

le 21 mars 2001

LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE – POSITION PRÉLIMINAIRE DE L'UNICE

1. Introduction

L'initiative de la Commission européenne en matière de gouvernance européenne, "*Approfondir la démocratie dans l'Union européenne*", se penche sur un thème qualifié par la Commission d'objectif stratégique dans son programme de travail pour l'année 2000.

Pour l'UNICE, le concept de gouvernance désigne l'ensemble des règles, processus et comportements touchant à la qualité de l'exercice des pouvoirs, en particulier la responsabilité, la lisibilité, la cohérence et l'efficacité. Dans ce cadre, une bonne **gouvernance** européenne et internationale **implique de réunir les conditions de transparence, de responsabilité et d'efficacité indispensable au succès des politiques publiques**. Les principes de gouvernance devraient s'appliquer tout au long du processus, de la formulation initiale des politiques à la consultation sur les projets législatifs, puis à la mise en œuvre et à l'évaluation *ex post*.

La gouvernance touche également les acteurs privés, en particulier les entreprises, créatrices de richesses et de bien-être dans la société. Pour générer davantage de croissance et créer plus d'emplois, les entreprises opérant dans l'Union européenne ont **besoin d'un environnement réglementaire de qualité, favorable à leur compétitivité**, qui leur permette de faire face à la concurrence plus vive, à la mondialisation croissante et aux avancées technologiques.

Dans la mesure où près de **80 % de toutes les législations économiques et sociales affectant les entreprises et les employeurs émanent de Bruxelles, les milieux d'affaires doivent être au cœur de la gouvernance au niveau de l'UE**, comme ils le sont au niveau national. Les entreprises et les organisations qui les représentent doivent pouvoir se faire entendre et prendre une part effective à la conception et à la mise en œuvre des décisions communautaires qui les touchent. C'est là une condition *sine qua non* pour obtenir des résultats satisfaisants, pour procéder à l'évaluation nécessaire des compensations inhérentes à la prise de décision politique et, surtout, pour décider de l'acceptabilité des règles et politiques.

Dans le cadre particulier de l'Union européenne, la Commission devrait admettre que **des modèles différents de gouvernance peuvent coexister et sont, en fait, nécessaires**. Le débat devrait par conséquent éviter de partir du postulat qu'un modèle unique peut être appliqué, indépendamment du contenu de la politique (économique, sociale ou environnementale, par exemple), du niveau de prise de décision (national, européen, international) et des objectifs poursuivis (instruments contraignants ou non).

L'UNICE se réjouit de l'occasion que lui offre l'initiative de la Commission d'exprimer au stade actuel du débat certaines observations, en sa qualité de porte-parole des entreprises européennes.

2. Conditions de la consultation

Si la tendance actuelle à consulter un peu tout le monde et partout devait se poursuivre, l'Union européenne – et la Commission en particulier – risquerait fort de perdre la maîtrise de son système de consultations. Par conséquent, **il est essentiel d'établir des principes et critères qui structureront la politique de consultation de l'UE et amélioreront sa cohérence.**

Les acteurs véritablement représentatifs des milieux affectés par une décision ou une politique devraient bénéficier d'une consultation systématique chaque fois que des mesures nouvelles ou une révision des réglementations existantes sont envisagées. Les consultations devraient se dérouler le plus tôt possible et en toute transparence. Leurs résultats devraient être rendus publics, et les parties consultées devraient être informées des motifs pour lesquels leur avis a été pris en compte ou rejeté.

Plusieurs critères doivent être pris en considération pour permettre une évaluation de la source et du contenu des réponses fournies par des organisations s'exprimant au nom de parties différentes de la société européenne. La Commission devrait ainsi vérifier pour chaque domaine quelles sont les organisations à consulter, en se fondant sur les critères suivants:

- ? l'organisation est structurée au niveau de l'UE;
- ? elle est représentative dans la grande majorité des États membres de l'UE;
- ? elle défend des intérêts collectifs;
- ? elle est composée d'organisations considérées chacune, au niveau national, comme représentative des intérêts défendus;
- ? elle est en mesure de justifier ses actions auprès de ses membres;
- ? elle est composée de membres qui y adhèrent volontairement, au niveau national comme au niveau européen;
- ? elle est composée de membres mandatés pour agir au niveau européen;
- ? elle est indépendante des pouvoirs publics, au niveau national et au niveau européen, pour ses ressources financières;
- ? sa structure interne permet aux membres d'être consultés rapidement et efficacement;
- ? elle est à même de faire appel aux connaissances de ses membres pour garantir un certain niveau d'expertise.

Dans son futur livre blanc, la Commission pourrait établir les principes d'un **code de conduite des consultations** qui reconnaîtrait la légitimité des instances représentatives réunissant les critères définis ci-dessus et demanderait leur consultation. La Commission pourrait également instaurer **un registre des organisations consultées** qui offrirait des informations transparentes sur la satisfaction de ces critères.

L'utilisation des nouvelles technologies peut permettre de réduire les délais et les coûts des consultations et contribuer au développement de processus inclusifs. Toutefois, certaines conditions doivent être respectées. Par exemple, les informations pertinentes doivent être transparentes et réellement mises à la disposition du public. Toutes les mesures envisagées, législatives ou non, devraient faire l'objet de consultations par Internet avant que la Commission ne présente ses propositions formelles.

En cas de consultation virtuelle, les critères qualifiant les organisations représentatives devraient s'appliquer de la même manière. Ceci vaut particulièrement pour l'évaluation

et la pondération des contributions provenant de sources différentes. La Commission devrait également indiquer quelles organisations sont consultées par Internet, et publier les avis rendus par ces organisations au cours de la consultation.

Avant d'ouvrir de nouveaux forums à la consultation, la Commission devrait examiner d'un œil critique ceux qui existent déjà (par ex. dans le cadre de la comitologie). Les conserver tous, en y ajoutant les nouveaux mécanismes, risque d'engendrer des consultations multiples, et donc un gaspillage.

3. Préparation et évaluation des législations

Généralement, **les entreprises ont besoin de réglementations qui visent des résultats, sans être normatives quant aux moyens d'atteindre les objectifs fixés.** Une réglementation ne devrait intervenir qu'à la condition qu'il n'existe pas de solution meilleure et, lorsqu'elle est choisie, elle doit laisser aux entreprises suffisamment de flexibilité pour leur permettre d'innover utilement. A cette fin, les autres modèles réglementaires que sont l'auto-réglementation, les accords négociés, la co-réglementation, les dialogues multi-acteurs ou les combinaisons d'instruments réglementaires, s'avèrent souvent plus efficaces que les législations et processus traditionnels pour apporter des solutions efficaces, répondant à l'évolution rapide du marché, due notamment à l'avènement du commerce électronique. Les milieux d'affaires voient dans ces instruments des outils complémentaires des mécanismes traditionnels et une piste vitale pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur et la compétitivité de l'Europe.

Lorsqu'une législation communautaire est nécessaire, **elle devrait être mieux rédigée et élaborée au moyen d'un système réglementaire plus ouvert et transparent, fondé sur des évaluations d'impact et des analyses coûts/bénéfices indépendantes.** Les initiatives prises jusqu'ici en matière d'évaluation des législations sont un pas dans la bonne direction, mais restent insuffisantes. Les entreprises appellent à une évaluation approfondie, en temps opportun, qui comprenne un calcul monétaire fiable de l'impact probable d'une mesure administrative sur les entreprises.

Dès les premières phases de la conception des nouvelles propositions, une explication claire et vérifiable doit être donnée de la façon dont ces nouvelles propositions répondent aux principes de **subsidiarité et proportionnalité**. Dans son livre blanc, la Commission devrait examiner également le "déficit d'action", c'est-à-dire les raisons pour lesquelles certains engagements n'ont pas été concrétisés. Il s'agit, en particulier, des dispositions du traité relatives aux coûts et à la proportionnalité des législations, au respect de la subsidiarité, à la transparence et à l'accès aux documents.

L'UNICE accueille favorablement l'idée d'un code de conduite, applicable aux trois institutions, visant **la simplification des législations**. Elle accueille également favorablement l'idée d'un office européen d'évaluation. Cet office devrait être une agence non politique, indépendante des institutions de l'Union européenne. Il pourrait être chargé de suivre la bonne mise en œuvre des règles de l'UE au niveau national. Il est de la plus haute importance, cependant, que les parties concernées (entreprises comprises) soient associées à ce travail d'évaluation.

Quant à la **méthode de coordination ouverte lancée à Lisbonne, l'UNICE est favorable à son expansion.** La méthode générale de coordination ouverte, qui implique notamment le recours à l'étalonnage et à l'évaluation des meilleures pratiques, est applicable à toute une série de domaines de la politique. Elle est cohérente avec l'approche privilégiée par les entreprises (obtenir des résultats plutôt qu'imposer les moyens d'y parvenir), reconnaissant que dans de nombreux cas, l'exécution incombe au premier chef aux États membres (par ex. politiques de l'emploi). Cette approche n'est

pas contradictoire avec le maintien d'un rôle central pour les décideurs de l'UE dans les domaines où la méthode communautaire est nécessaire, tels que la gestion et le développement du marché unique.

4. Dialogue social

Le dialogue social au niveau de l'UE est un processus pleinement structuré et autonome des partenaires sociaux, à ne pas confondre avec les méthodes générales de consultation de la Commission, et à ne pas soumettre à ces méthodes. En outre, dans le cadre du chapitre social du traité, les partenaires sociaux ont un rôle et des responsabilités qu'il n'est pas possible de généraliser ou d'assimiler à d'autres domaines ou acteurs de la politique.

Toutefois, le rôle des partenaires sociaux ne devrait pas être compris comme se limitant uniquement à la négociation d'accords contraignants au niveau de l'UE. En vue d'une approche plus qualitative de la politique sociale européenne, l'UNICE estime que des discussions plus générales peuvent être utiles, par exemple sur les grands principes des politiques de lutte contre le chômage, pour autant que ces discussions se concentrent sur un réel échange de vues et une véritable analyse.

Il importe de réserver une place distincte aux partenaires sociaux dans le processus de consultation de l'UE, notamment dans le cadre des processus de Luxembourg et de Cologne, relatifs respectivement aux lignes directrices pour l'emploi et au dialogue macro-économique.

5. Conclusions

Du débat sur la gouvernance en général, et du livre blanc en particulier, l'UNICE attend:

- ? une amélioration qualitative du processus réglementaire européen;
- ? la mise en place d'un environnement législatif stable, favorable au développement des entreprises dans l'Union européenne, afin de stimuler la croissance économique, la création de richesses et de bien-être dans la société;
- ? un dialogue permanent, marqué par la transparence, la cohérence, la responsabilité et l'efficacité;
- ? la préparation, par la Commission européenne, de propositions et documents clairement énoncés, plus aisément compréhensibles par les milieux d'affaires européens.

Le débat sur la gouvernance européenne n'ira au-delà de la théorie qu'à la condition que les États membres et les institutions établissent une stratégie communautaire des communications qui soit faisable. Si le livre blanc se donne pour ambition de toucher le grand public, il doit être rédigé en conséquence.
