

Le rapport BEST : une nouvelle étape dans la tentative de dérégulation sociale

Le Conseil européen de Vienne en automne prochain pourrait marquer une nouvelle étape dans la tendance à la dérégulation sociale. Le Conseil européen aura à se prononcer sur les mesures de mise en œuvre des recommandations formulées par un groupe d'experts appelé BEST - Business Environment Simplification Task Force. Le rapport BEST, qui a été remis à la Commission, examine les possibilités de simplification de l'environnement des entreprises et laisse présager aussi bien un détricotage des mécanismes du dialogue social au sein des entreprises qu'une augmentation de la précarisation et de la flexibilité de la main-d'œuvre. Simplification législative, fiches d'impact et évaluation socio-économique, le secteur de la santé et de la sécurité n'est pas épargné par la vague de la dérégulation.

En préparation au sommet de Cardiff de juin 98, la DGXXIII, Politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale, a publié en avril dernier un rapport sur la simplification de l'environnement des entreprises, résultat des travaux d'un groupe de travail appelé BEST¹. Ce rapport, adressé à la Commission, propose quatre domaines d'action privilégiés:

- ❑ une meilleure administration publique;
- ❑ une nouvelle approche en matière d'enseignement et de formation;
- ❑ une flexibilité de la main-d'œuvre;
- ❑ une amélioration de l'accès au financement et des aides à l'innovation.

Le groupe formule des recommandations concernant l'emploi et les conditions de travail : d'une part, il privilégie l'instauration d'un dialogue direct entre employeurs et travailleurs en ne faisant aucune mention du droit à la représentation des travailleurs ni à l'existence des syndicats et, d'autre part, il propose que ce 'dialogue' permette des écarts par rapport aux conventions collectives sur les aspects liés aux contrats d'embauche ou sur les heures de travail.

Dans le domaine de la santé et de la sécurité, le document s'inscrit dans la logique du rapport dit 'Molitor'² en préconisant une simplification de la réglementation existante suivant la méthode SLIM (voir plus loin) et, pour les propositions à venir, une évaluation de l'impact de la législation. Ne rejetant pas le principe de la conformité avec les exigences de la loi, le groupe de travail demande une aide pour les PME et une

¹ Présidé par Chris Evans: président de Merlin Ventures UK, le groupe d'experts comprend notamment des entrepreneurs, des fonctionnaires des ministères chargés des PME, des responsables d'unité de simplification administrative nationale et le président de la fédération allemande des artisans.

² Voir *Newsletter du BTS* n°1, octobre 1995.

organisation de l'inspection du travail orientée plutôt vers le conseil que vers la répression. La Commission soumettra au Conseil de Vienne ses propositions de mise en œuvre des recommandations.

La mise en place du groupe de travail 'BEST' s'est faite dans le double contexte des Conseils européens d'Amsterdam (juin 97) et de Luxembourg (novembre 97) sur l'emploi. Ces deux derniers sommets ont affirmé l'importance d'une politique européenne de simplification législative dans le cadre du marché unique pour réduire les charges des entreprises et particulièrement des PME.

Les suites du sommet de Luxembourg sur l'emploi

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté un ensemble de recommandations pour l'élaboration de plans nationaux pour l'emploi qui seront examinés à Cardiff et ensuite au sommet de Vienne à la fin de l'année. Certaines recommandations concernent le développement de l'esprit d'entreprise comme source d'emploi. Ainsi, la recommandation n° 8 prévoit que les Etats membres réduiront d'une manière significative les charges financières et administratives des entreprises. La Commission a déjà publié une communication qui formule un ensemble de propositions pour encourager l'esprit d'entreprise³ notamment en incitant les individus à entreprendre et en fournissant un environnement propice aux entreprises, particulièrement aux PME.

La Commission a également élaboré un document de travail⁴ analysant les rapports nationaux pour l'emploi dans lequel il apparaît que tous les plans adoptés par les Etats membres reconnaissent la nécessité de réduire la charge administrative pour la création de nouvelles entreprises.

Ce qui est peut-être le plus important, c'est la mise en place progressive par la Commission de nouveaux outils pour la mise en œuvre de 'l'allègement' de la législation.

Jusqu'à présent, les attentions de la Commission en termes de simplification législative se sont portées sur les directives relatives au marché intérieur basées sur l'article 100A du Traité. Au mois de mars '98, le commissaire Mario Monti (DGXV, Marché intérieur) a lancé un projet pilote de constitution d'un panel d'entreprise pour analyser les coûts d'adaptation et les charges administratives induites par les propositions législatives de la Commission. Le panel devrait permettre de quantifier les coûts mais également de rechercher des solutions alternatives. Le projet pilote s'appuiera sur les Etats volontaires et ne devrait pas remplacer les procédures de consultation. La Belgique et le Danemark ont déjà annoncé, dans leurs plans nationaux pour l'emploi, la création d'un panel d'entreprises pour l'examen des conséquences administratives des nouvelles propositions législatives.

³ COM(1998) 222 final.

⁴ Nous nous référons ici au document 05-1998-00985-02-00 de la Commission "Des lignes directrices à l'action concrète: évaluation préliminaire des PAN (Rapport d'appui) publié sur le site internet de la DGV (<http://www.europa.eu.int/comm/dg05>).

Rien ne permet de savoir tant qu'à présent si les résultats des panels seront mis à la disposition de la Commission d'une manière exclusive ou s'ils feront l'objet d'un débat public.

Les fiches d'impact

La DGXXIII (Politique de l'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale), responsable des fiches d'impact de la législation sur les entreprises, a publié récemment un recueil des fiches 'significatives'⁵. D'où il ressort que, ces dernières années, peu de propositions ont eu un impact significatif sur les entreprises!

Le Parlement européen⁶ a néanmoins demandé à la Commission d'y donner une forme légale et officielle et de mettre en place un système plus détaillé pour permettre l'analyse de l'impact des propositions de réglementations sur les coûts et bénéfices des entreprises. Le système actuel de fiche comprend les éléments suivants :

1. Descriptif de la proposition et ses objectifs;
2. Identification des secteurs d'activité touchés;
3. Précise ce que les entreprises doivent faire pour se conformer à la proposition;
4. Estime l'incidence économique;
5. L'impact sur les PME;
6. Une description du processus de consultation.

La méthode SLIM pour simplifier la législation du marché unique

En 1996, le commissaire M. Monti (Marché intérieur) avait lancé un programme de simplification basé sur une nouvelle méthode de travail développée en plusieurs étapes. La Commission européenne rassemble des équipes secrètes d'utilisateurs de la législation existante, des administrations et des fonctionnaires de la Commission et leur donne comme objectif d'identifier très rapidement, en quelques semaines, les mesures pour simplifier la législation. Quatre secteurs seront ainsi examinés durant la première phase: le système de collecte de statistique commerciale, les produits de construction, la reconnaissance mutuelle des diplômes et les plantes ornementales. La Commission propose ensuite au Conseil des mesures législatives sur base de ces travaux⁷.

Après le sommet d'Amsterdam, le Conseil s'appuiera sur cette démarche pour développer un plan d'action pour le marché unique et la Commission initiera de nouveaux projets de simplification - deuxième phase du programme - dans les domaines de la TVA, des engrais, de la nomenclature pour le commerce extérieur et des services bancaires.

⁵ The European Commission's Business Impact Assessment System, Commission européenne, DGXXIII, Bruxelles, 1997.

⁶ Rapport sur le renforcement du système d'évaluation de l'impact sur les entreprises (Doc. A4-0413/96).

⁷ Ces propositions sont actuellement en cours de discussion au Conseil.

La troisième phase a été annoncée par la Commission lors de la Conférence 'Better government: more effective regulation'⁸. De nouveaux secteurs seront examinés : la compatibilité électromagnétique, la coordination des systèmes de sécurité sociale pour les travailleurs migrants et le secteur des assurances. La Task Force du programme BEST propose à la Commission une liste plus étendue couvrant le domaine de l'environnement du travail.

La santé et la sécurité dans le collimateur de la dérégulation sociale

La DGV, Emploi et affaires sociales, a élaboré, l'année passée, un projet d'évaluation sociale et économique des propositions législatives en santé et sécurité. La méthode proposée est celle de l'analyse coûts/bénéfices sur base d'analyses nationales (au moins 5 pays) fournissant les informations nécessaires dans un cadre contractuel avec la Commission. Un rapport européen fera la synthèse de ces analyses.

Ce projet devrait faire l'objet d'un avis du Comité consultatif de Luxembourg pour la fin de l'année '98. Outre les débats d'ordre méthodologique (question essentielle qui fera l'objet d'un article particulier dans un prochain numéro de notre *Newsletter*), sont également posées les questions de procédures: quels seront les destinataires des informations collectées ? Les partenaires sociaux seront-ils consultés sur les intentions de légiférer et sur les propositions ou exclusivement la Commission et le Conseil ? A quel moment dans la procédure d'élaboration de la proposition seront récoltées les informations ? Et surtout des ressources supplémentaires seront-elles allouées ou s'agira-t-il d'un déplacement des ressources actuelles - déjà trop limitées - des études sur les risques vers des analyses coûts/bénéfices?

Lors de l'adoption des directives communautaires en matière de santé et de sécurité, les débats et les affrontements portent sur plusieurs questions, celles relatives aux risques, aux moyens de prévention et aux droits des travailleurs mais également sur l'ampleur des ressources qu'il faut allouer tant au niveau de l'entreprise que de l'Etat pour prévenir les risques, de même que sur la cohérence entre les politiques sociales et économiques - en particulier celles relatives à la mise en place du marché unique et à la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes.

Dès les premières propositions de directive durant les années '70, la nature du lien existant entre les politiques communautaires de protection de la santé des travailleurs et le marché a été au centre des débats. En effet, les premières directives en santé et sécurité de 1980 sont basées sur l'article 100 du Traité de Rome. Cet article permet au Conseil d'adopter, à l'unanimité, des directives d'harmonisation dans les domaines relevant du marché commun. Ainsi, les considérants de la Directive 80/1107/CEE du 27 novembre 1980 mettent en évidence les différences existantes entre les Etats membres en ce qui concerne la protection des travailleurs et leur impact sur le marché commun. L'article 118A du Traité, modifié par l'Acte Unique, abandonnait cette référence aux objectifs du marché commun en les remplaçant par l'exigence de l'amélioration de l'environnement

⁸ Manchester, 9-10 mars 1998.

du travail et de l'harmonisation dans le progrès. Mais une exigence économique était maintenue par le §2 de l'article 118A qui prévoit que les directives évitent d'imposer des contraintes à la création et au développement des PME. Les directives ne concernent plus directement l'établissement et le fonctionnement du marché commun mais doivent éviter d'imposer des contraintes aux PME, symboles grandissant de l'initiative et du risque économique. Dans la première directive adoptée sur base de cet article, la Directive-cadre de 1989, le Conseil prenait en quelque sorte acte de cette disposition en prévoyant des possibilités clairement délimitées pour les Etats membres de définir des catégories d'entreprises pour lesquelles l'employeur peut assurer lui-même la fonction du service de protection et de prévention (art.7). Si le Conseil reconnaissait que l'objectif d'amélioration de l'environnement du travail ne peut être subordonné à des considérations purement économiques, la nature des considérations économiques acceptables n'était pas précisée.

Dès la mise en vigueur de l'Acte Unique, la Commission a mis en place un système d'évaluation de ses propositions pour les PME. Mais ce système reste peu visible en l'absence de critères et de méthodes d'évaluation.

Une tentative de renforcer la prise en compte de la contrainte économique sur les propositions de la Commission sera formulée dans la déclaration⁹ n°18 du Traité de Maastricht où elle «s'engage à renforcer son système d'évaluation de la législation communautaire, à tenir compte (...) des coûts et bénéfices pour les autorités publiques (...) et l'ensemble des intéressés». Il en a résulté pour la Commission l'obligation d'élaborer une fiche d'impact sur les PME pour toutes les propositions législatives. L'ampleur de la tâche a imposé une modification du système. A partir de 1990, ce seront uniquement les propositions qui peuvent avoir un impact "significatif" sur les PME qui seront examinées.

La législation communautaire en matière de santé et de sécurité fera l'objet d'une première attaque au nom des exigences de la compétitivité en 1995. La législation est synonyme de coûts supplémentaires, tel sera le message du rapport du groupe Molitor¹⁰. Le premier numéro de la *Newsletter du BTS*, d'octobre 1995, comprenait un article qui titrait "*Le groupe Molitor: la santé et la sécurité au centre d'une tentative de dérégulation*". Le rapport, rédigé à la demande de la Commission, s'inscrivait dans la suite du Livre Blanc sur la compétitivité et l'emploi et du rapport Sutherland sur le Marché intérieur après 1992. Le rapport Molitor formulait un ensemble de recommandations basées sur la création, au sein de la Commission, d'une culture de la simplification conduisant, si nécessaire, à une déréglementation stimulant la compétitivité et l'emploi. Le rapport proposait une révision et une refonte de toutes les directives santé et sécurité pour en simplifier le contenu et exprimait le refus d'élaborer des directives sur base de l'article 118A lorsque des dispositions basées sur l'article 100A existent. Cette

⁹ Ce sera le débat sur l'évaluation de l'impact de la proposition de directive temps de travail qui amènera le Conseil à inclure cette déclaration, voir rapport de la DGXXIII, The European Commission's Business Impact Assessment System, Bruxelles, 1997, p. 2.

¹⁰ Rapport du groupe d'experts indépendants de simplification législative et administrative COM(95) 288 final/2 du 21 juin 1995.

proposition ne tenait pas compte du fait que les directives basées sur l'article 100A concernent uniquement la mise sur le marché de nouveaux équipements alors que les travailleurs utilisaient en majorité des équipements existants au moment de la mise en vigueur de ces directives au 1er janvier 1993. Non seulement le groupe d'experts n'aboutit pas à un consensus interne, mais le sommet de Cannes concluant la présidence française n'approuva pas les propositions de créer au sein de la Commission une structure permanente chargée de la dérégulation.

Un contexte qui dépasse les frontières de l'Europe

Durant les années 1980, l'objectif de la construction européenne se résumait souvent à l'achèvement du marché intérieur par l'harmonisation législative. Objectif qui a amené le Conseil à adopter un grand nombre de législations dont quelques-unes dans le domaine social sur la promotion de la santé et de la sécurité des travailleurs. Depuis le sommet d'Edimbourg¹¹ en décembre '92, unique sommet où la Commission a retiré un certain nombre de projets législatifs, la Commission comme le Conseil s'interrogent sur leur rôle législatif dans le contexte de la 'subsidiarité' (la Communauté n'intervient que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action - publique - envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc être mieux réalisés au niveau communautaire), comme dans celui du respect du principe de proportionnalité (l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs). Deux principes qui sont repris dans le Traité de Maastricht.

Le nouveau Traité d'Amsterdam a intégré les conclusions du sommet d'Edimbourg sur la subsidiarité et la proportionnalité dans un protocole particulier en élevant de nouveaux obstacles à l'initiative législative et en prolongeant les débats. L'objectif de réduire davantage la capacité d'initiative de la Commission et d'instaurer une pause réglementaire prolongée devrait être atteint. Chaque année, la Commission devra faire rapport sur l'application de l'article 3B, le Conseil et le Parlement européen lors de l'examen des propositions devront inclure la fiche d'impact dans leurs débats et le Conseil devra justifier de sa position commune au regard de l'article 3B du Traité.

Ces freins mis au développement du rôle de l'autorité publique européenne s'inscrivent dans un débat plus vaste sur le rôle de la législation dans le cadre actuel de mondialisation de l'économie. Le Conseil de l'OCDE a adopté en '97 un ensemble de recommandations adressées aux Etats membres leur demandant de procéder à une réforme de leurs réglementations afin d'améliorer la compétitivité de leurs entreprises par une réduction de leurs charges, la promotion de l'esprit d'entreprise et des mesures pour faciliter leur entrée sur le marché.

Ces dernières années se sont mis en place progressivement des outils et des textes pour limiter au maximum les capacités d'initiative législative de la Commission. Dans le domaine de la santé et de la sécurité, la pause législative est effective depuis plusieurs

¹¹ Conseil Européen d'Edimbourg, 11-12 décembre 1992, Conclusions de la présidence – Approche globale de l'application par le Conseil du principe de subsidiarité et de l'article 3B du Traité sur l'Union Européenne.

années. La conférence organisée par le BTS, en 1997, a montré l'urgence d'actions de la part de la Commission

- pour répondre à la situation de dégradation des conditions de travail,
- organiser le pilotage des transpositions,
- élaborer des documents non-législatifs pour promouvoir l'application des principes de prévention,
- organiser un retour d'expériences,
- instaurer un débat tripartite, et
- récolter des données pour permettre la poursuite du travail de l'autorité publique communautaire qui est de promouvoir la santé et la sécurité des travailleurs par le biais notamment de la législation.

La législation constitue l'instrument privilégié pour assurer à tous les travailleurs des droits essentiels.

Contact au BTS: **Marc Sapir**, msapir@etuc.org.