

le 28 février 2002

LIVRE BLANC DE LA COMMISSION SUR LA GOUVERNANCE EUROPEENNE

PRISE DE POSITION DE L'UNICE

SYNTHESE

- L'UNICE accueille favorablement le livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne, qui vise une amélioration de la politique et des méthodes de travail de l'Union européenne. Tout particulièrement dans la perspective du futur élargissement, il est urgent que des réformes soient engagées avant la prochaine conférence intergouvernementale.
- Le livre blanc reconnaît à juste titre qu'il est besoin d'une culture renforcée de consultation. L'UNICE apprécie l'intention de la Commission d'adopter un code de conduite en matière de consultation; elle demande que ce code soit complet, comprenne notamment les règles applicables à toutes les phases des consultations, soit applicable à tous les domaines pertinents de la politique et soit rendu public. L'UNICE suggère également une série de critères pour l'évaluation de la représentativité des organisations européennes consultées.
- L'UNICE rappelle le rôle particulier des partenaires sociaux dans le cadre de la politique sociale européenne. Le chapitre social du traité confère aux partenaires sociaux un rôle et des responsabilités qui ne peuvent être généralisés à d'autres domaines ou acteurs de la politique. C'est pourquoi le dialogue social au niveau de l'UE – sous ses diverses formes – doit être strictement dissocié du dialogue avec la société civile.
- Pour une meilleure législation communautaire, l'UNICE appelle la Commission à mettre en place un mécanisme d'évaluation d'impact qui soit global, bien structuré et transparent. L'UNICE demande également un programme de simplification comprenant des objectifs clairs et mesurables, des échéances concrètes et des moyens de surveillance et de contrôle.
- L'UNICE est favorable à la promotion d'un recours à d'autres modèles réglementaires et à des combinaisons d'instruments législatifs et non législatifs, pouvant se substituer à la voie traditionnelle. Malgré le vaste éventail d'options réglementaires qui existent aujourd'hui, il est regrettable que le livre blanc s'attache surtout à la co-réglementation, dans laquelle la Commission voit une approche privilégiée de réglementation future. L'UNICE préconise d'évaluer au cas par cas tout l'éventail des options sur un pied d'égalité et sur la base de critères objectifs.
- L'UNICE se réjouit de l'accent accru que le livre blanc suggère de mettre sur la dimension mondiale de la définition des politiques de l'UE. De même, la révision proposée de la représentation internationale de l'Union, afin qu'elle parle davantage d'une seule voix, est dans l'intérêt des entreprises européennes. Toutefois, après en avoir reconnu la nécessité, le livre blanc n'apporte ni une analyse claire de la situation actuelle, ni des propositions concrètes.
- En ce qui concerne les suites à donner au livre blanc, l'UNICE attend des propositions claires sur les éléments envisagés, à savoir: un code de conduite approfondi pour les consultations, des instruments pour l'évaluation d'impact et la simplification, des orientations sur l'utilisation des autres modèles réglementaires, des précisions sur le rôle de l'UE dans la gouvernance mondiale.

le 28 février 2002

LIVRE BLANC DE LA COMMISSION SUR LA GOUVERNANCE EUROPEENNE

PRISE DE POSITION DE L'UNICE

1. L'UNICE voit dans le livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne une initiative majeure vers un meilleur fonctionnement de l'Union européenne. Particulièrement dans le cadre de l'achèvement de l'union économique et monétaire et de l'élargissement futur, des réformes fonctionnelles sont plus urgentes que jamais pour une meilleure gouvernance.
2. Pour être en mesure de générer plus de croissance, d'emplois, de richesses et de prospérité dans la société, les entreprises européennes ont besoin d'une Union simple, efficace, cohérente, transparente et prévisible. À cette fin, le livre blanc présente plusieurs propositions.

UNE PARTICIPATION ET UNE OUVERTURE RENFORCEES

3. Le livre blanc reconnaît à juste titre qu'il est besoin d'une culture renforcée de consultation. En effet, **une consultation approfondie, opportune et structurée est un préalable absolu à un processus législatif satisfaisant, à l'évaluation des équilibres qu'implique l'action de légiférer et, enfin, à l'acceptabilité des règles et politiques.** Ce principe est valable quel que soit le niveau de décision: communautaire, national ou local.
4. **Les acteurs véritablement représentatifs 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.** Pour permettre une analyse de la source, du contenu et du poids des réactions reçues d'organisations s'exprimant au nom de parties différentes de la société européenne, **il convient d'évaluer d'abord la représentativité des organisations consultées.**
5. L'UNICE suggère d'appliquer les critères suivants. Une organisation européenne représentative:
 - est composée de membres mandatés pour agir au niveau européen;
 - est représentative dans la grande majorité des États membres de l'Union européenne;
 - défend des intérêts collectifs;
 - est composée d'organisations considérées chacune, au niveau national, comme représentative des intérêts défendus;
 - est en mesure de justifier ses actions auprès de ses membres;
 - est composée de membres qui y adhèrent volontairement, au niveau national comme au niveau européen;

- est indépendante des pouvoirs publics, au niveau national et au niveau européen, pour ses ressources financières – et peut en apporter la preuve;
 - dispose d'une structure interne aux ressources suffisantes pour permettre une consultation rapide et efficace de ses membres;
 - peut faire appel aux connaissances de ses membres pour garantir une expertise certaine.
6. En vue de faciliter l'évaluation de la représentativité et de renforcer l'ouverture, l'UNICE accueille favorablement l'idée de la Commission d'une **banque de données en ligne détaillant les organisations de la société civile**. Elle salue également l'intention de la Commission d'élaborer des **accords de partenariat dans certains secteurs**, qui engageront la Commission à pratiquer davantage de consultations, en contrepartie de garanties d'ouverture et de représentativité des organisations consultées.
 7. Au regard de la croissance exponentielle des modes et enceintes de consultation, des règles et principes clairs doivent être établis de manière à améliorer la cohérence de la politique de consultation de l'UE. À cette fin, l'UNICE accueille favorablement l'intention de la Commission d'analyser les enceintes de consultation actuelles et d'adopter un code de conduite en matière de consultation. **L'UNICE demande que ce code soit complet et comprenne notamment les règles applicables à toutes les phases des consultations**. Le futur code devrait fixer de clairs principes directeurs pour la définition des principales parties prenantes, de l'objet, du contenu, de la méthodologie et du calendrier des consultations. Il devrait être applicable à tous les domaines pertinents de la politique et rendu public.
 8. Une condition majeure préalable à toute consultation est que celle-ci n'alourdisse pas la bureaucratie et le calendrier déjà requis par le processus décisionnel. **L'équilibre doit être établi entre la nécessité d'une consultation approfondie et l'efficacité du processus décisionnel**. Les consultations devraient s'attacher à l'orientation et aux résultats d'un projet, non à ses détails.
 9. Dans un souci de faisabilité et d'efficacité, les consultations sous forme de réunions devraient se limiter à un groupe noyau ayant reçu l'autorité nécessaire d'un acteur représentatif. Des outils de communication accessibles au public, par exemple l'Internet ou les sites interactifs, devraient être mis en place pour faciliter la participation active de toutes les parties concernées. Au moment d'évaluer les réactions ainsi transmises en ligne, il conviendra néanmoins d'appliquer à toutes, de la même façon, les critères de représentativité d'une organisation.
 10. **La transparence du processus décisionnel et l'accès aux informations à tous les niveaux sont la base d'une consultation réussie**. En ce sens, il faut saluer l'intention de la Commission d'ouvrir un accès en ligne à des informations sur les diverses phases de préparation de la politique, en actualisant les données tout au long du processus décisionnel. L'UNICE appelle le Conseil à adopter une démarche d'ouverture similaire.
 11. Le principe de la transparence devrait être étendu à la consultation, par **la publication des résultats de la consultation et des opinions exprimées**. En outre, un **mécanisme de rétro-information** devrait indiquer comment les opinions exprimées sont prises en considération.

Le dialogue social

12. Le livre blanc reconnaît le rôle particulier des partenaires sociaux dans le cadre de la politique sociale européenne, qui résulte de l'influence qu'ils exercent sur l'histoire

sociale et économique de l'Europe. **Le dialogue social au niveau de l'UE – sous ses diverses formes – doit être strictement dissocié du dialogue avec la société civile.** Le chapitre social du traité confère aux partenaires sociaux un rôle et des responsabilités qui ne peuvent être généralisés à d'autres domaines ou acteurs de la politique. Le rôle des partenaires sociaux est double: tantôt consultatif, dans le cadre du processus législatif, tantôt contractuel, lorsque les partenaires sociaux choisissent de conclure des accords.

13. Le rôle autonome des partenaires sociaux ne peut toutefois pas être compris comme se limitant uniquement à la négociation d'accords au niveau européen dans le cadre de l'article 138 du traité. 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.
14. Il importe de réserver une place distincte aux partenaires sociaux dans la coordination au niveau 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.
15. Les partenaires sociaux européens ont publié un message commun sur l'avenir du dialogue social pour le sommet de Laeken, et poursuivront leur réflexion en vue de présenter des propositions concrètes durant la présidence danoise.

DE MEILLEURES POLITIQUES, DE MEILLEURES REGLEMENTATIONS ET DE MEILLEURS RESULTATS

16. **La nécessité d'une législation communautaire devrait être évaluée au cas par cas, sur la base des principes de proportionnalité et de subsidiarité. Une réglementation ne devrait intervenir qu'à la condition qu'il n'existe pas de meilleure solution** et, lorsqu'elle est choisie, elle doit laisser aux entreprises suffisamment de flexibilité pour leur permettre d'innover de manière rentable. Les entreprises donnent la préférence à des réglementations qui visent des résultats, sans être normatives quant aux moyens d'atteindre les objectifs fixés.
17. **Lorsqu'une législation communautaire est nécessaire, elle devrait être fondée sur une évaluation d'impact systématique et indépendante**, fournissant au législateur les éléments clés nécessaires à une décision éclairée. Les entreprises appellent, pour toutes les mesures administratives, à une évaluation d'impact opportune, approfondie et transparente. À cette fin, il faut concevoir un mécanisme d'évaluation d'impact qui soit global, bien structuré et adaptable aux spécificités des diverses propositions législatives.
18. **L'évaluation d'impact doit répondre à trois exigences: examen préalable des solutions autres que réglementaires, simplification, publication de l'analyse.** La méthode devrait couvrir les différents aspects de la société et recueillir l'adhésion de toutes les institutions de l'UE. L'analyse, de préférence, sera réalisée par un organisme indépendant possédant l'expertise nécessaire, par exemple un sous-traitant externe. Les principaux acteurs affectés par la mesure envisagée devront être consultés.
19. Le résultat du processus réglementaire de l'UE diffère souvent beaucoup de la proposition initiale de la Commission. L'évaluation d'impact devrait donc intervenir également a posteriori, analysant les modifications apportées par le Parlement européen et le Conseil. Après mise en œuvre, la réglementation en place devrait être réexaminée

régulièrement, afin d'évaluer la nécessité d'un maintien au regard de l'évolution des conditions.

20. Depuis de nombreuses années, les entreprises européennes demandent des programmes généralisés d'examen et de simplification des législations. Elles attendent donc avec impatience le plan d'action pour une meilleure réglementation proposé par le groupe Mandelkern. **Les entreprises appellent à un programme pluriannuel de simplification approfondi et bien structuré.** Ce programme devrait comprendre des priorités claires, des objectifs définis et mesurables, des échéances concrètes et des moyens de surveillance et de contrôle. Il devrait inclure également un code de conduite à l'intention des institutions de l'UE et des États membres, ainsi qu'un rapport annuel de la Commission. Une *task force* "simplification" devrait être constituée, placée sous la direction du secrétariat général de la Commission.
21. Les entreprises demandent également une consultation plus rigoureuse et plus précoce des milieux socio-économiques, afin de préciser les éléments essentiels des directives.
22. Une flexibilité accrue dans la mise en œuvre des règles suggérées par le livre blanc est souhaitable, pour autant que le bon fonctionnement du marché intérieur soit préservé. **L'UNICE appelle à un suivi rigoureux des infractions:** les Quinze doivent montrer l'exemple aux pays candidats.
23. Dans un souci de transparence, l'UNICE appuie la proposition de la Commission de définir des lignes directrices pour l'obtention et l'utilisation de l'expertise, ainsi que la publication des conseils prodigués par les experts.
24. La prudence est de mise quant à la création d'agences réglementaires européennes autonomes. **Avant de créer une nouvelle agence, il doit être démontré qu'elle apporterait une valeur ajoutée claire et n'alourdirait pas la bureaucratie.** Il faut surveiller avec vigilance l'organisation et les activités de ces agences. Rappelons à cet égard que les agences sont hors de portée du contrôle démocratique, et ne peuvent donc servir à corriger le "déficit de démocratie".

Autres modèles réglementaires

25. **L'UNICE est favorable à la promotion d'un recours à d'autres modèles réglementaires et à des combinaisons d'instruments législatifs et non législatifs,** qui ont souvent fait la preuve de leur efficacité plus grande que la voie législative normale à dégager des solutions efficaces, adaptables à l'évolution rapide du marché. Malgré le vaste éventail d'options réglementaires qui existent aujourd'hui, il est regrettable que le livre blanc s'attache surtout à la co-réglementation, dans laquelle la Commission voit une approche privilégiée de réglementation future. **L'UNICE préconise d'évaluer tout l'éventail des options sur un pied d'égalité et sur la base de critères objectifs.** Un modèle, quel qu'il soit, ne devrait pas recueillir plus d'attention qu'un autre à moins de répondre à l'enjeu stratégique en cause, à l'expertise et aux enceintes disponibles, et aux acteurs intéressés représentés.
26. **L'UNICE insiste une fois encore sur l'utilité d'instruments tels que l'auto-réglementation ou les accords volontaires,** qui se sont avérés des mécanismes performants et souples, permettant une évaluation rapide, une décision prompte et une mise en œuvre sans retard, tout en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs. De précieux exemples d'accords volontaires et de codes de conduite professionnels peuvent déjà être trouvés dans les domaines de l'environnement, de la

consommation, des services (y compris financiers), du commerce électronique, de la politique sociale et des normes techniques.

27. L'UNICE reconnaît qu'il y a place pour certaines améliorations sur des aspects particuliers de **l'auto-réglementation**, notamment en ce qui concerne le suivi et l'exécution des règles, et reste ouverte à une discussion sur ces points. Sur le principe, l'UNICE ne s'opposerait pas à l'élaboration de certaines orientations sur les principes fondamentaux de l'autodiscipline, qui s'appliqueraient à tous les domaines de la politique et demeureraient, en tout état de cause, volontaires. En revanche, elle exprime les plus vives objections à ce que l'auto-réglementation devienne un instrument source de prescriptions légales: cela irait tout simplement à l'encontre de la nature volontaire du mécanisme et de l'autonomie des parties.
28. En ce qui concerne le **dialogue entre les parties intéressées**, l'UNICE estime qu'un dialogue plus informel, de meilleure qualité, devrait être encouragé au niveau européen. Sur ce plan, il faut veiller à ce que le développement des modèles réglementaires plus formels et les nouvelles structures de dialogue n'amoindrissent en rien les avantages des dialogues informels, ni ne compromettent la participation et l'investissement de l'industrie dans des initiatives l'auto-réglementation.
29. Quant aux **conditions d'utilisation de la co-réglementation** évoquées par le livre blanc, l'UNICE considère que les principes suivants doivent être pris en compte pour garantir une application réussie des instruments de co-réglementation.
 - Le recours à la co-réglementation devrait être envisagé au cas par cas. L'implication des intéressés à un stade précoce contribuerait à cibler les efforts sur la source des préoccupations.
 - Les critères objectifs à l'aune desquels retenir des intéressés pré-sélectionnés doivent être précisés. Cela vaut tout particulièrement lorsque la pré-sélection repose sur une perception de l'expertise ou des ressources disponibles.
 - Les associations d'acteurs prenant part au dialogue doivent être représentatives au niveau européen, être mandatées pour agir au nom de leurs membres et posséder les moyens nécessaires pour participer pleinement au processus.
 - Chaque dialogue devrait être ciblé, clairement défini, transparent et géré par la Commission. Il devrait accélérer et non ralentir le processus décisionnel.
 - Un dialogue doit aboutir à des conclusions ou propositions majeures. Un mécanisme de suivi devrait être mis en place pour assurer une mise en œuvre ou une exécution correcte des résultats dégagés par le dialogue.
 - Les parties doivent être clairement informées des objectifs, procédures et conditions du processus de co-réglementation, et ce avant de s'y engager.

Méthode ouverte de coordination

30. **L'UNICE est favorable à l'expansion de la méthode ouverte de coordination lancée au sommet de Lisbonne.** Cette méthode générale, y compris les exercices d'étalonnage et d'évaluation des meilleures pratiques qu'elle comporte, peut s'appliquer à toute une série de domaines de la politique. Elle répond au désir des entreprises à l'égard d'une approche qui fixe des résultats à atteindre sans être normative quant aux moyens d'y parvenir, reconnaissant que dans de nombreux cas, l'exécution relève au premier chef de la responsabilité des États membres (les politiques de l'emploi par exemple). Une telle approche n'est pas incompatible avec le maintien d'un rôle central

pour le législateur de l'UE dans les domaines où une méthode communautaire est nécessaire, comme la gestion et le développement du marché unique.

31. Non seulement cet instrument doit-il servir lorsqu'une action législative est possible selon la méthode communautaire, mais aussi devrait-il s'appliquer lorsque la politique menée ne permet pas d'atteindre suffisamment les objectifs fixés. L'UNICE tient toutefois à souligner que la méthode ouverte de coordination ne peut conduire à un excès de réglementations, ni saper les compétences nationales sur le terrain, ni entraîner une multiplication de processus qui exigent de gros efforts et font partiellement double emploi.
32. **Il est indispensable, pour le succès de cet instrument, d'évaluer publiquement et systématiquement les progrès réalisés dans les États membres, sous la forme de rapports annuels comparatifs sur les réformes entreprises.** À l'heure actuelle, la situation est très insatisfaisante de ce point de vue. Outre les États membres, les milieux économiques et la société civile doivent avoir un rôle important à jouer dans l'évaluation et le suivi des progrès.

LA GOUVERNANCE MONDIALE

33. **L'UNICE se réjouit de l'accent accru mis sur la dimension mondiale de la définition des politiques de l'UE.** Cependant, les suggestions du livre blanc dans ce domaine demeurent vagues: la Commission ne pose pas de réel diagnostic des problèmes liés à la gouvernance mondiale et n'analyse pas de façon critique sa propre gouvernance des questions de dimension mondiale. Le livre blanc n'évoque cette problématique qu'en relation avec la coopération et la cohérence entre les activités des organisations internationales, sans s'attacher suffisamment à la cohérence entre les politiques internes et externes de l'UE, la politique économique extérieure – relations politiques, sécurité et défense, et les politiques extérieures de l'UE et des États membres.
34. **La révision proposée de la représentation internationale de l'Union, afin qu'elle parle davantage d'une seule voix, est dans l'intérêt des entreprises européennes.** Toutefois, après en avoir reconnu la nécessité, le livre blanc n'apporte ni une analyse de la situation actuelle ni une proposition de méthode sur les moyens de parler "d'une seule voix". À l'heure actuelle, contrairement à la déclaration n° 32 annexée au traité d'Amsterdam, la Commission elle-même compte quatre commissaires au moins impliqués dans les relations extérieures.
35. Dans le cadre de la prochaine conférence intergouvernementale, **l'UNICE appuie fermement une extension de la majorité qualifiée** aux questions revêtant une importance majeure pour les entreprises, telles que les négociations et accords internationaux sur les services, les droits de propriété intellectuelle et l'investissement étranger direct.

LE RECENTRAGE DES POLITIQUES ET DES INSTITUTIONS

36. Identifier plus clairement les objectifs stratégiques à long terme de la politique de l'UE, tout en recentrant les institutions sur leurs missions politiques essentielles, est nécessaire pour améliorer l'efficacité de l'Union et préparer l'élargissement. Bien que la méthodologie proposée à cette fin par le livre blanc manque de clarté, l'UNICE accueille favorablement la procédure récemment lancée par la Commission pour l'élaboration de son programme de travail, qui comprend des consultations inter-institutionnelles. L'UNICE propose qu'à l'avenir, une consultation plus approfondie et étendue soit

organisée dès la fixation des priorités politiques et du programme de travail annuel de la Commission, en ce compris l'implication des partenaires sociaux.

DE LA GOUVERNANCE A L'AVENIR DE L'EUROPE

37. L'UNICE eût apprécié que le livre blanc décrive clairement les relations entre l'actuel débat sur la gouvernance et la prochaine conférence intergouvernementale; elle compte sur des informations supplémentaires à cet égard. Le livre blanc aurait pu également apporter une contribution plus concrète aux discussions sur l'avenir de l'Europe: à ce point du débat, un exercice de gouvernance s'attachant uniquement à des changements dans le cadre des traités existants pourrait être trop restrictif.
38. L'UNICE demande que les principes de bonne gouvernance esquissés dans le livre blanc – participation, ouverture, responsabilité, efficacité et cohérence – forment la base même du débat sur l'avenir de l'Europe, qui doit examiner le développement des structures de l'UE et la définition de ses objectifs.

CONCLUSIONS

39. L'UNICE voit dans le débat sur la gouvernance européenne une démarche nécessaire pour améliorer la définition des politiques et les méthodes de travail de l'Union européenne, et ainsi préparer le terrain pour la prochaine conférence intergouvernementale et l'élargissement.
 40. Le livre blanc comprend certains éléments qui rencontrent l'appui des entreprises européennes, mais sur plusieurs points, il ne présente ni mesures concrètes ni calendriers pour parvenir aux objectifs recherchés. C'est pourquoi, en ce qui concerne les suites à donner au livre blanc, **L'UNICE attend des propositions claires sur les éléments envisagés**, à savoir: un code de conduite approfondi pour les consultations, des instruments pour l'évaluation d'impact et la simplification, des orientations sur l'utilisation des autres modèles réglementaires, des précisions sur le rôle de l'UE dans la gouvernance mondiale.
 41. L'UNICE appelle la Commission à prendre immédiatement les mesures qui entrent dans le champ d'application du livre blanc, sans attendre 2004 et la révision des traités.
-