



## Petit lexique BetReg-Français

Toute bureaucratie tend à sécréter son propre langage. Entre initiés, on se comprend plus vite et un jargon spécialisé est une marque de distinction qui tient à l'écart le commun des mortels. La montée en force d'une branche spéciale de l'administration chargée de contrôler la conduite des autres branches ne pouvait pas échapper à ce phénomène. Il existe désormais dans l'Union européenne comme aux Etats-Unis, un jargon BetReg (pour Better Regulation) dont nous ne reprenons ici que quelques éléments. Ce jargon est souvent formulé en anglais et présente quelques difficultés de traduction. Cela dit, même en anglais, la terminologie BetReg tend à se distinguer de la langue commune. Il y a fort à parier que dans les années qui viennent le lexique BetReg connaîtra de nouveaux développements qui feront la passion des linguistes et le supplice des lecteurs ordinaires de la prose de la Commission européenne.

**Better Regulation** (Meilleure réglementation) : Margaret Thatcher avait créé une Deregulation Taskforce transformée rapidement en un organe permanent sous la forme d'une Deregulation Unit (Unité de dérégulation). Avec l'arrivée au gouvernement du New Labour, le gouvernement a maintenu l'idée de soumettre toute nouvelle réglementation à un organe séparé des administrations en charge du dossier et représentant fondamentalement le point de vue patronal. La terminologie fut adaptée et la Deregulation Unit est devenue Better Regulation Unit en 1997. C'était une sorte de "troisième voie" lexicale. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a activement promu cette invention qui a fini par dominer le vocabulaire de la Commission européenne. Il reste cependant en concurrence avec d'autres vocables comme "regulatory reform" (réforme réglementaire), "simplification". Plus sobrement, la Fondation Bertelsmann, partenaire de choix des BetRegs, opte pour l'expression "Réglementation moderne". Les principaux acteurs de la dérégulation évitent généralement l'usage de ce mot considéré comme trop cru.

**Charge administrative** : on peut observer que le mot anglais est plus dénigrant. On parle de "burden", c'est-à-dire de fardeau, un mot repris notamment de la littérature colonialiste où, bien entendu, il n'y avait d'autre fardeau que celui que portait l'homme blanc. La Commission déclare qu'elle fait mesurer les coûts administratifs et qu'elle entend réduire de 25 % les charges administratives. Toute la question est donc d'établir la différence entre ces deux notions. On aurait pu penser que la notion connotée très négativement de "charge administrative" faisait allusion à des coûts inutiles ou poursuivant des objectifs futiles ; pas du tout. Le personnage de Lewis Carroll, Humpty-Dumpty disait : "C'est moi le maître, et les mots veulent donc dire ce que je leur dis de signifier – d'ailleurs, je les paye pour

cela." La Commission considère le patronat comme le Humpty-Dumpty qui décide à son bon vouloir du sens des mots "coûts" et "charges". Cette opération est expliquée dans les termes suivants : "Il est important d'établir une distinction entre les informations qui seraient collectées par les entreprises, même en l'absence d'une législation, et les informations qui ne seraient pas collectées si les dispositions législatives ne l'exigeaient pas. Les premières sont qualifiées de coûts administratifs, les secondes de charges administratives" (Commission, 2006, p. 4). En d'autres mots, une information vitale pour la société, les travailleurs ou les autorités publiques peut être néanmoins qualifiée de charge si les employeurs considèrent que la production et la communication de cette information représentent une contrainte pour eux. Au contraire, s'ils continuent à la donner même en l'absence de toute législation, cela reste un simple coût. Une telle proposition est politiquement choquante ; elle est également absurde sur le simple plan de la logique. Elle suppose que les employeurs considèrent les obligations d'information de manière uniforme, ce qui est évidemment très éloigné de la réalité.

**Coûts administratifs (1)** : d'après la Commission, "les coûts administratifs sont les coûts supportés par les entreprises, le secteur associatif, les pouvoirs publics et les citoyens pour satisfaire aux obligations légales de fournir des informations sur leurs activités (ou production) aux pouvoirs publics ou au secteur privé" (Commission, 2006, p. 4). Dans une définition aussi large, l'obligation d'indiquer la date de péremption d'une denrée alimentaire, la signalisation d'un danger sur un chantier, le fait de tenir un registre des travailleurs exposés à l'amiante sont des coûts administratifs.

**Coûts administratifs (2)** : ceux dont on ne parle jamais. Pour la machine BetReg, la bureaucratie dispense, c'est les autres et notamment tous les services qui ont des compétences spécifiques en matière de santé, d'environnement, de droit du travail, etc. Par contre, les coûts élevés de l'activité dérégulationniste avec ses montagnes de papier d'évaluations sans grande fiabilité, les innombrables contrats de sous-traitance avec des consultants externes ne sont pas pris en compte. Dans l'Union européenne, on observe une croissance exponentielle de ces coûts depuis quelques années.

**Fast track** (Voie rapide) : une des obsessions de la machine BetReg est d'éviter un contrôle parlementaire, présenté comme forcément excessif. Cela donne un paradoxe intéressant. Toute proposition qui n'émane pas des fonctionnaires BetReg est ralentie par un grand nombre d'étapes préalables : étude d'impact, évaluation coûts-bénéfices, etc. Il se produit une véritable ossification du processus réglementaire. Les organes désignés par l'exécutif

exercer une sorte de censure sur ceux qui émanent du suffrage universel. Les partisans de la machine BetReg estiment que toute proposition en vue d'abroger, de simplifier ou d'amender des législations existantes devrait au contraire bénéficier d'une procédure rapide qui réduit fortement la possibilité d'un contrôle parlementaire.

**Gold plating** : on pourrait traduire ce terme par "plaqué or". Dans certains documents de la Commission, la métaphore passe du monde des orfèvres à celui des salles de vente. La traduction française devient un peu terne : "surenchère réglementaire". C'est un des termes favoris du commissaire européen à l'Industrie, Günter Verheugen. Une recherche sur Google associant les termes "gold plating" et "verheugen" ne donne pas moins de 1640 occurrences (recherche effectuée le 11 décembre 2008). Dans de nombreux domaines, la législation communautaire ne met en place qu'une harmonisation minimale. Les Etats membres peuvent maintenir ou adopter des règles qui assurent une meilleure protection de la santé au travail, de l'environnement ou des droits sociaux. Les BetRegs considèrent que c'est une erreur et que les Etats devraient éviter d'aller au-delà du contenu des directives. Juridiquement, cette vision s'oppose au Traité par lequel les Etats ont tenu à conserver des compétences propres. Exemple pratique : la directive concernant les travailleuses enceintes n'accorde aucun congé de maternité aux travailleuses domestiques. L'ensemble des Etats membres a été au-delà de ce minimum communautaire. C'est grâce au "goldplating" tant décrié que les femmes de ménage ne sont pas contraintes de reprendre le travail dès le lendemain de leur accouchement. Les documents officiels de la Commission utilisent aussi parfois le terme "surréglementation".

**Mesure des coûts standard** : pendant longtemps les BetRegs ont préconisé l'analyse coûts-bénéfices comme la technique la plus importante destinée à évaluer la réglementation. La Commission européenne, inspirée par l'expérience des Pays-Bas, préconise aujourd'hui une nouvelle méthodologie appelée la Mesure des coûts standard (MCS). Pour la MCS, les bénéfices n'ont pas à être pris en compte, seuls les coûts doivent être mesurés.

De façon très pudique, cette méthode est qualifiée de "pragmatique". Une méthode de calcul peut être correcte ou erronée, elle peut impliquer une certaine marge d'erreur également. La MCS est dite pragmatique en ce qu'elle fournit des résultats totalement incontrôlables. En effet, elle se base sur un nombre élevé d'hypothèses qui impliquent une telle marge d'erreur possible que le chiffre obtenu est tout simplement dépourvu de signification. La MCS consiste généralement à passer un coup de fil à un nombre réduit de patrons et à généraliser une estimation des dépenses sans procéder ensuite à un contrôle en termes réels. Le passage du MCS néerlandais à un MCS communautaire a rendu les données moins

fiables que jamais. La Commission estime qu'il n'est même pas nécessaire d'enquêter dans l'ensemble des Etats membres. Il "suffirait" d'un certain nombre d'Etats pour pouvoir extrapoler ensuite les données au niveau de l'UE.

Dans les documents préparés par la Commission ou ses consultants, on constate des variations inexplicables des mesures de coûts d'une version à l'autre d'un même document. On a l'impression que derrière des chiffres précis, ce qui compte c'est d'étouffer le sens critique des lecteurs par l'accumulation de millions et de milliards d'euros. (Voir aussi : Storytelling.)

**Obligation d'information** : la notion d'obligation d'information apparaît comme un synonyme de coûts administratifs dans de nombreux textes. En fait, les coûts désigneraient un montant global tandis que les obligations d'information permettraient d'établir une liste détaillée. La tendance des BetRegs est d'étendre considérablement la définition d'obligation d'information quand il s'agit des entreprises. Ainsi, dans certains documents, la visite d'un inspecteur du travail constituerait une obligation d'information à charge des entreprises.

**Red tape** : cette expression est intraduisible en français. Le ruban rouge désigne ici la paperasserie administrative. L'expression désigne généralement les documents prescrits par une autorité publique. Par exemple, dans la plupart des pays communautaires, il est interdit de faire des travaux de désamiantage si une entreprise n'est pas inscrite dans un registre qui permet à l'inspection du travail de vérifier si elle dispose des compétences nécessaires. En qualifiant ces mesures de paperasserie, on attribue une connotation négative à des outils qui permettent aux autorités publiques et à d'autres parties de savoir ce qui se passe dans les entreprises.

**Risques** : ce mot est étrangement absent des textes communautaires sur la BetReg. Et pourtant c'est l'enjeu central des débats. Au Royaume-Uni, il est omniprésent depuis une dizaine d'années. Comme le commente une analyste britannique : "Un engagement initial pour une 'meilleure régulation' a été progressivement remplacé par un soutien explicite à la dérégulation. Une réduction de la portée des réglementations avait aussi été promue par les gouvernements Thatcher et Major. L'état-major du New Labour partage le souci des précédentes administrations (conservatrices) d'associer les entreprises aux prises de décisions en matière de dérégulation. Cependant, (...) il existe une différence significative dans l'approche dérégulationniste du New Labour : une nouvelle acceptation du risque. La dérégulation est désormais décrite comme un correctif apporté aux réactions exagérées des législateurs par rapport aux risques perçus qui, clament-ils, constituent des entraves aux progrès économiques et technologiques" (Dodds, 2006).



En Grande-Bretagne, il y a une croisade idéologique contre une “culture d’aversion au risque”. La question est directement liée aux inégalités sociales. On sait que les risques ne sont jamais distribués de façon égale entre tous les membres de la société. Les classes privilégiées tendent toujours à considérer comme irrationnel et primitif le rejet de risques auxquels elles sont peu exposées. Les risques du travail sont parmi les risques les plus inégalement répartis dans la population. L’exemple de l’amiante a une portée historique : le risque a été longtemps considéré comme négligeable aussi parce qu’il affectait principalement les milieux ouvriers.

**Starter kit** : on pourrait traduire par la “trousse de débutant”. Ce petit objet magique permettra sans doute d’éviter les longs débats parlementaires et les analyses complexes. Au stade actuel, il reste un mystérieux objet de désir. Dans un discours prononcé le 20 juin 2008, à l’occasion d’une conférence consacrée à la réduction de la paperasserie, Günter Verheugen a annoncé le lancement d’un “starter kit” destiné à permettre aux Etats membres de calculer très rapidement où se situaient les charges administratives et comment les réduire. Il sera accompagné d’un logiciel dont on ignore s’il prendra les décisions tout seul ou s’il formulera des alternatives. Il suffisait vraiment d’y penser... A l’étape suivante, un grand robot pourrait remplacer ministres et parlementaires.

**Storytelling** : Pas de propagande BetReg sans storytelling. Littéralement, il s’agit de raconter des histoires, c’est-à-dire de mettre en scène un drame individuel, de préférence l’histoire d’une très petite entreprise étranglée par les exigences en matière de santé et sécurité ou de respect de l’environnement. Si l’histoire de Joe-le-plombier a fait le tour du monde avec la campagne électorale du sénateur Mac Cain, les BetRegs produisent quotidiennement de nombreuses autres histoires réelles ou supposées destinées à jouer sur la sphère émotionnelle.

Lors du débat au Parlement sur la stratégie en santé au travail, j’ai entendu un parlementaire conserva-

teur britannique commenter longuement l’impossibilité absolue dans laquelle il se trouve de faire laver les vitres de sa résidence secondaire. Toutes les entreprises paniquent devant l’exigence d’évaluer les risques et de prendre des mesures de prévention.

Lors de la discussion de la proposition de directive communautaire sur les radiations optiques, la droite catholique bavaroise a monté une campagne sur le thème suivant : si la directive est adoptée, les serveuses ne pourront plus porter de décolleté pendant l’OktoberFeest. Elle est parvenue à convaincre la majorité du Parlement européen à exclure le facteur de risque le plus important du champ d’application de la directive. C’est peut-être grâce à cette campagne que M. Stoiber est considéré aujourd’hui comme un modèle pour les BetRegs.

Un exemple particulièrement cynique de storytelling concerne la directive sur les champs électromagnétiques. Les lobbyistes engagés par l’industrie médicale ont organisé une conférence de presse au cours de laquelle quelqu’un s’est présenté comme le survivant d’un grave cancer. Il s’est ensuite exclamé “si à cette époque on avait dû appliquer la directive, je n’aurais pas pu bénéficier de scanner et je serais mort”. Ce spectacle a suffi à effacer un rapport d’experts qui avait démontré que dans la presque totalité des cas, il était possible d’appliquer la directive en organisant correctement le travail. Dans de nombreux cas, la mesure des coûts standard n’est qu’un habillage pseudo-statistique de la technique de storytelling. ■

#### Pour en savoir plus

- Commission (2006), *La mesure des coûts administratifs et la réduction des charges administratives dans l’Union européenne*, COM(2006) 689 final et 690 (final), 14 novembre 2006.
- Dodds (2006), *The Core Executive’s Approach to Regulation: From ‘Better Regulation’ to ‘Risk-Tolerant Deregulation’*, *Social Policy & Administration*, vol. 40, no. 5, p. 526-542.
- Verheugen, G., *Reducing red tape for Europe*, Bruxelles, 20 juin 2008.