

Février 2002

Le livre blanc sur la gouvernance européenne

Les commentaires de Mark Boleat

En juillet 2001, la Commission européenne a publié son *livre blanc sur la gouvernance européenne* (COM(2001) 428 final), dans lequel elle se propose d'ouvrir le processus de décision politique communautaire à davantage de personnes et d'organisations. Elle invite les acteurs intéressés à faire part de leurs commentaires pour la fin mars 2002. Le présent document est consacré à un des principaux aspects de ces propositions: celui du rôle des groupes d'intérêt. Il a fait l'objet d'une analyse approfondie au sein du groupe de travail 2a, qui a rassemblé ses conclusions dans le rapport *Consultation et participation de la société civile*.

Les présentes observations sont celles d'un particulier, mais qui possède une expérience solide des mécanismes de décision politique au Royaume-Uni ainsi que des fédérations professionnelles, qui sont une des composantes de ce qu'on appelle la « société civile ».

Thèses principales

Les propositions de la Commission visant à instaurer des normes minimales de consultation doivent être saluées. Le modèle britannique mérite que l'on s'y attarde. La Commission devrait entreprendre une consultation sur ces normes et non les imposer.

Les groupes d'intérêt doivent être plus ouverts. La Commission devrait conditionner leur participation aux processus de consultation au respect de critères d'ouverture minimaux. Si leur ouverture est totale, leur représentativité est moins importante.

La création d'une base de données des organisations de la société civile est une bonne idée, mais celles-ci doivent être tenues à l'application stricte de critères minimaux de transparence. Cette base de données devra en outre être gérée activement.

Le rôle de la consultation dans le processus politique

La mise en place d'une consultation de qualité avec les acteurs intéressés facilite le processus politique. Cette consultation doit associer tous les intérêts en jeu. Elle est un outil utile pour les décideurs, car elle peut mettre en exergue des éléments dont ceux-ci n'auraient pas ou pas suffisamment tenu compte ou parce qu'elle peut dégager une manière plus efficace d'atteindre un objectif donné.

En novembre 2000, le Conseil des ministres britannique a publié un code de conduite sur la consultation écrite, que tous les ministères et organes gouvernementaux sont tenus d'appliquer.

Ce code impose le respect de sept critères. Ceux-ci doivent être rappelés dans les documents soumis à la consultation. Leur respect doit être confirmé explicitement et, à défaut, tout manquement doit être justifié.

La consultation doit être prévue dès la planification du service ou de la politique (législation comprise) qui doit en faire l'objet, de manière à ce que toutes les conditions soient réunies pour améliorer les propositions concernées et de façon à ménager suffisamment de temps pour chaque étape.

Les acteurs consultés, les éléments soumis à la consultation, le calendrier et l'objectif de cette procédure doivent être clairement précisés.

Les documents soumis à la consultation doivent être aussi simples et concis que possible, ils doivent être accompagnés d'un résumé (deux pages au maximum) des points qui font l'objet de la consultation et ils doivent être conçus de manière à faciliter la réponse (ou le dépôt d'un recours) par les acteurs consultés.

Ces documents devraient être largement diffusés, au maximum via les moyens de communication électroniques (mais sans en exclure d'autres), et portés efficacement à la connaissance de tous les acteurs intéressés.

Ceux-ci devraient disposer de suffisamment de temps pour réagir (douze semaines semblent un minimum).

Les réponses doivent être analysées soigneusement et objectivement, et les résultats de cette analyse doivent être largement diffusés, avec un compte rendu des vues exprimées et une motivation des décisions prises.

Les ministères concernés doivent gérer et évaluer les consultations et désigner un coordinateur qui veillera à la diffusion des conclusions de la procédure.

Le livre blanc engageait la Commission à instaurer des normes minimales de consultation avant la fin 2001 et à les publier dans un code de conduite. Il faut saluer cette initiative et encourager la Commission à s'inspirer du modèle britannique décrit ci-dessus.

Cette échéance n'a cependant pas été respectée. Il apparaît à présent que le code de conduite sera publié à la conclusion de l'opération de consultation sur le livre blanc. Rien n'indique néanmoins que la Commission entamera une consultation à propos des normes. Ce n'est guère un bon début.

La Commission devrait soumettre ses projets de normes à une consultation pendant une période de trois mois, puis en publier la version finale, selon un processus conforme à ces normes.

Une meilleure représentativité

Même si les institutions européennes jouent correctement leur rôle dans le processus de consultation, cela ne garantit pas sa réussite. Celle-ci dépend également de l'efficacité des groupes d'intérêt consultés, du choix des partenaires de la consultation par les décideurs et du poids donné à leurs arguments.

Un organe qui représente efficacement ceux qu'il est censé défendre peut apporter beaucoup au processus politique, en augmentant son efficacité, en simplifiant la consultation et en contrôlant la faisabilité des propositions émises. La majeure partie du travail de représentation des organisations professionnelles et des autres organes représentatifs consiste à rendre la politique efficace plutôt qu'à la modifier. L'analyse approfondie de toutes les formes de législations et de recommandations importe davantage que la visibilité médiatique à des fins de notoriété.

Le code de conduite élaboré par le Conseil des ministres britannique insiste sur le rôle positif que peuvent jouer les organisations professionnelles et les autres organes de représentation dans le processus de consultation: « Pour éviter d'imposer des fardeaux supplémentaires aux particuliers et aux organisations qui n'ont que des moyens de réponse très limités, comme les microentreprises et certaines associations locales et bénévoles, il serait préférable de canaliser la consultation via des organes fédérateurs, notamment des organisations professionnelles et commerciales. Cependant, il s'agit de les impliquer à un stade précoce, afin qu'ils puissent mener des consultations réellement représentatives avec un délai suffisant, par exemple via leurs mécanismes habituels. »

La politique de représentation dont doivent se doter les institutions européennes doit aller bien au-delà du code de conduite britannique. Celui-ci est un point de départ utile, mais n'est pas suffisant en soi. Les institutions doivent mettre en place des mécanismes qui encouragent la participation des organes représentatifs et la prise en considération de leurs avis. À cet effet, il est fondamental de connaître le degré de représentation des organes concernés. Or, ici, les premières impressions sont rarement les bonnes. La plupart de ces organes jouissent souvent d'un potentiel maximal de visibilité médiatique, parce qu'ils peuvent s'exprimer rapidement sans devoir consulter leurs membres et sans que ceux-ci ne puissent critiquer la position adoptée. Ils peuvent aussi utiliser les médias pour recruter de nouveaux membres ou, simplement, pour flatter l'ego de leurs dirigeants.

Les groupes d'intérêt ont proliféré de par le monde. Certains tentent d'influencer les instances décisionnelles nationales, d'autres les instances internationales. Beaucoup y ont d'ailleurs un accès privilégié, qui les associe très tôt aux discussions sur les projets politiques. Ils ont également un accès privilégié aux médias, souvent disproportionné par rapport à leur importance réelle. Certains ne sont guère représentatifs et ont un fonctionnement plutôt opaque. De là l'importance de connaître leur véritable taux de représentation. Ainsi, pour prendre des exemples fictifs, l'Association européenne des fabricants de gadgets s'exprime-t-elle au nom de tout le secteur européen ou est-elle simplement l'émanation de cinq entreprises allemandes spécialisées dans ce domaine? L'Association européenne des clients des entreprises d'assurances est-elle la porte-parole des trois millions de membres qui ont adhéré à ses statuts ou défend-elle les intérêts d'un empire familial de vingt-huit personnes?

Quand un organe représentatif prévoit de rencontrer un fonctionnaire de la Commission ou un député européen, il peut trouver tous les renseignements possibles à son propos. L'inverse n'est pas vrai. Dans plusieurs pays, entre autres les États-Unis et le Canada, les organes de représentation sont tenus de s'enregistrer et de fournir

certaines informations à leur égard. Ce système serait un peu trop bureaucratique en Europe, mais d'autres mécanismes pourraient y suppléer.

Le premier serait que la Commission crée un répertoire des groupes d'intérêt, appelé à devenir la référence incontournable. Pour y figurer, ces groupes devraient respecter des critères stricts de transparence, en fournissant certaines informations à leur sujet. Le meilleur répertoire qui existe actuellement est *The European Public Affairs Directory*, publié par Landmark, mais qui ne donne que des noms et des données signalétiques. Il y a aussi la base de données Coneccs (voir ci-après), qui présente l'avantage d'être disponible en ligne, mais dont l'utilisation est moins aisée que le répertoire imprimé.

Une deuxième solution serait que la Commission renvoie le problème aux organisations professionnelles elles-mêmes, en leur imposant de rédiger un code de conduite sur la divulgation d'informations et de confectionner un répertoire en ligne des organisations qui y adhèrent. Il serait plus difficile, sinon impossible, d'appliquer ce mécanisme à d'autres groupes d'intérêt.

Dans une publication récente, *Good practice in Trade Association Governance*, l'auteur proposait un modèle de déclaration de responsabilité pour les organisations professionnelles britanniques. Aux fins des présents commentaires, il l'a adapté aux organisations et aux groupes d'intérêt européens (annexes 1 et 2).

La proposition de la Commission qui vise à la mise en place de partenariats allant au-delà des normes minimales « en contrepartie de meilleures garanties d'ouverture et de représentativité des organisations consultées » semble bureaucratique, rigide et difficilement applicable. Il en va de même de l'idée de l'« accréditation », qui peut convenir à des « forums » comme les Nations unies ou la Banque mondiale, mais pas à des organes publics où peuvent se créer rapidement de nouveaux groupes représentatifs pour traiter de certains problèmes. La Commission devrait plutôt fixer une échéance au-delà de laquelle les organisations qui n'auraient pas déposé de déclaration de responsabilité ne seraient plus invitées à aucune consultation officielle. Passé cette date, elles seraient également retirées des listes d'envoi de documents et leurs avis seraient considérés comme émanant de particuliers.

Le critère prépondérant devrait être l'ouverture, non la représentativité. Autant les avis d'un particulier ou d'un petit groupe de particuliers ou d'entreprises contribuent légitimement au processus politique et doivent être considérés en tant que tels, autant ceux d'une organisation qui prétend représenter des tiers doivent être considérés aussi en fonction de l'importance des personnes ou des organisations représentées. Dans une consultation relative, par exemple, à un règlement sur les assurances, les opinions des entreprises d'assurances devraient être pondérées davantage entre ces deux éléments (l'avis proprement dit et le degré de représentativité) que celles de la fédération de l'industrie laitière australienne.

La Commission gère une base de données en ligne qui répertorie les organisations de la société civile actives au niveau européen (www.europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs). Ces organisations sont invitées à s'y inscrire elles-mêmes, suivant des critères plutôt flous:

- elles doivent être organisées en associations à but non lucratif et être présentes dans au moins deux États membres ou pays candidats;
- elles doivent être actives et posséder des compétences dans une ou plusieurs matières qui relèvent des compétences de la Commission;
- elles doivent avoir un certain degré d'existence formelle ou institutionnelle;
- elles doivent être disposées à fournir des informations raisonnables à leur sujet.

Ces critères peuvent très bien être remplis par une organisation de deux personnes dont l'une résiderait à Malte et l'autre en Slovénie. La base de données est muette quant au degré de représentativité des organisations, et leur forme et les informations qu'elles doivent divulguer sont sans signification, par exemple la fréquence et la méthode de consultation de leurs membres, comme si elles ne communiquaient avec eux que par la poste et à intervalles réguliers prédéfinis. N'importe quelle organisation sensée répondra qu'elle consulte ses membres en permanence et par tous les moyens possibles.

L'organisation de cette base de données n'est guère plus pertinente. Elle est subdivisée suivant des « domaine d'action » qui correspondent en réalité à ceux de la Commission. Les affaires sociales et la fiscalité ne sont pas des domaines d'action. Avec ce système, la catégorie « entreprises » rassemble 318 organisations. Cette répartition serait plus utile si elle correspondait à des secteurs d'activité. Il est par exemple extrêmement laborieux de trouver dans cette base de données les associations européennes qui représentent les entreprises de construction métallique ou les brasseries.

On constate au Royaume-Uni que les organisations de ce genre sont loin d'être transparentes à propos de leur représentativité. La base de données Coneccs pose le même problème. La Commission devrait instaurer une certaine forme de contrôle de qualité. Pour les fédérations professionnelles et quelques autres groupes de pression, ce contrôle pourrait consister dans une attestation du vérificateur des comptes et, à tout le moins, leur directeur général devrait signer une déclaration de véracité des informations fournies. La Commission devrait en tout cas demander davantage d'informations et les vérifier, si nécessaire. En annexe 3 figure un modèle de formulaire d'information.

Les renseignements contenus dans la base de données devraient aussi être vérifiés en permanence et les organisations devraient être tenues de les confirmer tous les six mois au moins. Un rapide contrôle que l'auteur des présents commentaires a effectué sur deux associations qu'il connaît (le Comité européen des assurances et la Fédération européenne d'épargne et de crédit pour le logement) a montré que les informations fournies n'étaient plus d'actualité depuis plusieurs années.

Si elle était mieux configurée, cette base de données serait utile à la Commission et bien au-delà. Elle pourrait devenir une référence centrale sur les groupes d'intérêt, en fournissant des liens vers les sites Internet de chacun d'eux. Actuellement, elle en est loin. Elle doit être gérée plus activement et la responsabilité de son actualisation, de son exhaustivité, de sa précision et de sa convivialité devrait être mieux circonscrite.

Cela dit, le degré d'ouverture d'une organisation n'est pas forcément facile à vérifier. C'est le cas de celles qui fonctionnent par affiliations et qui prétendent représenter leurs membres alors que ceux-ci s'affilient essentiellement pour obtenir certains services. L'association britannique des consommateurs illustre bien cette situation: ses membres s'y affilient non pas pour être représentés, mais pour recevoir son magazine, *Which?*, par ailleurs excellent. Cette association puissante est certes un porte-parole respecté des consommateurs, mais pas un organisme représentatif. On peut en dire autant, pour rester au Royaume-Uni, des associations de dépannage automobile, le RAC et l'AA, des sociétés mutuelles de crédit immobilier et des compagnies d'assurances. C'est vrai aussi, dans une moindre mesure, des fédérations professionnelles, auxquelles les membres adhèrent davantage pour bénéficier de certains services que pour être représentés.

Pour que le mécanisme de consultation envisagé par la Commission fonctionne efficacement, celle-ci doit mieux connaître les groupes d'intérêt qu'elle a en face d'elle. La déclaration de responsabilité de leur part et l'amélioration de l'aménagement de la base de données européenne seraient des pas importants dans cette direction, mais certains domaines méritent une action plus en profondeur. La Commission pourrait commander une étude à propos de certains groupes de pression (par exemple dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture ou de l'assurance automobile) ou elle pourrait demander à une fédération professionnelle communautaire de dresser un aperçu des groupes d'intérêt qu'elle fédère.

Les leçons à tirer

Une politique de consultation de bonne qualité est une chose, son évaluation permanente en est une autre. Les services de la Commission devraient être astreints à faire rapport chaque année sur leur application du code de conduite en la matière. Certains processus de consultation devraient être analysés pour en retirer des enseignements pour l'avenir. On constate par exemple au Royaume-Uni que beaucoup d'organisations consultées par le gouvernement commencent par saluer les propositions que celui-ci a formulées, avant d'ajouter qu'elles ont quelques remarques à formuler sur des points de détail. Or, il s'avère au bout du compte qu'elles sont totalement opposées à ces propositions, mais qu'elles estiment ne pas pouvoir le dire de cette manière, de sorte que le processus de consultation est faussé.

Une autre leçon à tirer de l'expérience britannique est que ce processus est plus réaliste lorsque les organes représentatifs fournissent des indications sur l'éventail des opinions de leurs membres au lieu de rechercher le plus petit dénominateur commun.

Bref, la Commission ne devrait pas hésiter à signaler ces anomalies et à critiquer les réponses qu'elle reçoit, d'une manière précise ou générale, lorsqu'elle estime qu'elles ne sont pas suffisamment probantes, pas assez nuancées, etc.

Annexe 1

Modèle de déclaration de responsabilité d'un organe de représentation

Les fédérations professionnelles devraient être totalement transparentes quant à leurs affiliés, les marchés qu'elles affirment représenter, leur méthode de gouvernance et leur vision stratégique.

La présentation générale

Chaque fédération devrait avoir un texte de présentation générale et le faire figurer sur son site Internet, dans ses rapports annuels, dans ses listes de membres et dans ses matériaux promotionnels.

Cette présentation devrait contenir les éléments suivants:

- les coordonnées générales de la fédération: nom, adresse, numéros de téléphone et de télécopieur, adresse électronique et site Internet;
- le nom de son dirigeant et sa fonction dans son entreprise (cette indication ne devrait pas obligatoirement figurer sur la liste des membres ni dans les matériaux promotionnels);
- le nom et la fonction de son directeur général;
- l'objet de la fédération;
- une description du marché et des pays couverts;
- le nombre d'affiliés et la proportion du marché couverte par leur volume d'activités;
- les relations avec d'éventuels organes connexes.

Le rapport annuel

Les fédérations professionnelles devraient publier et placer sur leur site Internet un rapport annuel ou un ou plusieurs documents contenant les éléments suivants:

- les informations contenues dans la présentation générale;
- la liste de leurs membres [au-delà d'un certain volume, cette liste peut se limiter aux membres principaux et à une description générale des membres];
- la liste de ses responsables et des membres de son organe directeur, avec leur fonction dans leurs entreprises respectives;
- une déclaration sur la gouvernance, qui explique le mode de gestion de la fédération, ses mécanismes électoraux, etc.;
- un récapitulatif de l'actif et du passif et un bilan succinct, avec néanmoins le poste précis des recettes des cotisations;
- la liste des positions officielles publiées pendant l'année.

Les positions

Sauf dans des cas exceptionnels, les positions officielles devraient être des documents publics et devraient être disponibles sur le site Internet de la fédération.

Elles devraient contenir une présentation du secteur couvert par la fédération et indiquer la part de marché que ses membres représentent.

Annexe 2

Modèle de déclaration de responsabilité pour les groupes d'intérêt

Les groupes d'intérêt devraient être totalement transparents quant à leurs affiliés, les intérêts qu'elles affirment représenter, leur méthode de gouvernance et leur vision stratégique.

La présentation générale

Chaque groupe d'intérêt devrait avoir un texte de présentation générale et le faire figurer sur son site Internet, dans ses rapports annuels, dans ses listes de membres et dans ses matériaux promotionnels.

Cette présentation devrait contenir les éléments suivants:

- les coordonnées générales de la fédération: nom, adresse, numéros de téléphone et de télécopieur, adresse électronique et site Internet;
- le nom des responsables et leur qualité (élus par les membres, cooptés, désignés par une organisation spécifique, etc.);
- le nom et la fonction de son directeur général;
- l'objet du groupe;
- une description des domaines d'activité du groupe;
- le nombre d'affiliés et leur implication dans les méthodes de gouvernance et d'élaboration de la politique du groupe ;
- les relations avec d'éventuels organes connexes.

Le rapport annuel

Les groupes d'intérêt devraient publier et placer sur leur site Internet un rapport annuel ou un ou plusieurs documents contenant les éléments suivants:

- les informations contenues dans la présentation générale;
- des détails complets sur leurs affiliés;
- la liste de ses responsables et des membres de son organe directeur, ainsi que leur qualité;
- une déclaration sur la gouvernance, qui explique le mode de gestion de la fédération, ses mécanismes électoraux, etc.;
- un récapitulatif de l'actif et du passif et un bilan succinct, avec néanmoins le poste précis des recettes des cotisations;
- la liste des positions officielles publiées pendant l'année.

Les positions

Sauf dans des cas exceptionnels, les positions officielles devraient être des documents publics et devraient être disponibles sur le site Internet de l'organisation.

Elles devraient contenir une description des intérêts couverts par l'organisation et, si elle se présente en groupe représentatif, indiquer le nombre de membres et la part de marché qu'ils représentent.

Annexe 3

Projet de questionnaire pour les groupes d'intérêt

Nom de la personne chargée de répondre au questionnaire

Numéro de téléphone

Adresse électronique

Nom du groupe d'intérêt

Adresse

Site Internet

Courriel

Téléphone

Télécopieur

Contact

Nom

Fonction

Courriel

Téléphone

Télécopieur

Taille de l'organisation

Budget annuel

Recettes des cotisations

Effectifs (équivalents temps plein)

Intérêts couverts

[Cette description ne doit pas excéder 20 mots et doit préciser, pour les organisations commerciales ou professionnelles, le secteur d'activités couvert et, pour les groupes d'intérêt, les intérêts couverts.]

Membres

[Les organisations professionnelles devraient indiquer leur nombre de membres ainsi que leur cinq ou dix principaux affiliés (en fonction des circonstances), selon les cotisations payées. Elles doivent fournir la liste complète de leurs membres. Les organisations européennes dont les affiliés sont des fédérations nationales doivent les indiquer et fournir des informations sur les plus grandes entreprises affiliées, le cas échéant. Les fédérations professionnelles doivent indiquer leur nombre total de membres dans les différentes catégories. Les organisations commerciales et professionnelles doivent fournir une description précise de la part de marché qu'elles représentent, suivant le volume d'activités de leurs membres. Les groupes d'intérêt

doivent indiquer leur nombre de cotisants en précisant si ceux-ci soutiennent le groupe ou s'ils lui achètent simplement un service.

Autres organes représentatifs

[Indiquez les autres organes représentatifs dont votre organisation fait partie, ainsi que ceux actifs dans le même domaine d'activités que le vôtre (ces indications permettront de mieux situer votre organisation mais ne seront pas publiées).]

Domaines d'intérêt

[Pour chaque domaine, cochez la case la plus appropriée aux intérêts que votre organisation défend.] [Utilisez de préférence une liste standard de domaines.]

Domaine	Peu d'intérêt	ou	pas Intérêt modéré	Intérêt principal
----------------	--------------------------	-----------	-----------------------------------	------------------------------

L'auteur

Mark Boleat est consultant indépendant. Il est spécialisé dans les fédérations professionnelles et dans les relations entre le secteur public et le secteur privé. Il a été directeur général de trois grandes fédérations professionnelles du Royaume-Uni (la Fédération des sociétés de crédit immobilier, la Fédération des sociétés de crédit hypothécaire et l'Association des assureurs britanniques) et d'une fédération européenne (la Fédération européenne des sociétés de crédit immobilier). Il est l'initiateur des premiers projets d'analyse comparative entre les fédérations professionnelles. Enfin, il est le fondateur du Forum britannique des fédérations professionnelles. Il est aussi l'auteur de *Trade association Strategy and Management*, *Models of Trade Association Co-operation*, et de *Good Practice in Trade Association Governance*.

Il possède une expérience directe de la gestion d'entreprises, puisqu'il a dirigé deux entreprises publiques (le groupe Comino et *Countryside Properties*) et trois compagnies d'assurances, et de la politique publique, en sa qualité de membre du Conseil britannique de la consommation et de la Commission des services financiers de Gibraltar.

Mark Boleat
Boleat Consulting
26 Westbury Road
Northwood
Middlesex
HA6 3BU
Royaume-Uni

Tél.: + 44 7770 441377
Fax: + 44 1923 836682
Courriel: Mark.Boleat@btinternet.com
Site Internet: www.martex.co.uk/boleat.