

Les questions des agences

Avec le professeur Majone,
Professeur des sciences politiques, Emeritus,
Institut universitaire européen, Florence.

Président: M. Jérôme Vignon,
Conseiller principal du Président sur la gouvernance.

Jérôme Vignon souligne à quel point c'est un privilège de recevoir le Professeur Majone de l'Institut universitaire européen à Florence. Il contribue en effet, par ses nombreuses études, à clarifier le travail sur la gouvernance. Il tient à le remercier de guider les recherches sur la gouvernance. Il apprécie également toutes critiques de sa part concernant les travaux existants déjà achevés sur les agences.

Jérôme Vignon explique ensuite sa découverte du rôle des organismes non-élus, qui peuvent avoir un rôle positif pour la démocratie. Enfin, il insiste pour faire un tour de table chacun se présentant dans un esprit de convivialité.

Le professeur Majone note que l'architecture institutionnelle de l'Union est basée sur le principe de représentation des intérêts (nationaux et supranationaux), plutôt que sur le principe de séparation des pouvoirs. A partir de ce modèle, toutes les institutions politiques - le Conseil, Parlement européen et Commission - participent au processus décisionnel. C'est la raison pour laquelle la Commission a le monopole de l'initiative législative (peut-être le pouvoir le plus important de la Commission). Cette situation néanmoins évolue et les problèmes doivent être considérés dans le contexte historique. Au cours des dernières années, on peut remarquer **trois changements** à partir desquels plusieurs **conséquences** découlent.

- ◆ Premièrement, comme nous l'avons déjà dit, le système créé par les traités n'introduit pas une séparation des pouvoirs claire. En effet, chaque institution a des pouvoirs et des fonctions qui dans une certaine mesure se chevauchent entre elles. Cela complique la tâche d'assigner des responsabilités claires envers les résultats politiques. Ainsi, la tendance à définir une séparation plus claire du législatif et de l'exécutif fonctionne, comme il l'a été suggéré dans les dernières pages du *Livre blanc sur la gouvernance*.
- ◆ En outre, le professeur Majone note que la Commission a changé, passant d'une super-agence (avec principalement des fonctions réglementaires) à un exécutif (avec une large variété de fonctions administratives). En même temps, son rôle de coordinateur central et de "courtier honnête"(honest broker") devient moins significatif puisque les États membres tendent de plus en plus à coordonner leurs positions par eux-mêmes.

- ◆ Enfin, le professeur Majone note que la Commission s'est transformée, passant d'une organisation technocratique à un organisme plus politique. Cette transformation peut avoir des conséquences positives du point de vue de la légitimité démocratique. Mais elle soulève certains risques pour la crédibilité des politiques réglementaires européennes. Les agences européennes indépendantes représentent une solution possible à ce dilemme.

➤ Ces trois changements impliquent des conséquences **significatives** .

1. D'abord, il devient de plus en plus nécessaire de mieux identifier le rôle du législateur et de l'exécutif, en assignant des responsabilités claires. Et ceci peut également augmenter la transparence du système.
2. La politisation, et plus précisément la *parlementarisation* croissante, de la Commission soulèvent des problèmes sérieux concernant la cohérence politique à long terme. Comme l'expérience, au niveau national, le montre, une nouvelle majorité parlementaire peut défaire le travail de la majorité précédente. Considérant qu'une bonne cohérence des politiques peut conférer de la crédibilité politique, on constate que les politiques monétaires et réglementaires des gouvernements sont de plus en plus déléguées aux institutions non-élues. Au niveau de l'UE, c'est déjà le cas de la BCE, elle-même indépendante. La même logique prévaut également avec les agences européennes, bien que celles-ci ne seront jamais aussi indépendantes que la BCE.
3. Ensuite le professeur Majone souligne la nécessité de disposer d'une meilleure intégration des fonctions réglementaires au niveau européen et au niveau national. Si le principe de séparation des pouvoirs est reconnu également au niveau européen, il devient important d'identifier une fonction réglementaire spécifique dans la fonction exécutive. Ce mouvement vers une différenciation fonctionnelle est déjà tout à fait clair dans les États membres et la même logique s'applique également au niveau européen.

4. Finalement, le professeur Majone insiste sur la nécessité de mieux cerner la "responsabilité" car elle entraîne une plus grande légitimité des institutions. Or comme les agences ne sont pas directement responsables envers les électeurs, elles doivent accepter la responsabilité par les résultats. Cela signifie qu'une agence spécifique, et une personne spécifique au sein de l'agence - en général le directeur d'agence - doivent être jugées responsables des erreurs ultérieures. Néanmoins, ce principe est souvent ignoré dans la pratique. Le professeur Majone donne l'exemple de la sécurité alimentaire et de la gestion des risques. L'Agence européenne sur la sûreté alimentaire est supposée se limiter à l'analyse de risque, tandis que la Commission assure la gestion des risques. Néanmoins, l'analyse de risque implique beaucoup de discrétion scientifique dans le choix, par exemple, du modèle de "l'intensité d'action" ("dose-réponse") approprié. De plus, les choix méthodologiques déterminent, dans une large mesure, l'étape ultérieure de l'analyse de risque. Malheureusement, la Commission n'a pas *suffisamment* de compétences pour juger l'utilité des choix discrétionnaires des scientifiques. Corrélativement, en cas de litige, la responsabilité finale n'est pas clairement définie. Un meilleur système de responsabilité serait celui dans lequel le chef de l'agence - en général un ancien scientifique - assumerait la responsabilité complète du processus entier d'analyse de risque et de management du risque.

Jérôme Vignon remercie le professeur Majone et annonce qu'il tiendra compte des commentaires pour améliorer les relations entre la Commission et les autres institutions avec les agences.

Plusieurs questions sont adressées au professeur Majone.

1) La première question, au-delà de la question des compétences, concerne le problème de la légitimité démocratique.

Réponse du professeur Majone:

- ◆ premièrement, le nombre de débats et la participation publique à la prise de décision d'agences dépendent dans une large mesure de la manière dont les agences sont conçues, ainsi que des procédures requises (telles que l'*Administrative Proceedings Act* aux États-Unis).
- ◆ ensuite, il ne faut pas oublier que les agences sont des organismes aux objectifs assez étroitement définis. Leur tâche n'est pas de faire des lois, mais de les mettre en oeuvre. Il appartient au statut de l'agence de spécifier : dans quelle mesure celle-ci devra prendre ses décisions, comment elle devra les communiquer, et dans quelle mesure elle est autorisée à équilibrer des valeurs contradictoires.

2) La deuxième question concerne les rôles et les qualifications des directeurs d'agence. On demande aux directeurs d'avoir des qualifications spécifiques. L'auteur considère que ceux-ci sont trop sollicités.

➤ **réponse du professeur Majone:**

Ceux-ci ont en effet des emplois très exigeants qui demandent des candidats "de haut niveau". Le directeur d'agence doit être un expert et un directeur en même temps. L'une de ses responsabilités principales est la définition des priorités réglementaires de l'agence. On doit ensuite lui donner assez de pouvoirs et une reconnaissance pour les réalisations de l'agence. Un directeur d'agence n'est pas un "bureaucrate anonyme", mais un entrepreneur politique. Cette fonction est très exigeante. Mais l'expérience des pays comme les États-Unis et le R.-U, montre qu'il est possible d'attirer les candidats appropriés par des avantages conséquents. Un "marché" pour les régulateurs séniors pourra ensuite se développer au niveau européen.

3) La troisième question concerne la crédibilité. La Commission a un mandat de cinq ans, ce qui est plus que la moyenne. Ne pensez-vous pas que nous sommes exposés à un risque avec trop d'agences?

Réponse du professeur Majone :

Il compare la situation européenne avec celles des États-Unis où il y a beaucoup d'agences. Or leur contrôle des procédures est très strict au niveau du président. Ces contrôles sont appliqués par le Bureau de la gestion (Office of Management) et du budget (Office of Budget). En outre, la Cour Suprême américaine, les cours fédérales, et évidemment la législature, exercent des fonctions de coordination importantes. *Mutatis mutandis* les mécanismes semblables de la coordination et du contrôle pourraient être développés également en Europe.

4) La quatrième question couvre le travail de la Convention. Quelle place pourraient prendre les agences dans l'éventuelle Constitution européenne?

Réponse du professeur Majone

Il accueille favorablement cette question intéressante. Le travail de la Convention européenne pourrait en effet aboutir à la possibilité expresse d'établir des agences indépendantes. Cela pourrait être réalisé dans un article d'une éventuelle Constitution européenne. Néanmoins, cet article ne devrait pas être trop spécifique mais établir la possibilité de créer des organismes nouveaux et indépendants dans des termes généraux. Les pouvoirs et les responsabilités des agences individuelles devraient être alors définis dans les règlements appropriés.

5) La cinquième question concerne le concept de responsabilité. Les agences semblent être calquées sur le modèle américain, c'est-à-dire responsables seulement devant les administrations fédérales. Elles jouent, dans une certaine mesure, le même rôle que la *comitologie* au niveau européen. La question est : quelle "*responsabilité*" voulons-nous?

Réponse du professeur Majone

Il n'est pas particulièrement en faveur du modèle américain dans lequel les agences fédérales opèrent indépendamment des administrations des États membres. Il préfère le système des agences en Europe qui sont conçues sur un modèle de réseau et doivent travailler en collaboration étroite avec les agences nationales et avec les comités des experts nationaux. Dans ce sens la responsabilité doit être à la fois au niveau national et au niveau européen.

6) Concernant les deux Conseils (le Conseil européen et le Conseil des ministres), l'orateur se demande qui est responsable. Pour atteindre une plus grande transparence, les fonctions devraient être clarifiées.

Réponse du professeur Majone

Comme les agences ne mettent en oeuvre que la législation existante, il semble clair que le Conseil des ministres, ainsi que la Commission et le Parlement européen, auront la responsabilité primaire de la supervision des agences opérant dans les différents secteurs politiques.

7) L'origine des agences est un choix idéologique pour limiter l'influence ("dégraissier") des institutions. La décentralisation permet en effet certains types de flexibilité qui est acceptable même si elle implique des risques. D'autre part, on pourrait se demander qui définit le cadre des activités. L'orateur se demande qui sera responsable de contrôle démocratique.

Réponse du professeur Majone

Afin de répondre à la question, il fait la comparaison avec les nationalisations dans le passé. Il prend l'exemple concret des télécommunications. Les industries nationalisées sont contrôlées par les petits "triangles de fer" des directeurs publics, de quelques hommes politiques et chefs syndicaux. La privatisation donne encore des pouvoirs aux Parlements nationaux, qui définissent les termes dans lesquels les services publics privatisés doivent fonctionner. Le contrôle démocratique doit être une combinaison de jugements des experts, d'opinion publique et du contrôle parlementaire. En tout cas, le "règlement statutaire" (basé sur les droits publics et mis en oeuvre par les agences indépendantes et responsables) représente une forme plus transparente et

démocratique d'élaboration de la politique que des formes plus traditionnelles de règlement (tel que la propriété publique des *utilities* et d'autres industries).

Finalement, Jérôme Vignon considère que l'intégration européenne a besoin d'une distinction claire des pouvoirs. Nous devons clarifier la responsabilité et la hiérarchie des normes.