



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.3.2005
COM(2005) 97 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union
européenne**

{SEC(2005) 175}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne

Les défis auxquels l'Union européenne est confrontée et qui sont mentionnés dans la nouvelle stratégie de Lisbonne sont maintenant bien connus. Les performances économiques décevantes de l'UE font que ces défis sont beaucoup plus difficiles à relever et ont amené la Commission à proposer que la croissance et l'emploi deviennent la priorité d'une stratégie de Lisbonne révisée. La croissance et l'emploi ne seront pas stimulés si nous continuons à agir comme avant. L'UE et les États membres doivent développer leur approche de la réglementation afin d'assurer la défense des intérêts publics d'une manière qui favorise le développement de l'activité économique et ne l'entrave pas.

Au cours des années, l'Union européenne a mis au point une législation très élaborée qui continue à promouvoir le développement économique, la protection de l'environnement et à améliorer les normes sociales, notamment par la réalisation du marché intérieur. Au fur et à mesure que nous nous rapprochons de ces objectifs, nous constatons également que les modalités de notre activité de réglementation influencent considérablement nos chances de répondre comme il convient à ces objectifs. Dans le cadre de sa politique visant à mieux légiférer, l'UE a pour objectif d'améliorer la réglementation, de mieux la concevoir afin d'accroître les avantages pour les citoyens, de renforcer le respect et l'efficacité des règles et de réduire les coûts économiques, conformément aux principes de proportionnalité et de subsidiarité de l'UE.

Dans le contexte de la stratégie de Lisbonne révisée, recentrée sur la croissance et l'emploi, la Commission a annoncé son intention de lancer une initiative globale afin de garantir que le cadre réglementaire dans l'UE répond aux exigences du 21^{ème} siècle. Cette initiative s'appuie sur l'initiative de 2002 de la Commission relative à une meilleure réglementation et renforce la façon dont celle-ci contribue à la croissance et à l'emploi tout en continuant à tenir compte des objectifs sociaux et environnementaux ainsi que des avantages pour les citoyens et les administrations nationales en termes de meilleure gouvernance¹. En ce qui concerne à la fois la législation existante et les nouvelles initiatives politiques, cela signifie également que l'ampleur de l'intervention du législateur doit rester proportionnelle aux objectifs politiques poursuivis. La présente communication lance l'initiative annoncée dans l'évaluation à mi-parcours et, tout en assurant la cohérence avec l'action en cours concernant une meilleure réglementation, propose trois lignes d'action essentielles:

- favoriser la **conception et l'application d'outils de meilleure réglementation** au niveau de l'UE, notamment en ce qui concerne les analyses d'impact et la simplification.
- **Travailler en coopération plus étroite avec les États membres pour garantir que des principes de meilleure réglementation** sont appliqués systématiquement dans

¹ La Commission présentera bientôt une communication exposant les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du plan d'action de 2002 - COM(2002) 278 du 5.6.2002.

toute l'UE par l'ensemble des organismes de réglementation. Une action au seul niveau de l'UE ne suffira pas : la transposition de la législation de l'UE par les États membres et les initiatives réglementaires nationales ont également des incidences directes et ce, non seulement pour les administrations nationales et les citoyens, mais également pour les entreprises, en particulier les PME, dans toute l'Union.

- ***Renforcer le dialogue constructif entre les organismes de réglementation de l'UE et des États membres et avec les parties concernées.***

1. INTRODUCTION

A. Une meilleure réglementation est cruciale pour promouvoir la compétitivité au niveau de l'UE et dans les États membres

Au cours de ces dernières années, les responsables européens et la Commission ont mis de plus en plus l'accent sur une rationalisation de l'environnement réglementaire de l'UE afin d'accroître son efficacité. La Commission, le Parlement européen et le Conseil ont lancé une série d'initiatives en vue de codifier, de consolider et de simplifier la législation existante et de mieux évaluer les conséquences économiques, sociales et environnementales probables des nouvelles propositions réglementaires.

La présente Communication est la suite directe de l'évaluation à mi-parcours² et fixe comme objectif prioritaire l'amélioration de la législation européenne et nationale afin d'encourager la compétitivité européenne, et donc de stimuler la croissance et l'emploi. En effet, une meilleure réglementation, qui garantit la qualité du cadre réglementaire, offre des possibilités avantageuses pour tous. Une meilleure réglementation pourra aider à faire de l'Europe un endroit plus attrayant pour les investisseurs et les travailleurs étant donné qu'elle a une incidence positive importante sur les conditions d'encadrement de la croissance économique, de l'emploi et de la productivité, car une législation de meilleure qualité permet de créer de bons incitants pour les entreprises, de réduire les coûts inutiles et de lever les obstacles à l'adaptabilité et à l'innovation. Elle garantit également une sécurité juridique et, de ce fait, une application et une mise en œuvre efficaces dans toute l'Union européenne. En outre, elle permet que les objectifs sociaux et environnementaux soient atteints sans charges administratives disproportionnées. Pour compléter l'action au niveau de l'UE, les États membres doivent également continuer à améliorer leur réglementation.

L'objectif de la présente Communication est de susciter une prise de conscience politique vis-à-vis de l'importance d'une mise en œuvre du plan d'action de la Commission pour l'amélioration de la réglementation de 2002³ qui implique un engagement collectif non seulement de la part de la Commission et/ou des législateurs de l'UE, comme le confirme déjà un accord interinstitutionnel (voir ci-après), mais également – et en particulier – de la part des États membres eux-mêmes qui devront, par leur programme national respectif sur la stratégie de Lisbonne (plans

² COM(2005) 24 du 2.2.2005.

³ COM(2002) 278 du 5.6.2002.

d'action), démontrer leur engagement clair de respecter les principes de meilleure réglementation.

Cet engagement à tous les niveaux est absolument essentiel. La qualité de l'environnement réglementaire de l'Europe ne dépend pas seulement de ce qui est fait au niveau de l'UE. Les accords internationaux ont une incidence sur la législation européenne et d'ailleurs, au sein d'un marché intérieur, toutes les règles – qu'elles soient communautaires ou nationales – sont susceptibles d'avoir une influence sur les activités économiques de toute entreprise ou de tout citoyen de l'UE. Cela exige une réponse globale.

En conséquence, et pour garantir que la législation est conçue et appliquée de manière efficace dans le cadre d'une approche stratégique commune, les États membres doivent continuer à améliorer leur réglementation, parallèlement à des actions déjà entreprises au niveau de l'UE, de manière à ce que la question soit traitée de manière détaillée.

B. Importance reconnue par toutes les Institutions

Un accord interinstitutionnel (AII) « Mieux légiférer »⁴, adopté en décembre 2003 par les trois institutions de l'UE (Parlement européen, Conseil, Commission), instaure une stratégie globale pour mieux légiférer dans le cadre de l'ensemble du processus législatif de l'UE. Tout en rappelant les engagements de la Commission énoncés dans son plan d'action pour l'amélioration de la réglementation, l'AII présente ceux du Parlement et du Conseil en faveur d'une amélioration de l'activité législative. Parmi les principaux éléments, on peut citer: l'amélioration de la coordination et de la transparence interinstitutionnelles, la création d'un cadre stable pour les instruments « non contraignants »⁵ qui devrait faciliter leur utilisation future, le recours accru aux analyses d'impact dans le processus de décision communautaire et la modification, par le Parlement et le Conseil, de leurs méthodes de travail afin d'accélérer l'adoption de propositions de simplification.

De plus, en décembre 2004, les ministres des finances et des affaires économiques de six États membres⁶, représentant leur pays dans les conseils ECOFIN et « Concurrence », ont signé une lettre destinée à donner un nouvel élan au processus d'amélioration de la réglementation. Cette initiative a fait suite à l'initiative commune de janvier 2004 des quatre présidents précédents. La Commission approuve ces initiatives ainsi que d'autres appels à l'action du même type, qui constituent un soutien politique ferme en faveur de l'amélioration de la qualité de la législation en Europe, et estime qu'elles sont indispensables à la poursuite de la mise au point d'un programme de travail solide concernant l'amélioration de la réglementation dans toute l'Europe.

⁴ JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

⁵ Les instruments « non contraignants » sont la co-régulation et l'autorégulation.

⁶ Les quatre membres originaux (Irlande, Pays-Bas, Luxembourg et RU) ont été rejoints par l'Autriche et la Finlande, États membres qui assureront la présidence en 2006.

2. RENFORCER LES MOYENS DE MIEUX REGLEMENTER AU NIVEAU DE L'UE

Il faudra du temps pour améliorer l'environnement réglementaire et le simplifier. Bien que l'UE ait beaucoup progressé en relativement peu de temps, il ne s'agit là que des premières étapes d'un processus qui exige un effort permanent. Étant donné, toutefois, la nécessité de renforcer la croissance économique et la création d'emplois, qui sont mentionnées dans l'évaluation à mi-parcours de la Commission concernant la stratégie de Lisbonne, la présente communication a pour objectif une rigueur beaucoup plus grande dans la poursuite de cette approche. Nos objectifs politiques ont besoin d'un cadre légal global pour stimuler la croissance et l'emploi en garantissant la libre circulation dans un marché intérieur intégré, tout en tenant dûment compte des préoccupations environnementales et sociales. La Commission croit pouvoir y parvenir en utilisant le cadre existant pour une meilleure réglementation, en s'engageant davantage et de manière plus énergique pour trouver le bon équilibre entre calendrier politique et coûts économiques de la réglementation. Cela implique une analyse détaillée de l'approche réglementaire appropriée, en particulier si la législation est préférable pour le secteur et le problème concernés ou si l'on peut envisager d'autres solutions comme par exemple la corégulation ou l'autorégulation. En ce qui concerne la corégulation et l'autorégulation, l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» contient des définitions, des critères et des procédures qui ont fait l'objet d'un accord. Globalement, cela renforcera l'application effective des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

A. Évaluation d'impact

L'engagement de la Commission à réaliser une évaluation d'impact intégrée repose sur le principe du développement durable et vise à permettre aux décideurs politiques d'étayer leurs choix sur une analyse minutieuse des **impacts potentiels** de la nouvelle législation **sur le plan économique, social et environnemental**. Cette approche intégrée se fonde sur le principe d'une évaluation complète et équilibrée de tous les impacts et permet la présentation d'une analyse approfondie ainsi que, le cas échéant, l'identification des retombées. Une idée force est que le niveau de détail et l'étendue d'une évaluation d'impact, et partant les ressources y allouées, doivent être proportionnels à la nature prévue de la proposition et de ses répercussions probables. Enfin, les évaluations d'impact doivent aller de pair avec une **consultation** à grande échelle prévoyant des délais suffisants pour recueillir les points de vue de tous les acteurs qui souhaitent contribuer à la configuration de nouvelles règles.

Si l'outil d'évaluation d'impact fournit une base solide, la Commission estime que l'évaluation des répercussions économiques doit être renforcée de façon à contribuer aux objectifs de la nouvelle stratégie de Lisbonne. Le renforcement du pilier économique de l'évaluation d'impact ne compromet nullement l'importance du développement durable et de l'approche intégrée, qui reste le fondement de la stratégie de la Commission. Le renforcement de l'analyse économique, incluant également les aspects liés à la concurrence, devrait améliorer la qualité de l'évaluation du véritable impact de toutes les propositions. Cela contribuera de façon sensible à renforcer la compétitivité, y compris une concurrence effective, tout en maintenant une évaluation appropriée des conséquences sociales et environnementales des mesures proposées. Cette approche sera confirmée et concrétisée dans le contexte d'une révision générale des **lignes directives pour**

l'évaluation d'impact, applicables à partir d'avril 2005. En outre, les actions ci-après sont jugées nécessaires:

- la Commission a décidé qu'en règle générale, les initiatives définies dans son programme législatif et son programme de travail 2005 –à savoir des propositions législatives clés ainsi que les principales propositions non législatives transversales pour la définition de politiques– devaient faire l'objet d'une évaluation d'impact intégrée⁷. La transparence sera améliorée grâce à la publication de *feuilles de route de l'évaluation*, qui donnent une première indication des principaux problèmes à évaluer et des analyses ultérieures prévues. Les feuilles de route pour le programme législatif et le programme de travail 2005 sont déjà disponibles sur la toile⁸. La Commission a l'intention d'étudier la possibilité d'une utilisation plus précoce et plus stratégique des feuilles de route dans la planification et la programmation des initiatives de la Commission, notamment en ce qui concerne la consultation publique. La Commission garantira ainsi une évaluation complète des propositions législatives du point de vue de tous les impacts potentiels;
- la Commission étudiera les moyens de mieux intégrer la mesure des **coûts administratifs** dans ses évaluations d'impact intégrées ainsi que la possibilité d'élaborer une approche commune aux institutions de l'UE et aux États membres pour évaluer les coûts administratifs. L'importance de mesurer ces coûts a été soulignée par le Conseil ECOFIN et le Conseil européen⁹. À cet effet, la Commission lance une phase pilote¹⁰, visant à tester les méthodes de l'évaluation quantitative des charges liées à la législation communautaire existante et proposée. Les premiers résultats seront disponibles à l'automne 2005. À l'issue des travaux d'analyse, la Commission déterminera s'il convient de tenir compte davantage de cet aspect dans sa méthodologie standard et fixera les modalités;
- la Commission renforcera la validation extérieure précoce de la méthodologie de ses évaluations d'impact. Elle lancera dans ce but, début 2006, une **évaluation** complète et indépendante du **système d'évaluation d'impact** tel qu'il a évolué et été appliqué depuis 2002 et fera appel dans ce contexte à une expertise extérieure pour la conseiller sur la méthodologie de ses évaluations d'impact (voir section 4). Il importe de renforcer en parallèle le contrôle de la qualité, par les services de la Commission, des évaluations d'impact avant de livrer celles-ci à l'examen interservices;
- au niveau européen, les évaluations d'impact ne sont pas uniquement de la responsabilité de la Commission. **L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »** reconnaît l'importance des évaluations d'impact dans l'amélioration de la qualité de la législation communautaire et établit¹¹ également que lorsque la

⁷ Les actes qui relèvent des pouvoirs exécutifs de la Commission (par exemple les décisions en matière de concurrence ou les actes dont le domaine d'action est limité au niveau interne de la Commission) ne sont pas soumis normalement à l'évaluation d'impact.

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm

⁹ Conseil Ecofin du 21 octobre 2004 et Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004.

¹⁰ Voir SEC(2005) 175. Les projets pilote incluront des domaines tels que les statistiques et les produits de construction.

¹¹ JO C 321 du 31.12.2003, p. 4, point 30.

procédure de co-décision est applicable, le Parlement européen et le Conseil peuvent également faire réaliser des évaluations d'impact avant l'adoption de toute modification substantielle apportée¹². La Commission estime que l'utilisation de cette procédure est vitale et espère trouver prochainement un accord avec le Parlement européen et le Conseil sur les éléments clés d'une approche commune pour les évaluations réalisées aux différentes étapes de la procédure législative.

B. Examen des propositions législatives pendantes

La Commission a l'intention de réaliser à partir de 2005 une évaluation plus approfondie des propositions pendantes. Dans cet objectif, la Commission a l'intention d'examiner les propositions en instance au Conseil/Parlement pour ce qui est de leur pertinence générale, de leur impact sur la compétitivité et d'autres effets. Ceci pourrait conduire la Commission à envisager la modification, le remplacement ou même le retrait de ces propositions pendantes. Cette action tiendra également compte du point de vue des personnes chargées de l'application des lois et des utilisateurs de la législation ainsi que, si possible, de l'ensemble des parties prenantes. L'examen portera sur les propositions adoptées avant le 1^{er} janvier 2004, et en particulier les propositions

- qui n'ont pas réalisé de progrès notables dans la procédure législative depuis un laps de temps important,
- pour lesquelles aucune évaluation d'impact n'a été réalisée ou dont les évaluations d'impact ont révélé des insuffisances importantes à la lumière d'un nombre significatif de contributions convergentes de co-législateurs, de parties prenantes et/ou d'experts,
- pour lesquelles de nouvelles preuves scientifiques, des développements du marché ou des évolutions sociétales justifient une révision de l'approche retenue initialement.

C. Simplification de la législation existante de l'UE

En février 2003, la Commission a lancé un cadre d'action visant à réduire le volume de l'acquis communautaire, à améliorer l'accessibilité de la législation et à simplifier la législation existante. Sur cette base, la Commission a mis au point un programme glissant de simplification¹³ et a présenté une trentaine d'initiatives ayant un effet de simplification pour les opérateurs économiques, les citoyens et les administrations nationales. Dans l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », les institutions ont reconnu l'importance de simplifier la législation UE existante tout en maintenant la substance des politiques communautaires.

En réponse aux suggestions des États membres concernant l'identification de la législation de l'UE qui pourrait bénéficier d'une simplification, une liste prioritaire

¹² La première évaluation d'impact de ce type a eu lieu en 2004 pour une modification du Conseil à la directive sur les piles proposée par la Commission. Dans l'ensemble, les États membres ont salué cette initiative pilote qui sera évaluée formellement en 2005 par la présidence luxembourgeoise.

¹³ "Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire" - COM(2003) 71 du 11.2.2003.

d'une vingtaine d'actes législatifs (répartis en 15 priorités) a été convenue au Conseil Compétitivité de novembre 2004. La Commission a déjà formulé des propositions pour trois priorités et s'efforce de traiter les autres le plus rapidement possible. La Commission examinera si d'autres mesures législatives éligibles pour une simplification, mais non retenues dans la liste prioritaire, peuvent être identifiées parmi les propositions formulées par les États membres et acceptées par le Conseil.

Pour renforcer la contribution de l'initiative « Mieux légiférer » à la croissance et à la compétitivité, il faut aussi évaluer si la pertinence et la proportionnalité de la législation de l'UE sont toujours assurées, compte tenu en particulier de l'impact réel et cumulatif dans les États membres une fois que ces derniers mettent en œuvre et appliquent la législation de l'UE. La Commission propose de prendre les mesures suivantes:

- renforcer les mécanismes permettant d'identifier la législation nécessitant une simplification, c'est-à-dire la législation pour laquelle une évaluation minutieuse a permis d'établir que la lourdeur et la complexité pour les citoyens et les entreprises de l'UE sont disproportionnées par rapport aux intérêts publics que la législation entend sauvegarder. Les éléments mis au jour par les procédures d'infraction seront également pris en considération dans ce contexte. L'évaluation inclura la consultation des législateurs et des responsables de l'application des lois, des entreprises, des citoyens et des parties prenantes en général au sujet des actes législatifs à simplifier en premier lieu. Si l'évaluation établit que les intérêts publics pourraient être servis tout aussi bien par des moyens plus simples, la modification ou l'abrogation de la législation devra être envisagée. Cette action vise à identifier les améliorations notables possibles dans un vaste éventail de domaines politiques clés et son succès dépendra de l'engagement politique ferme de tous les législateurs pour l'obtention de résultats concrets;
- la Commission élaborera le cas échéant des plans d'action sectoriels intégrés pour la simplification. Dans certains secteurs tels que la pêche, l'agriculture et les réglementations techniques pour les produits, la Commission a déjà commencé à mettre au point des plans d'action permettant plus de flexibilité, de cohérence et de continuité dans nos efforts de simplification. Les premiers résultats dans ces domaines pourraient être visibles dès 2005. Une communication consacrée à ces questions sera présentée en octobre 2005 et sera suivie du lancement d'une nouvelle phase du programme de simplification de la Commission en 2006/2007¹⁴;
- promouvoir l'utilisation de normes européennes en tant que soutien technique à la législation européenne ou en tant qu'alternative à la législation.

¹⁴

Le cadre d'action lancé par la Commission en février 2003 a expiré fin 2004 si bien que des orientations doivent être définies pour les futurs travaux de la Commission en matière de simplification.

3. INTENSIFIER L'AMÉLIORATION DE LA RÉGLEMENTATION AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

A. Amélioration de la réglementation dans les États membres

Reconnaissant le lien entre une meilleure réglementation et une croissance plus forte ainsi que l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, la Commission a déjà proposé que l'amélioration de la réglementation soit inscrite dans les programmes de "Lisbonne" nationaux et recommande aux États membres de rendre compte de leurs activités en cours et des actions qu'ils prévoient de mettre en œuvre. La Commission attachera une importance considérable aux progrès accomplis dans ce domaine, dans le cadre de son évaluation des réformes économiques dans l'Union européenne et en fera état dans son rapport d'avancement annuel, suivant la nouvelle structure de gouvernance proposée dans la stratégie de Lisbonne.

L'amélioration de la réglementation n'est pas une préoccupation communautaire uniquement. Elle ne peut pas être uniquement réalisée par une action au niveau de l'UE. Dans certains États membres, les propositions législatives sont déjà soumises à une analyse d'impact mais d'autres pays ne disposent pas encore d'un tel système. La Commission recommande que tous les États membres élaborent des stratégies pour l'amélioration de la réglementation et notamment des systèmes d'analyse d'impact pour une évaluation intégrée des effets économiques, sociaux et environnementaux, et qu'ils mettent également en place des structures de soutien adaptées à leurs particularités nationales. Ces systèmes nationaux permettraient de prendre dûment en considération le plein impact des nouvelles propositions législatives, y compris leur impact sur la compétitivité, comme demandé dans le plan d'action de Lisbonne¹⁵. En outre, les enquêtes sectorielles nationales constituent des outils utiles pour l'amélioration de la législation nationale existante en vue de lui donner une orientation plus favorable à la concurrence, tout en conservant l'objectif de base recherché¹⁶. La Commission encouragera les États membres à viser une couverture pour l'analyse d'impact qui soit similaire à celle des analyses d'impact intégrées de la Commission. Lors de l'élaboration d'une nouvelle législation nationale, il est demandé aux États membres d'envisager, dans la mesure du possible, les répercussions de cette législation sur le marché intérieur et les autres États membres.

B. Simplification de la législation nationale

Il appartient aux États membres de simplifier les dispositions nationales. La Commission recommande que les États membres mettent en place des programmes de simplification et des structures de soutien adaptées à leurs particularités nationales. L'échange des meilleures pratiques et les évaluations par les pairs sont fortement souhaités. La Commission encouragera également cette simplification lors de l'examen de la conformité des dispositions nationales avec le droit communautaire, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des directives de l'UE, des procédures d'infraction prévues par l'article 226 du traité CE et de la

¹⁵ Voir la page 14 du document SEC (2005) 192 qui accompagnait la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, voir note 2 ci-dessus.

¹⁶ Idem.

notification des nouvelles réglementations techniques au titre de la directive 98/34/CE¹⁷.

Dans les domaines harmonisés, en vue d'améliorer la transposition correcte et dans les délais des directives et d'éviter le 'gold-plating' (l'introduction de procédures non automatiquement requises par une directive), le processus de dialogue préventif instauré entre les services de la Commission et les États membres¹⁸ est renforcé afin d'étudier le meilleur moyen de mettre en œuvre les mesures dans les cas où de tels problèmes risquent de se poser.

Dans les domaines non harmonisés, tout en éliminant les dispositions qui sont ou seraient contraires au droit communautaire, les procédures d'infraction et les contrôles préventifs de la directive 98/34/CE devraient contribuer à améliorer la qualité de la réglementation nationale, en termes de transparence, de lisibilité et d'efficacité. En ce qui concerne la libre circulation des marchandises, la Commission peut, grâce à ces outils, veiller à ce que la législation nationale permette aux opérateurs économiques de récolter les bénéfices de la reconnaissance mutuelle¹⁹.

La transparence de la procédure de notification de la directive 98/34/CE²⁰ permet non seulement l'intervention de la Commission et des autres États membres mais également celle de toute partie concernée. La Commission encouragera les États membres à échanger leurs points de vue sur les réglementations qu'ils ont adoptées ainsi que sur les meilleures pratiques et les approches réglementaires. Dans les secteurs nouvellement réglementés (étroitement liés au développement scientifique et technologique), la Commission étendra l'utilisation de cette directive afin de peser sur l'élaboration des règles nationales. Cela permettra de renforcer l'application du principe de subsidiarité, d'améliorer les dispositions nationales et de mieux mettre en évidence les besoins d'harmonisation éventuels.

4. CONSEILS FOURNIS PAR DES EXPERTS EN REGLEMENTATION ET DES PARTIES PRENANTES

Afin de faciliter l'élaboration de mesures destinées à l'amélioration de la réglementation aux niveaux national et communautaire, la Commission établira au cours de l'année 2005 un **groupe d'experts nationaux de haut niveau en**

¹⁷ La directive 98/34/CE oblige les États membres à notifier tout projet de nouvelle réglementation technique liée aux produits et aux services de la société de l'information dans le domaine non harmonisé. L'objectif est de prévenir l'introduction de nouvelles entraves au marché intérieur dans ces secteurs. Il est prévu d'étendre la portée de la directive aux autres services.

¹⁸ "L'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire" - COM(2002) 725 du 16.5.2003.

¹⁹ Dans une large mesure, le principe de reconnaissance mutuelle – en vertu duquel il existe une présomption selon laquelle un produit légalement fabriqué ou commercialisé dans un État membre devrait pouvoir être commercialisé dans tous les autres États membres – peut résister aux obstacles à la libre circulation des marchandises résultant des divergences dans la législation des États membres. Cela s'applique aux dispositions nationales dans le domaine non harmonisé et également dans le domaine harmonisé où les règles de mise en œuvre vont au-delà des exigences minimales des directives communautaires sans qu'il y ait pour autant absence de conformité.

²⁰ Cette législation prévoit un "mécanisme de transparence" permettant à la Commission et aux États membres d'examiner les projets de règles techniques notifiés par un État membre avant leur entrée en vigueur afin d'identifier des violations éventuelles des règles du traité CE ou la création de nouvelles entraves dans le marché intérieur.

réglementation. Ce groupe aura pour mandat de conseiller la Commission sur des questions liées à l'amélioration de la réglementation, en particulier la simplification et l'analyse d'impact, en prenant en considération tous les aspects pertinents, y compris les questions relatives à la mise en œuvre et à l'application (étant donné que la législation est normalement exécutée au niveau des États membres). Le groupe serait chargé d'examiner la législation communautaire et nationale et constituerait donc une interface efficace entre la Commission et les principales autorités gouvernementales. Il aura pour mission d'améliorer l'environnement réglementaire des entreprises, de l'industrie, des consommateurs, des partenaires sociaux et des citoyens dans leur ensemble, en permettant une réalisation avantageuse des objectifs sociaux et environnementaux et en contribuant à diffuser les meilleures pratiques et le savoir-faire en matière d'amélioration de la réglementation au sein de l'UE.

Avec l'appui de ce groupe de haut niveau, la Commission renforcera la coopération avec les États membres en les aidant dans leurs initiatives visant à encourager la mise en œuvre d'une meilleure réglementation au niveau national (en particulier, indicateurs de la qualité réglementaire et évaluations par les pairs des capacités de gestion réglementaire dans les États membres). La qualité de la mise en œuvre de la législation communautaire sera ainsi renforcée, notamment par un examen conjoint visant à déterminer dans quelle mesure les États membres soumettent effectivement la législation de l'UE à un "gold-plating" (introduction d'exigences ou de procédures lors de la transposition de la législation de l'UE qui ne sont pas requises par cette législation). Le groupe permettra également à la Commission d'utiliser l'expérience de mise en œuvre pratique lors de l'élaboration de la législation future.

La Commission prévoit d'étudier dans ce groupe la mise au point d'un ensemble cohérent d'**indicateurs communs** afin de suivre les progrès relatifs à la **qualité de l'environnement réglementaire** tant au niveau de l'UE que des États membres, et de fournir les bases d'une évaluation comparative. La Commission incitera les États membres à adopter ces indicateurs de manière à définir des cibles et des priorités pour leurs actions d'amélioration de la réglementation dans les années à venir, dans le cadre de leurs programmes de Lisbonne nationaux. Dans ce contexte, la Commission prévoit également de collaborer avec les États membres afin d'accroître la comparabilité et la compatibilité entre les programmes nationaux.

Un autre réseau, indépendant du précédent, et composé d'experts en matière d'amélioration de la réglementation (parmi lesquels des universitaires et des professionnels des domaines économique, social et environnemental), sera établi afin de conseiller la Commission, qui pourra ainsi faire appel à une expertise et un avis extérieurs sur des questions techniques. Ce groupe pourra être invité au cas par cas à formuler son avis sur la rigueur scientifique de la méthodologie choisie pour des analyses d'impact spécifiques. La Commission sera donc en mesure de prendre une décision mieux informée sur la forme et la portée de son analyse d'impact.

Il ressort de ce qui précède que ces groupes auront un rôle de conseil sur des questions générales et méthodologiques mais qu'ils n'ajouteront pas un niveau supplémentaire d'examen systématique des projets individuels de propositions législatives.

Chaque commissaire va créer une fenêtre publique vers la « meilleure réglementation » dans les sites internet des services sous sa responsabilité. Cela

donnera aux entreprises, aux ONG et aux citoyens l'opportunité d'identifier les coûts administratifs ou bureaucratiques résultant de la législation tombant sous leur domaine respectif de responsabilité, de façon à ce que ces opinions puissent être prises en compte. Ces fenêtres seront annoncées par des liens sur le site internet central de la Commission.

5. CONCLUSION

Le fonctionnement efficace des marchés et des entreprises est dans l'intérêt des autorités publiques, des entreprises, des citoyens et des partenaires sociaux. Il dépend de plus en plus des cadres réglementaires qui les régissent. La législation européenne intervient dans des domaines où les compétences sont partagées avec les États membres (tels que le marché intérieur, les politiques sociales et environnementales, la protection des consommateurs) ou dans des domaines où son rôle consiste à coordonner et à compléter les actions nationales (tels que la santé et les politiques d'entreprise). Par conséquent, les initiatives en faveur de l'amélioration de la réglementation doivent être confortées à tous les niveaux administratifs et les États membres sont investis d'une responsabilité importante, celle de favoriser l'amélioration de la réglementation dans les domaines où la compétitivité européenne est en jeu.

À cette fin, la Commission:

- s'assurera que les impacts potentiels des futures propositions législatives sont pleinement évalués;
- étudiera les propositions actuellement examinées par le Parlement européen et le Conseil par rapport à leur impact sur la compétitivité et leurs autres effets, et prendra les décisions appropriées;
- proposera une plus grande simplification de la législation communautaire en vigueur, tout en prenant en considération les points de vue des parties prenantes, sur la base d'une communication prévue pour octobre 2005;
- encouragera les États membres à favoriser l'amélioration de la réglementation à leur niveau, lors de l'élaboration de la nouvelle législation nationale (analyse d'impact), par la simplification de la législation nationale existante et par la mise en œuvre améliorée du droit communautaire au niveau national;
- fera participer les États membres, en créant un groupe d'experts nationaux de haut niveau en réglementation, afin de conseiller la Commission et de mettre au point un agenda commun en faveur d'une meilleure réglementation;
- créera des sites internet sur la meilleure réglementation pour permettre aux parties prenantes d'y contribuer;
- améliorera la qualité intrinsèque de l'analyse d'impact de la législation communautaire en veillant au cas par cas à ce qu'une validation ex ante de la méthodologie utilisée pour certaines analyses d'impact soit effectuée par des experts scientifiques extérieurs;
- examinera les résultats des mesures figurant dans la présente communication au plus tard en 2007.

ANNEXES

ANNEXE 1

Présentation générale des mesures appliquées au niveau européen pour améliorer la réglementation

Au cours des quatre dernières années, l'Union européenne a engagé une stratégie globale visant à améliorer l'environnement réglementaire, à offrir un système réglementaire plus efficace, performant et transparent aux citoyens ainsi qu'à renforcer la compétitivité, la croissance et le développement durable.

Les institutions ont d'abord pris les mesures nécessaires pour se conformer à la déclaration 39 adoptée par les chefs d'État ou de gouvernement lors de la conférence intergouvernementale d'Amsterdam en 1997. Elles ont adopté les orientations convenues dans l'accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire. Elles ont veillé à l'application de ces orientations en arrêtant les mesures d'organisation interne requises par la déclaration 39. Un guide pratique rédactionnel a été distribué dans les langues officielles à tous les participants au processus rédactionnel dans les institutions et en dehors de celles-ci. Les procédures internes de la Commission en particulier ont été réorganisées afin de permettre au personnel du service juridique d'améliorer la qualité de la législation proposée à un stade précoce du processus en vérifiant la légalité et la conformité avec l'ensemble des règles formelles, en donnant aux règles une structure claire et correcte et en révisant la rédaction. Le service juridique propose une formation à la rédaction législative au personnel des autres directions de la Commission et organise des séminaires de sensibilisation à la nécessité d'une législation de bonne qualité. Les services de traduction jouent également un rôle dans la rédaction de documents législatifs originaux en veillant à ce que les textes soient clairs et non ambigus et la terminologie cohérente.

D'une façon plus générale, s'inspirant des réactions à son livre blanc sur la gouvernance européenne²¹, et gardant à l'esprit les recommandations du groupe intergouvernemental Mandelkern²², la Commission a proposé en juin 2002 un plan d'action exhaustif visant à "simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"²³. Ce plan d'action était conforme à l'objectif fixé par le Conseil européen de Göteborg selon lequel "il faut que les décideurs déterminent les retombées éventuelles - positives et négatives – dans les autres domaines et qu'ils en tiennent compte. Une étude minutieuse de toutes les conséquences d'un projet de propositions doit comprendre une évaluation de ses effets économiques, environnementaux et sociaux au sein de l'UE et dans les pays tiers"²⁴. Ce plan d'action représente les efforts les plus exhaustifs et les plus ambitieux jamais entrepris pour réaliser ces objectifs.

Pour produire une nouvelle législation de grande qualité, un système **d'évaluation d'impact** inédit a été mis en place afin d'intégrer et de remplacer l'ensemble des évaluations sectorielles antérieures car il s'était avéré que les analyses non intégrées n'avaient guère d'effet sur la

²¹ COM(2001) 727 du 5.12.2001.

²² Adoptées en novembre 2001. Voir <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

²³ COM(2002) 278 du 5.6.2002.

²⁴ Une Europe durable pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable.

qualité du processus d'adoption des politiques. Ce système impose à la Commission d'évaluer systématiquement et dans les mêmes conditions les implications économiques (y compris en matière de compétitivité), environnementales et sociales probables de ses propositions et d'en faire ressortir les compensations potentielles. Ce nouveau système d'évaluation d'impact vise à aider la Commission à améliorer la qualité et la transparence de ses propositions ainsi qu'à identifier les solutions équilibrées répondant aux objectifs de la politique communautaire. La profondeur et la portée de l'évaluation respectent le **principe de l'analyse proportionnelle**, à savoir que davantage de ressources d'évaluation d'impact iront aux propositions susceptibles d'avoir les incidences les plus importantes. La transparence est assurée par la publication des **indications générales en matière d'évaluation d'impact** (Impact Assessment Roadmaps) qui donnent un premier aperçu des principaux domaines à évaluer et de la planification des analyses ultérieures. Les instruments qui offrent une **approche alternative de la législation**, tels que la corégulation et l'autorégulation, doivent compter parmi les options à évaluer.

Depuis la mise en place du système au début de 2003, plus de 50 évaluations d'impact approfondies ont été réalisées. En 2005, toutes les initiatives relevant du programme législatif et de travail de la Commission²⁵ (une centaine) seront accompagnées d'une évaluation d'impact.

Dans le cadre de la procédure d'évaluation d'impact, la Commission a également adopté²⁶ un ensemble de "normes minimales applicables aux **consultations** engagées par la Commission avec les parties intéressées". Ces normes minimales visent à améliorer la transparence, à élargir les pratiques de consultation ainsi qu'à assurer une information, une participation et un dialogue de meilleure qualité. La Commission a également adopté des lignes directrices pour l'obtention et l'utilisation d'**avis d'experts** offrant une expertise de qualité en matière d'élaboration de politique et la transparence sur la manière dont la Commission utilise l'expertise externe²⁷.

Début 2005, la Commission a pris l'initiative de lancer une phase pilote en vue d'élaborer une approche commune de l'évaluation des **coûts administratifs**. Les résultats de la phase pilote sont attendus pour la fin 2005. Après en avoir fait l'examen, la Commission décidera de la question de savoir si et comment il convient d'intégrer l'approche à la méthode d'évaluation d'impact et d'examiner la manière dont celle-ci pourrait aider le processus de simplification de la législation existante.

Afin d'alléger et de simplifier l'environnement réglementaire, la Commission a lancé en 2003 un programme ambitieux²⁸ visant à **mettre à jour et à simplifier la législation communautaire existante**. Le but recherché est de réduire la législation européenne en substance et en volume (par la consolidation, la codification et la suppression de la législation obsolète) ainsi que d'offrir une organisation et une présentation de l'*acquis* plus fiable et plus conviviale. Depuis février 2003, la Commission a présenté trente propositions accompagnées d'évaluations de l'impact de la simplification, dont dix ont été adoptées, les autres étant encore

²⁵ Actes qui relèvent des pouvoirs exécutifs de la Commission (par exemple les décisions en matière de concurrence ou les actes dont le champ d'application se limite à la sphère interne de la Commission) ne sont normalement pas soumis à une évaluation d'impact.

²⁶ COM(2002) 704 du 11.12.2002.

²⁷ COM(2002) 713 du 11.12.2002. Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices: "Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques".

²⁸ "Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire" - COM(2003) 71 du 11.2.2003.

instance devant le Parlement européen et le Conseil. L'objectif fixé par la Commission Prodi d'une réduction de 25% du volume de l'acquis communautaire d'ici 2005 n'a pas été réalisé, essentiellement en raison du retard pris par le programme de codification dû au goulot d'étranglement de la traduction dans les nouveaux États membres. Ces dernières années, la Commission a procédé plusieurs fois au **retrait des propositions en instance** qui n'étaient plus d'actualité (en 2004, environ 100 propositions en instance ont été retirées). De 2005 à 2009, la Commission se propose de procéder à de tels retraits chaque année.

La Commission a également accordé la priorité à **l'amélioration de la transposition et de l'application du droit communautaire** par les États membres. Dans une communication de 2002, elle définit un plan d'action pour une collaboration plus proactive avec les États membres en vue de réduire le nombre et la gravité des cas.

Reconnaissant que l'amélioration de la réglementation nécessite un effort soutenu tout le long du cycle réglementaire, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu en décembre 2003 un **accord interinstitutionnel pour mieux légiférer**. Ses principaux éléments sont l'amélioration de la coordination et de la transparence interinstitutionnelles²⁹; des définitions communes³⁰ et les conditions convenues d'utilisation d'instruments de substitution tels que la corégulation et l'autorégulation; l'utilisation accrue de l'évaluation d'impact dans les processus de prise de décision communautaire; et l'engagement à fixer un délai contraignant à la transposition des directives en droit national³¹.

²⁹ Les trois institutions renforceront leur coordination via leur calendrier législatif annuel respectif afin d'atteindre un accord sur une programmation annuelle commune.

³⁰ L'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" contient les définitions suivantes: corégulation: "... le mécanisme par lequel un acte législatif communautaire confère la réalisation des objectifs définis par l'autorité législative aux parties concernées reconnues dans le domaine (notamment les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations)"; autorégulation: "la possibilité pour les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations, d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes au niveau européen (notamment codes de conduite ou accords sectoriels)". Les règles déterminant le déroulement du dialogue social (articles 138 et 139 du traité CE consolidé) et la normalisation conformément à la "nouvelle approche" ne sont pas concernées par cet accord.

³¹ Chaque directive doit indiquer un délai aussi court que possible ne dépassant généralement pas deux ans.

ANNEXE 2

Évaluation générale de l'amélioration de la réglementation par les États membres

De nombreux États membres ont lancé diverses initiatives en matière de réforme réglementaire. Les informations disponibles à ce sujet proviennent essentiellement des propres évaluations des États membres et sont quelque peu partiales; ces évaluations doivent donc être complétées par des évaluations indépendantes et/ou par les pairs. Le tableau ci-après est tiré du document de travail *Rapport sur la mise en œuvre de la charte européenne pour les petites entreprises dans les États membres de l'Union européenne*³² et montre qu'une large majorité d'États membres (20) ont déjà élaboré un programme d'amélioration de la réglementation qui inclut très souvent une analyse d'impact obligatoire de la nouvelle législation (14) et la consultation des parties prenantes (14). Toutefois, on ignore encore si ces exercices sont des évaluations intégrées des impacts économique, social et environnemental et dans quelle mesure ils sont poursuivis dans la pratique plutôt que de rester des exercices "sur le papier". Par ailleurs, les États membres pourraient prendre de nouvelles initiatives qui ne sont pas encore prévues dans le tableau.

Un projet commun UE-OCDE est actuellement mené dans les dix nouveaux États membres; il s'agit du projet SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management: soutien à l'amélioration des institutions gouvernementales et des systèmes de gestion). L'objectif est de promouvoir et d'améliorer la mise au point et l'introduction de pratiques d'amélioration de la réglementation dans ces pays. Le projet est un exercice général d'évaluation par les pairs du cadre institutionnel des nouveaux États membres, du degré de mise en œuvre, de développement et d'application de pratiques d'amélioration de la réglementation et d'identification des éventuels problèmes et insuffisances. L'évaluation par les pairs devrait s'achever fin 2005.

³² Document de travail des services de la Commission: Rapport sur la mise en œuvre de la charte européenne pour les petites entreprises dans les États membres de l'Union européenne - SEC(2005) 167 du 8.2.2005, p. 36.

Aperçu des mesures prises en matière d'amélioration de la réglementation et d'évaluation d'impact³³

	Programme d'amélioration de la réglementation	Politique spécifique en matière d'EIR	EIR obligatoire	Instruments alternatifs envisagés	Lignes directrices en matière d'EIR	Organe de coordination pour l'EIR	Partie consultation de l'EIR	Procédures de consultation formelle	Consultation directe des parties prenantes	Tests d'impact sur les petites entreprises	Exemptions pour les PME	Total O+(O)
Belgique	(O)	N.D.	(O)		N.D.	(O)	N	(O)	(O)	(O)	N	7
République tchèque	O	N.D.	N	O	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	(O)	N	3
Danemark	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N	10
Allemagne	O	N.D.	N.D.	N.D.	O	O	O	O	N.D.	N.D.	N.D.	5
Estonie	N	N	O	O	O	N.D.	N.D.	N	N	N.D.	O	4
Grèce	(O)	(O)	N	N	N	N	O	N	N	N	N.D.	3
Espagne	O	(O)	O	O	(O)	(O)	N	N	N	N	N.D.	6
France	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	0
Irlande	O	N	N	(O)	(O)	N	(O)	(O)	N	N	N	5
Italie	(O)	O	N	(O)	O	(O)	(O)	N	O	(O)	N	8
Chypre	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.D.	0
Lettonie	O	O	O	O	O	O	O	O	N	O	N	9
Lituanie	N.D.	O	O	O	O	N.D.	N.D.	N.D.	N	N.D.	N.D.	4
Luxembourg	O	N.D.	O	O	N.D.	O	O	O	N	N	O	7
Hongrie	O	(O)	O	N	N	O	(O)	(O)	N	N	N	6
Malte	O	N.D.	N.D.	N	N.D.	(O)	N	N	O	N	O	4
Pays-Bas	O	O	N.D.	O	O	O	N	N	O	(O)	O	8
Autriche	O	O	O	O	O	N	O	O	O	N.D.	N	8
Pologne	O	O	O	O	O	O	O	O	(O)	N	O	10
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Slovénie	O	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1
Slovaquie	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	(O)	N.D.	N	1
Finlande	O	O	O	O	O	(O)	O	O	O	N.D.	N.D.	9
Suède	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N	N	9
Royaume-Uni	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N	10
Norvège	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N	N	9
Total O+(O)	20	14	13	16	16	15	13	13	12	7	5	

Légende

O	Les mesures existent	(O)	Mesures planifiées/partiellement disponibles	N	Pas de mesure	N.D.	Information non disponible
----------	----------------------	------------	--	----------	---------------	-------------	----------------------------

³³

Document de travail des services de la Commission: Rapport sur la mise en œuvre de la charte européenne pour les petites entreprises dans les États membres de l'Union européenne - SEC(2005) 167 du 8.2.2005, p. 36.

