------------------------|-------------------------|
| Groupe de l'artisanat | M. Gabriel Paillasson |
| Groupe des associations | M. Jean-Marc Roirant |
| Groupe de la CFDT | M. François Heyman |
| Groupe de la CFTC | M. Michel Coquillion |
| Groupe des entreprises privées | M. Daniel Tardy |
| Groupe des entreprises publiques | Mme Anne Duthilleul |
| Groupe de la mutualité | Mme Nora Trehel |
| Groupe des personnalités qualifiées | M. Georges de La Loyère |
| Groupe de l'UNAF | Mme Chantal Lebatard |
| Groupe de l'UNSA | M. Jacques Duron |

Annexe 2 : Code de conduite pour les représentants d'intérêts

La représentation d'intérêts fait légitimement partie d'un système démocratique. Dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour renforcer la confiance du public, la Commission européenne a établi un registre facultatif et adopté le présent code de conduite afin d'assurer une transparence accrue de la représentation d'intérêts, des intervenants dans ce domaine et de leurs activités.

Le présent code de conduite comprend sept règles fondamentales définissant l'attitude à adopter par ces représentants lorsqu'ils défendent leurs intérêts. Les entités acceptent de souscrire au présent code ou déclarent qu'elles souscrivent déjà à un code professionnel qui dispose de règles comparables.

On entend par activités de « représentation d'intérêts » pour lesquelles un enregistrement est attendu les « *activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes* ».

Sont exclues de la présente définition :

- les activités concernant les avis juridiques et autres conseils professionnels, pour autant que ces activités soient liées à l'exercice du droit fondamental d'un client à un procès équitable, y compris le droit de la défense dans le cadre de procédures administratives, et telles qu'elles sont menées par des avocats ou d'autres membres de professions libérales concernées ;
- les activités des partenaires sociaux en tant qu'acteurs du dialogue social (syndicats, associations patronales, etc.). Toutefois, lorsque ces acteurs s'engagent dans des activités qui ne correspondent pas au rôle qui leur est confié par les traités, ils sont censés s'enregistrer afin que tous les intérêts représentés bénéficient d'un traitement équitable ;
- les activités répondant à la demande directe de la Commission, comme des demandes ad hoc ou régulières d'informations factuelles, de données ou de compétences, des invitations à des auditions publiques, ou la participation à des comités consultatifs ou des instances similaires.

La Commission reconnaît que la mission de la plupart des organisations qui se livrent à la représentation d'intérêts dépasse les activités pour lesquelles un enregistrement est attendu. Ces organisations se livrent à des activités telles que l'élaboration d'études, de statistiques et d'autres informations et documents ainsi qu'à des actions de formation et de renforcement des capacités destinées à des membres ou à des clients et qui ne relèvent pas du champ d'application de la présente définition, si elles ne concernent pas des activités de représentation d'intérêts.

PRINCIPES

On attend des représentants d'intérêts qu'ils appliquent les principes d'ouverture, de transparence, d'honnêteté et d'intégrité que les citoyens et d'autres intervenants attendent légitimement d'eux.

De la même manière, les membres de la Commission et le personnel des institutions européennes sont tenus de respecter des règles strictes garantissant leur impartialité. Les dispositions en la matière sont publiques et figurent dans le traité instituant la Communauté européenne, le statut, le code de conduite des commissaires et le code de bonne conduite administrative.

RÈGLES

Les représentants d'intérêts doivent toujours :

- (1) indiquer leur nom et l'entité/les entités pour laquelle/lesquelles ils travaillent ou qu'ils représentent ;
- (2) se présenter de manière exacte lors de l'enregistrement afin de ne pas induire en erreur les tiers et/ou le personnel de l'UE ;
- (3) déclarer leurs intérêts et, le cas échéant, les clients ou les membres qu'ils représentent ;
- (4) veiller à fournir des informations qui, à leur connaissance, sont objectives, complètes, à jour et non trompeuses ;
- (5) veiller à ne pas obtenir et à ne pas chercher à obtenir malhonnêtement des informations ou des décisions ;
- (6) veiller à ne pas inciter le personnel de l'UE à enfreindre les règles et les normes de comportement ;
- (7) respecter, s'ils emploient d'anciens membres du personnel de l'UE, l'obligation qui incombe à ces derniers de souscrire aux règles et aux exigences en matière de confidentialité qui leur sont applicables.

AUTRES DISPOSITIONS

- Violation du code. Il est porté à la connaissance des entités enregistrées, qui doivent accepter cette disposition, que toute violation par leurs représentants des règles mentionnées ci-dessus peut conduire à une suspension ou à une exclusion du registre au terme d'une procédure administrative de la Commission qui respecte dûment la proportionnalité et le droit de la défense.
- Plaintes. Les entités enregistrées sont informées du fait que toute personne peut déposer une plainte auprès de la Commission, étayée par des faits matériels, concernant une suspicion de violation des règles mentionnées ci-dessus.
- Publication de contributions et d'autres documents. Les entités enregistrées sont informées du fait que leurs contributions aux consultations publiques seront publiées sur Internet avec la mention

de l'identité de l'auteur de la contribution, sauf si ce dernier s'oppose à la publication de ses données personnelles au motif qu'elle porterait préjudice à ses intérêts légitimes. La Commission peut, sur demande et sous réserve des dispositions du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents, être amenée à divulguer de la correspondance et d'autres documents liés aux activités des représentants d'intérêts.

Annexe 3 : Intégrité : Traité CE et statut des fonctionnaires

Article 213, paragraphe 2, du traité CE

« Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. [...]

Les membres de la Commission ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non. Ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages ».

Statut des fonctionnaires

Article 11 : « *Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun[e] (...) organisation ou personne extérieure à son institution. Il remplit les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et impartiale [...]*

Article 16 : « *Le fonctionnaire est tenu, après la cessation de ses fonctions, de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages.*

Le fonctionnaire qui se propose d'exercer une activité professionnelle, rémunérée ou non, dans les deux années suivant la cessation de ses fonctions est tenu de le déclarer à son institution. Si cette activité a un lien avec l'activité exercée par l'intéressé durant les trois dernières années de service et risque d'être incompatible avec les intérêts légitimes de l'institution, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut, (...) soit interdire au fonctionnaire l'exercice de cette activité, soit le subordonner à toute condition qu'elle juge appropriée ».

Annexe 4 : Rappel détaillé des Principes généraux et normes minimales⁷⁰

Les principes généraux applicables aux consultations sont les suivants: participation, ouverture, responsabilité, efficacité et cohérence. Dans la pratique, il s'agit de s'assurer que la Commission procèdera à de larges consultations et mènera le processus de consultation de façon transparente, efficace et cohérente.

Les cinq normes minimales sont axées sur différents aspects du processus de consultation :

A. Clarté de l'objet de la consultation

« Toute communication dans le cadre de la consultation doit être claire et concise et comporter toutes les informations nécessaires pour faciliter les réponses ».

B. Groupes cibles des consultations

« Lorsqu'elle entend désigner le(s) groupe(s) cible(s) de ses consultations, la Commission doit veiller à ce que les parties concernées aient la possibilité d'exprimer leur opinion. »

C. Publication

« La Commission doit assurer une publicité adéquate à des fins de sensibilisation et adapter ses moyens de communication aux besoins du public cible. Sans pour autant exclure les autres moyens de communication, les consultations publiques ouvertes devraient être accessibles sur Internet et annoncées sur la page du « point d'accès unique⁷¹ ».

⁷⁰ On trouvera le contenu détaillé de ces principes et normes au chapitre V du document COM(2002)704. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

⁷¹ Le portail « Votre point de vue sur l'Europe » (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) a été par la suite établi en tant que point d'accès unique de la Commission pour les consultations. Il se présente en deux parties: sur la page principale, les services de la Commission ont la possibilité de mettre en valeur plus particulièrement certaines consultations mais la plupart des consultations ne figurent que dans les pages consacrées aux consultations par activité politique, qui sont gérées par les services compétents de la Commission et qui font également partie du point d'accès unique.

D. Délais de participation

« La Commission doit prévoir un délai suffisant pour l'organisation et la réception des réponses aux invitations et des contributions écrites. Elle doit s'efforcer de prévoir un délai d'au moins 8 semaines pour la réception des réponses aux consultations publiques écrites, ainsi qu'un préavis de 20 jours ouvrables pour les réunions ».

E. Accusé de réception et retour d'informations

« Un accusé de réception des contributions doit être fourni. Les résultats de la consultation publique ouverte doivent être diffusés sur les sites Internet dont le lien figure sur la page du point d'accès unique. [...] Les contributions apportées dans le cadre de consultations publiques sont publiées sur la page du point d'accès unique. Les résultats d'autres formes de consultations doivent être, dans la mesure du possible, également soumis à l'examen du public sur la page du point d'accès unique. La Commission donnera des informations en retour aux parties qui ont répondu à la consultation et au public en général⁷² ».

⁷² Ces informations doivent figurer dans l'exposé des motifs qui accompagne les propositions législatives dans les communications qui suivent un processus de consultation et dans les rapports sur l'étude d'impact. Ces documents, pour la période 2003-2005, pourront être consultés sur le site consacré aux études d'impact : http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

Annexe 5 : Les principes de la bonne gouvernance⁷³

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 [...].

- **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.

⁷³ Communication de la Commission européenne *Gouvernance européenne : un Livre blanc*, COM(2001) 428 final, du 25 juillet 2001, pp. 12 et 13.

- **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'exprimer 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 :

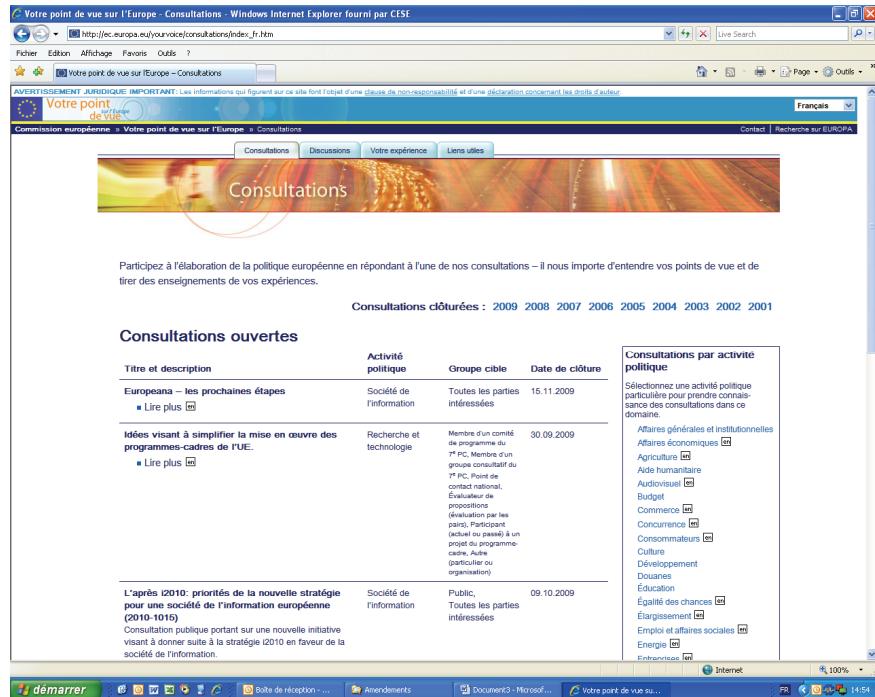
- Proportionnalité et subsidiarité. De la conception des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, le choix du niveau d'intervention (du communautaire au local) et des instruments doit être proportionné aux objectifs visés. Avant de lancer une initiative, il est donc essentiel de vérifier systématiquement : 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.

Annexe 6 : Page d'accueil du site « *Votre point de vue sur l'Europe* »

The screenshot shows the homepage of the 'Votre point de vue sur l'Europe' website. The page is titled 'Votre point de vue sur l'Europe' and features a blue header with the European Commission logo. Below the header, there are four main navigation tabs: 'Consultations', 'Discussions', 'Votre expérience', and 'Liens utiles'. The main content area contains a large blue banner with the text 'Votre point de vue sur l'Europe'. To the right of the banner is a small icon representing 'Registre des représentants d'intérêts'. The page also includes a sidebar with legal disclaimers and a footer with a timestamp 'Dernière mise à jour : 07.09.2009'.

Annexe 7 : Onglet « Consultations » du site « Votre point de vue sur l'Europe »



| Titre et description | Activité politique | Groupe cible | Date de clôture |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Europeana – les prochaines étapes ■ Lire plus [en] | Société de l'information | Toutes les parties intéressées | 15.11.2009 |
| Idées visant à simplifier la mise en œuvre des programmes-cadres de l'UE ■ Lire plus [en] | Recherche et technologie | Membre d'un comité de programme du programme du 1 ^{er} PC, Membre d'un groupe consultatif du 2 ^{er} PC, Point de contact national Évaluateur de propositions (évalué par les pairs), Participant (actuel ou passé) à un programme-cadre, Autre (particulier ou organisation) | 30.09.2009 |
| L'après 2010: priorités de la nouvelle stratégie pour une société de l'information européenne (2010-2015) Consultation publique portant sur une nouvelle initiative visant à donner suite à la stratégie 2010 en faveur de la société de l'information. | Société de l'information | Public, Toutes les parties intéressées | 09.10.2009 |

Consultations par activité politique
Sélectionnez une activité politique particulière pour prendre connaissance des consultations dans ce domaine

- Affaires générales et institutionnelles
- Affaires économiques
- Agriculture
- Aide humanitaire
- Audiovisuel
- Budget
- Commerce
- Concurrence
- Consommateurs
- Culture
- Développement
- Douanes
- Éducation
- Égalité des chances
- Étrangement
- Emploi et affaires sociales
- Energie
- Entreprises

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

| |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Parlement européen |
| <ul style="list-style-type: none"> - Rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne, présenté par M. Alexander Stubb, député européen, au nom de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, A6-0105/2008 (2 avril 2008) ; |
| Commission européenne |
| <ul style="list-style-type: none"> - <i>Stratégie politique annuelle pour 2009</i>, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM(2008) 72 final ; - <i>Rapport général sur l'activité de l'Union européenne en 2008</i>, SEC (2008), 1000 final ; - <i>Rapport général sur l'activité de l'Union européenne en 2007</i>, SEC (2007), 1000 final ; - <i>Rapport pour l'année 2007 du Comité d'analyse d'impact</i>, Commission européenne, Document de travail des services de la Commission, examen stratégique du programme « "Mieux légiférer" dans l'Union européenne » ; - Suivi du Livre vert Initiative européenne en matière de transparence COM(2007) 127 final ; - Livre vert <i>Initiative européenne en matière de transparence</i>, de la Commission européenne COM 2006, 194 final du 3 mai 2006 ; - Communication de la Commission <i>Un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme</i>, COM(2005) 596 final, novembre 2005 ; - <i>Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue</i>, communication de la Commission Com (2002), 704 final, décembre 2002 ; - <i>Livre blanc sur la gouvernance européenne</i>, Commission européenne, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001 ; |
| Comité économique et social européen |
| <ul style="list-style-type: none"> - <i>Le CESE, un pont entre l'Europe et la société civile organisée</i>, Office des publications officielles des Communautés européennes et site Internet du CESE ; |

| |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - Avis du Comité économique et social européen <i>Comment concilier dimension nationale et dimension européenne dans la communication sur l'Europe ?</i>, rapporté par Mme Béatrice Ouin, juillet 2008 ; |
| Assemblée parlementaires françaises |
| <ul style="list-style-type: none"> - <i>Rapport d'information sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes</i>, présenté par M. Jacques Floch, député, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, n° 1594, (12 mai 2004) ; |
| Conseil économique, social et environnemental |
| <ul style="list-style-type: none"> - <i>Pour un statut de l'association européenne</i>, communication 2008-20 du CES rapportée par M Jean Marc Roirant ; - <i>De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur « Mieux légiférer »</i>, communication 2007-17 du CESE rapportée par Mme Catherine Dumont ; - <i>Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne</i>, communication 2006-14 du CESE rapportée par M. Jean-Marc Roirant ; - <i>Quelles compétences sociales, quels acteurs dans une Union européenne élargie ?</i>, avis 2002-16 du CES rapporté par Mme Évelyne Pichenot ; |
| Conseil d'État |
| <ul style="list-style-type: none"> - Conseil d'État : <i>Rapport public 2007 – L'administration française et l'Union européenne : quelles influences ? quelles stratégies ?</i> – La Documentation française, collection « Études et documents », n° 57, mars 2006 ; |
| Secrétariat général du gouvernement |
| <ul style="list-style-type: none"> - Secrétariat général du gouvernement, Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'État ; |
| Conseils économiques et sociaux régionaux |
| <ul style="list-style-type: none"> - Avis du CESR d'Île-de-France <i>Livre vert « Vers une culture de la mobilité urbaine »</i>, rapporté par M. Denys Dartigues (mars 2008) ; - Avis du CESR d'Île-de-France n° 2007-07 du 19 juin 2007 relatif au « <i>rapport-cadre sur la politique européenne de la Région Île-de-France</i> », présenté au nom de la Commission de |

| |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>l'action européenne et internationale par Mme Danielle Desguées.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avis du CESR d'Île-de-France <i>Consultation publique « Réformer le budget, changer l'Europe »</i>, rapporté par M. Bernard Dutoit (avril 2007) ; - Avis du CESR d'Île-de-France <i>Livre blanc sur une politique de communication européenne</i>, rapporté par M. Rémi Bonnevialle (juillet 2006). |
| <p>Autres publications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jacques Genton, <i>Le Comité économique et social européen : 50 ans de démocratie participative 1958-2008</i>, (CESE 2008-01-fr) (2008) ; - Loïc Blondiaux, <i>Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative</i>, Seuil, « La République des Idées », (mars 2008), - Florence Chaltiel, <i>Processus de décision dans l'Union européenne</i>, La documentation Française, collection « Réflexe Europe », (août 2006) ; - Sous la direction de M. Louis Dubouis, <i>L'Union européenne</i>, La Documentation française, collection « Les Notices », 2004 ; - Christian Lequesne et Alejandro Ribo Labastida, « Les institutions de l'Union », notice n° 2, in <i>L'Union européenne – Édition du Traité de Lisbonne</i>, sous la direction de Jacques Ziller, La documentation Française, collection « Les Notices », (2008) ; - Viviane de Beaufort, <i>Lobbying : portraits croisés. Pour en finir avec les idées reçues</i>, Édition Autrement (2008) ; - Pierre-Emmanuel Mogg, <i>Les groupes de réflexion et d'influence en Europe</i>, en collaboration avec la Fondation Prométheus, édition de L'Expansion (2008) ; - Dossier « Lobbying européen : le grand marché des influences », in <i>L'Interconsulaire</i>, n° 100, (décembre 2007) ; - Hélène Michel, « L'administration européenne face au lobbying : 'ouverture', 'participation' et 'transparence' » in <i>Le phénomène bureaucratique européen</i>, sous la direction de Pascal Mbongo, éditions Bruylant, collection « Rencontres européennes », Bruxelles (2009) ; - Thomas Persson, Karl-Oskar Lindgren, « The Structure of Conflict over EU Chemicals Policy », <i>European Union politics</i>, Vol. 9, n° 1, 2008 ; - Sous la direction de Marine Delassalle et Didier Georgakiris, |

| |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>« Les groupes d'intérêt et la consultation sur le Livre blanc : objectivation et ‘institutionnalisation’ de la société civile », in <i>La nouvelle gouvernance. Les usages politiques du Livre blanc</i>, Strasbourg, PUS, 2007 ;</p> |
| <p>Revues et articles</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - Yves Bertoncini et Thierry Chopin, <i>Les élections européennes de juin 2009 : un triple choix</i>, article paru dans <i>L'État de l'Union en 2009 – Rapport Schuman sur l'Europe</i> (avril 2009) ; - Célia Sampol, « Registre des lobbyistes – La révision du 23 juin abordera la divulgation financière », article paru dans <i>Europolitique</i>, n° 3736 du 20 avril 2009 ; - « Cinquante ans du Comité économique et social européen », dossier spécial d'<i>Europolitique</i>, n° 3538 du 28 mai 2008 ; - Patrick Flichy, <i>Les enjeux démocratiques et administratifs d'Internet, Regards sur l'actualité</i>, n° 327, (2007) ; - « Convention d'Aarhus : de la négociation internationale à la mise en œuvre nationale » in Raphaël Billé, Laurent Mermet, Martine Berlan-Darqué, Nathalie Berny et Alexandre Emerit, <i>Concertation, Décision, Environnement</i>, Paris, La documentation Française, 2005, volume III ; - Laurent Fargues, « Bruxelles : le royaume des lobbies », article mis en ligne sur le site Internet de Novethic à l'adresse : http://www.novethic.fr/novethic/site/dossier/index.jsp?id=80719 (23 août 2004) ; |

TABLE DES SIGLES

| | |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AEDH | Association européenne pour la défense des Droits de l'homme |
| AGE | Plate-forme européenne des personnes âgées |
| BEUC | Bureau européen des Unions de Consommateurs |
| CDPF | Cercle des délégués permanents français |
| CdR | Comité des Régions |
| CDSEI | Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales |
| CEC | Comité de liaison Eurocadres/Confédération européenne des cadres |
| CEEP | Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général |
| CEPCMAF | Conférence européenne permanente des coopératives, mutuelles, associations et fondations |
| CES | Confédération européenne des syndicats |
| CESE | Conseil économique, social et environnemental |
| CESE | Comité économique et social européen |
| CJCE | Cour de justice des Communautés européennes |
| CNCDH | Commission nationale consultative de droits de l'homme |
| CNIL | Commission nationale de l'informatique et des libertés |
| COFACE | Confédération des Organisations familiales de l'UE |
| CONCORD | Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement |
| DG | Directions générales |
| EASPD | Association européenne des promoteurs de services pour les personnes handicapées |
| EFC | Centre européen des fondations |
| EPHA | Alliance européenne pour la santé publique |
| EUCIS- | Plateforme européenne de la société civile pour l'éducation et la formation tout au long de la vie |
| LLL | |
| EURAG | Fédération européenne des Personnes âgées |
| EURONET | Réseau européen des enfants |
| FCE | Forum civique européen |
| FEPH | Forum européen des Personnes handicapées |
| HRDN | Réseau des Droits humains |
| HRDN | <i>Human Rights and Democracy Network</i> |
| IGAS | Inspection générale des affaires sociales |
| LEF | Lobby européen des Femmes |
| MEI | Mouvement européen |
| MEI | Mouvement européen international |
| MOC | Méthode ouverte de coordination |

| | |
|--------|------------------------------------------------------------------------|
| ONG | Organisations non gouvernementales |
| PTOM | Pays et territoires d'Outre-mer de l'Union européenne |
| RED | Association internationale « Ruralité-Environnement-développement |
| RED | Ruralité-Environnement-Développement |
| RTE-T | Réseau transeuropéen de transport |
| RUP | Régions ultrapériphériques |
| SEE | <i>Social Economy Europe</i> |
| SGAE | Secrétariat général des affaires européennes |
| SSIG | Services sociaux d'intérêt général |
| UEAPME | Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises |
| YFJ | Forum européen de la Jeunesse |

Pour préparer ses propositions de décisions, la Commission européenne consulte souvent les sociétés civiles au travers de livres verts ou livres blancs.

Dans ce document, le Conseil économique, social et environnemental analyse le dispositif actuel des consultations publiques, leur intérêt et leurs limites. Il formule des recommandations visant à améliorer les procédures utilisées, de manière à favoriser une participation plus active de la société civile à ces consultations dans les États membres. Il invite les autorités publiques françaises à conférer un rôle accru au CESE de France dans ce dispositif.