



European Trade Union Confederation (ETUC)  
Confédération européenne des syndicats (CES)

## Le Programme « Mieux légiférer »

### Introduction

1. Le présent document examine les implications du Programme de la Commission Européenne « Mieux légiférer » (ou « réglementation intelligente » selon la terminologie la plus récente). Quel qu'en soit le nom, la Commission ne peut dissimuler que le but réel en est en fait la dérégulation. Toutefois, en présentant une meilleure réglementation comme une question d'efficacité accrue, les propositions de la Commission ont dans une certaine mesure échappé à un examen critique rigoureux. Ce document attire l'attention des affiliés de la CES sur ce qui se prépare et propose que le Président Barroso soit contacté à ce sujet.
2. Le Programme « Mieux légiférer » est une menace pour les syndicats pour au moins trois raisons. Premièrement, en visant à réduire les obligations des sociétés en matière d'information, la Commission attaque les droits des travailleurs à l'information et à la consultation. Deuxièmement, ceci est mis en œuvre au prétexte de la réduction des charges administratives ou de la simplification, ce qui en réalité tend à éviter le processus normal de prise de décision. Troisièmement, des propositions sont faites sur base de données et de méthodes de calcul des coûts administratifs peu fiables.
3. Le fait que des efforts constants soient faits pour en élargir la portée est tout aussi inquiétant. Le Programme de Travail de la Commission pour 2010 contient de nouveaux engagements pour une réglementation intelligente. La Commission prévoit de passer en revue la législation en matière d'environnement, de transports, d'emploi et de politique sociale et de politique industrielle. Elle présentera également dans les années à venir 46 propositions de simplification dont une vise les dispositions des Statuts de la Société européenne et de la Société coopérative relatives à l'information et à la consultation. Une autre a pour but de simplifier les règles d'établissement et de transfert de siège d'une Société européenne qui pourrait avoir des conséquences quant aux droits à la participation des travailleurs. D'autres encore concernent la qualité de l'eau et le traitement des déchets.
4. La CES appelle la Commission à mettre sur pied un processus adéquat de consultation concernant ces initiatives. Toute révision de la législation en matière d'emploi et de politique sociale doit impliquer les partenaires sociaux, comme mentionné dans le Traité. D'ailleurs la CES exige que la Commission :

- Ramène l'optique du programme 'Mieux Légiférer' vers la qualité de la réglementation, en assurant, en particulier une transposition correcte ainsi que la mise en oeuvre des directives européennes.
  - Réfléchisse sur l'impact social des mesures visant à réduire les charges administratives et simplifier les actes juridiques, et,
  - Souligne les avantages de la réglementation.
5. Il est suggéré que ces points soient fermement portés à l'attention du Président de la Commission européenne qui a pris la responsabilité de ce dossier.

### Contexte

6. En janvier 2007, la Commission a lancé un Programme d'Action pour la Réduction des Charges administratives découlant de la réglementation de l'UE et des dispositions nationales pour sa mise en œuvre ou sa transposition. L'objectif était une réduction de 25% des charges administratives à l'horizon 2012. Toutefois, si toutes les propositions de la Commission sont adoptées, la réduction sera d'environ 33 pour cent.
7. Le Programme d'Action avait été présenté comme un effort pour rationaliser et alléger la manière d'atteindre les objectifs de la politique. La Commission voulait supprimer les exigences devenues sans objet en matière d'information, éliminer les redondances en évitant de demander plusieurs fois la même information et remplacer les rapports papier par des rapports électroniques via le Web. Mais elle voulait également limiter les exigences en matière d'information pour les petites et moyennes entreprises.
8. La Commission a sélectionné 13 domaines prioritaires pour la réduction des charges administratives : l'agriculture, le droit des sociétés, la politique de cohésion, l'environnement, les services financiers, le secteur de la pêche, la sécurité alimentaire, la réglementation pharmaceutique, les marchés publics, les statistiques, les lois fiscales, les transports et les relations environnement de travail et emploi.
9. Selon la Commission, le Programme d'Action ne concernait pas la dérégulation. Au vu des propositions, il est toutefois évident que la diminution de la lourdeur administrative dans les affaires est considérée comme plus importante que le maintien de normes minimales pour la santé et la sécurité des travailleurs. La Commission avait également promis des améliorations importantes pour les consommateurs, notamment par le biais de réductions de prix, mais elle n'en a pas déterminé les avantages pour les consommateurs aussi bien qu'elle ne l'a fait pour le monde des affaires.

10. Suite au Programme d'Action, la Commission a mis sur pied en août 2007 un Groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives chargé de proposer des mesures pour la réduction de la charge administrative. 15 membres représentant l'ensemble du monde des affaires et de la société ont été nommés à titre personnel par la Commission et le président, Edmund Stoiber. Agnes Jongerius y participe pour la CES.
11. Initialement prévu pour une période de trois ans, le mandat du Groupe de haut niveau a été prolongé pour deux années supplémentaires jusqu'en 2012 bien que l'ambition de Stoiber était d'en faire une institution permanente. Le groupe a également été chargé d'autres tâches. Il devra par exemple préparer pour novembre 2011 un rapport sur les meilleures pratiques pour la mise en œuvre aussi souple que possible de la législation de l'UE. Le Président Barroso envisage également d'impliquer le groupe dans une analyse d'impact et dans des initiatives pour simplifier la législation existante.

### **Actions pour réduire les Charges administratives**

12. En octobre 2009, la Commission a annoncé avoir adopté des mesures de réduction des charges administratives qui feraient épargner 7,6 milliards d'euros par an aux sociétés. Si toutes les mesures étaient retenues, elles représenteraient 40 milliards d'euros d'économies. Un consortium de consultants a calculé la majorité des économies estimées sur base du Modèle des Coûts standard qui est une forme rudimentaire d'évaluation ne tenant pas compte de tous les avantages de la réglementation. Ces estimations n'ont jamais été soumises à une validation scientifique indépendante.
13. Laurent Vogel de l'Institut syndical européen (ETUI) explique dans le rapport « Mieux légiférer : perspectives critiques » (2010) que plusieurs des principes à la base du Modèle des Coûts standard sont inapplicables à la santé et à la sécurité au travail, comme par exemple l'idée que le coût de mise en conformité avec une loi puisse être perçu séparément des coûts administratifs générés par cette même loi.
14. Pire encore, la Commission a fourni peu d'informations sur la manière dont les coûts ont été calculés rendant impossible de juger de la qualité des données. Les économies estimées apparaissent toutefois fortement exagérées.
15. Dans son communiqué d'octobre 2009, la Commission a conclu que 32 pour-cent des charges administratives émanant de l'UE étaient causés par des États membres allant au-delà de ce qui est exigé par la législation de l'UE et par l'inefficacité de leurs procédures administratives. La Commission a été jusqu'à

déclarer que les États membres « devraient éviter d'aller au-delà des obligations d'information de l'UE ». Pourtant, les Directives en matière de santé et de sécurité au travail sont basées sur des conditions minimales non pas maximales.

16. La Commission a également conclu que la majorité des charges administratives provient d'un nombre limité d'obligations d'information dans les domaines des politiques fiscales et du droit des sociétés. Elles représentaient plus de 80 pour-cent de la charge mesurée. En outre, « les dix obligations d'information les plus importantes représentent en tout plus de 77 pour-cent de la charge totale d'origine UE ». Donc, même si l'on accepte la logique de la Commission, il y aurait peu de bénéfice à tirer d'une réduction des charges administratives dans le domaine de l'environnement de travail.

### **Santé et Sécurité au Travail**

17. Malgré cela, la Commission a adopté huit mesures de réduction des charges administratives dans le domaine du droit du travail. Sept d'entre-elles sont liées à la santé et à la sécurité au travail. La première mesure, pour une amélioration des conseils aux sociétés en matière de santé et de sécurité des travailleurs, a déjà été adoptée. La seconde mesure, un outil en ligne pour faciliter l'élaboration d'un système d'évaluation des risques, est en cours de développement à l'Agence européenne pour la Sécurité et la Santé au Travail (OSHA).
18. La refonte de la Directive sur les Comités d'Entreprise européens est également une des mesures. Elle est supposée réduire la charge administrative de 200.000 euros en introduisant plus de clarté dans le fonctionnement des CEE et réduisant dès lors le coût des litiges.
19. Une quatrième mesure est la préparation d'un guide pratique sur les conditions de sécurité et de santé pour les chantiers de construction temporaires ou mobiles en collaboration avec le Comité consultatif pour la Sécurité et la Santé sur le Lieu de Travail.
20. La Commission prépare également un examen de la Directive sur les agents carcinogènes et mutagènes visant à déterminer si l'évaluation des risques peut être améliorée. L'exposition à des agents carcinogènes sur le lieu de travail est la cause première de mortalité liée au travail en Europe. Selon des estimations prudentes, les cancers dus à une exposition professionnelle sont responsables de 80.000 décès chaque année en Europe. La CES pense qu'une révision de la Directive devrait la rendre plus efficace en précisant mieux les obligations des employeurs et non pas en les réduisant.

21. Les trois mesures restantes sont à l'étude, deux d'entre-elles se rapportant à la *Directive-cadre* de 1989 sur la *Sécurité* et la *Santé* au Travail. La Commission veut que les États membres aient la possibilité de dispenser de produire une évaluation écrite des risques les petites entreprises de moins de dix travailleurs engagées dans des activités à faibles risques. Cependant, toutes les données disponibles montrent que les risques sont plus élevés dans ce qu'on appelle les micro-entreprises. De plus, la Commission n'a pas défini ce qu'elle entend par faibles risques. Ceci demanderait en réalité une analyse préalable. Une activité peut être à faibles risques en termes d'accidents mais à risques élevés en termes de facteurs psychosociaux. De plus, le coût lié à l'exclusion des micro-entreprises devrait être calculé en fonction de l'accroissement des risques de blessures et des autres problèmes de santé et de sécurité.
22. La Commission cherche aussi à faciliter une transposition allégée de la *Directive-cadre*. Une meilleure guidance sur les dispositions qui permettent une flexibilité dans sa mise en œuvre devrait, selon la Commission, conduire à des économies de 230 millions d'euros. Mais la *Directive* couvre seulement les exigences minimales en matière de santé et de sécurité. Certains États membres ont de meilleures conditions de protection des travailleurs. Il est impératif que les gouvernements restent libres de mettre en place des mesures améliorant la santé et la sécurité des travailleurs allant au-delà de la *Directive*.
23. Enfin, la Commission veut améliorer l'efficacité des inspections du travail en les rendant moins chronophages et en soumettant les sociétés conformes à moins de visites. Une approche basée sur les risques doit être appliquée. Les propositions s'appuient sur un rapport douteux du consortium postulant qu'afin de réduire le temps d'inspection, il convient de faire la distinction entre les entreprises à risques faibles et élevés. Les services d'inspection devraient dès lors développer une méthodologie pour déterminer le niveau de risque de chaque entreprise en fonction de sa taille. Ceci rendrait toutefois les inspections du travail encore plus longues et difficiles. Quant à l'idée de récompenser les sociétés conformes, elle est tout simplement absurde. Par principe, la CES ne pense pas que les entreprises devraient être récompensées pour se conformer aux lois et aux règlements.
24. Ces propositions sont une menace sérieuse pour la santé et la sécurité des travailleurs. Près de 160.000 personnes sont tuées chaque année du fait d'une prévention insuffisante sur le lieu de travail. Plutôt que de passer trop de temps pour la santé et la sécurité au travail, les entreprises n'en consacrent pas assez. En réduisant les obligations d'information, la Commission rendrait plus difficiles la consultation des travailleurs et la mise en application des mesures de santé et de sécurité. Les entreprises qui ont des représentants pour la santé et la sécurité des travailleurs ont également des pratiques de prévention plus

systematiques, plus pratiques et mieux à même de répondre aux problèmes à long terme.

25. La CES en appelle à la Commission pour s'assurer que tout changement à la Directive-cadre sur la *Sécurité* et la *Santé* au Travail se traduira par une protection renforcée des travailleurs.
26. En plus des mesures proposées, la Commission envisage un possible élargissement de la portée des 13 domaines prioritaires actuels, en ce compris l'environnement de travail, ainsi que de nouvelles initiatives dans le domaine du droit civil et commercial, du marché intérieur des marchandises, du financement des programmes de recherche-développement et du tourisme. 28 lois supplémentaires ont été identifiées par la Commission dont trois sont en rapport avec l'environnement et les relations de travail :
  - Les conditions minimales pour l'installation d'une signalisation pour la sécurité et la santé ;
  - La révision des Statuts de la Société coopérative européenne et de la Société européenne en ce qui concerne la participation des employés ;  
et
  - Une initiative nouvelle concernant les troubles musculo-squelettiques.

### **Parlement européen**

27. Le Parlement européen a adopté une attitude positive vis-à-vis du Programme « Mieux légiférer ». Dans sa résolution du 4 septembre 2007, il a apporté un soutien marqué au processus pour une meilleure réglementation mais en insistant pour que toute évaluation visant à une simplification considère sur un pied d'égalité les aspects économiques, sociaux, environnementaux et de santé et ne soit pas limitée à des considérations à court terme. En outre, le processus de simplification ne doit en aucun cas entraîner une diminution des normes contenues dans la législation actuelle.
28. En octobre 2008, le Parlement a néanmoins adopté une résolution pour une meilleure législation dans laquelle il insistait sur le fait que l'objectif de la réduction des charges administratives doit produire un résultat net en ce sens que les réductions accomplies dans certains domaines ne doivent pas déboucher sur de nouvelles charges dans d'autres domaines. Cette proposition a heureusement été rejetée par la Commission arguant du fait qu'elle n'était pas compatible avec son approche pour l'élaboration des politiques. La CES est d'avis qu'une réglementation ne doit pas être présentée comme un jeu à somme nulle dans lequel une loi peut être échangée contre une autre.

29. La CES cherchera à se concerter avec ceux des membres du Parlement européen qui partagent notre souci vis-à-vis des efforts de dérégulation de la Commission afin de changer le Programme « Mieux légiférer » en Programme de Ré-régulation. C'est avant tout le manque de réglementation financière qui a provoqué la crise économique. Ce dont nous avons besoin maintenant, c'est d'un sérieux effort pour améliorer la législation.

### **États membres**

30. En septembre 2009, le Président Barroso a introduit le concept de « réglementation intelligente » comme approche nouvelle pour l'élaboration des politiques européennes. Il a également chargé son propre département de la responsabilité des services pour une meilleure législation.
31. Le Conseil « Compétitivité » de l'UE a insisté en décembre 2009 sur le besoin d'un cadre de réglementation intelligente tenant compte des aspects des charges réglementaires autres que celles liées à l'administration, par exemple les coûts de mise en conformité et l'analyse des effets des exigences réglementaires.
32. Il est ironique de noter que la réduction de la bureaucratie pour le monde des affaires se traduit par une augmentation des coûts administratifs pour les institutions de l'UE et les États membres.
33. Un certain nombre de gouvernements, notamment au Danemark, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni, ont fortement soutenu le travail pour « Mieux légiférer » en voulant même aller au-delà pour satisfaire les intérêts du monde des affaires et déréguler l'Europe.
34. En mars 2010, les gouvernements du Danemark, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ont publié un rapport appelé « Réglementation intelligente : une UE plus propre, plus juste et plus compétitive » visant à faire de la réglementation intelligente une réalité.
35. Le rapport dévoile les motivations réelles derrière l'approche de réglementation intelligente. Il encourage le recours à des alternatives non réglementaires à la législation. Il soutient que celles-ci peuvent apporter une plus grande flexibilité, être plus facilement amendées et mises en œuvre plus rapidement tout en assurant le même résultat. Il suggère même que des mesures non-réglementaires peuvent être plus efficaces. Bien que la CES approuve l'auto-réglementation lorsqu'il s'agit de négociations entre les partenaires sociaux, les mesures volontaires ne constituent pas un outil de remplacement approprié en toute circonstances.

36. Le rapport propose également d'élargir les compétences du Groupe Stoiber à l'examen du rôle des trois institutions de l'UE dans l'imposition de nouvelles charges inutiles et d'y inclure les coûts et charges irritantes. En plus des 13 domaines prioritaires, les gouvernements veulent inclure les lois sur la protection de la vie privée, la responsabilité pour l'octroi de subventions gouvernementales et la facilitation du commerce.
37. La CES suivra attentivement ces initiatives pour s'assurer que la Commission n'introduise pas de changements affaiblissant les normes et la législation existantes.

CES  
Juin 2010