



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 5.6.2002
COM(2002) 276 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

SUR

L'ANALYSE D'IMPACT

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

SUR L'ANALYSE D'IMPACT

Mai 2002

1. INTRODUCTION

La Commission prévoit d'introduire l'analyse de l'impact en tant qu'un instrument destiné à améliorer la qualité et la cohérence du processus d'élaboration des politiques. Elle contribuera à un environnement réglementaire efficace et performant ainsi qu'à une mise en oeuvre plus cohérente de la stratégie européenne de développement durable. L'analyse d'impact identifie les effets positifs et négatifs probables des actions proposées, ce qui permet de porter une appréciation politique sur la proposition en toute connaissance de cause et d'identifier les compromis dans la réalisation d'objectifs concurrents. Elle permet également de compléter l'application du protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité, annexé au traité d'Amsterdam.

La présente communication explique comment le processus d'analyse d'impact sera appliqué progressivement au sein de la Commission à partir de 2003 pour **toutes les initiatives importantes**, à savoir celles qui sont présentées dans la stratégie politique annuelle ou, ultérieurement, dans le programme de travail de la Commission. Une annexe expose les principaux éléments de la méthode d'analyse d'impact. Les modalités techniques de mise en oeuvre seront publiées en septembre 2002.

1.1. Contexte politique

Dans la présente communication, la Commission met en place une nouvelle méthode intégrée d'analyse de l'impact, comme convenu lors des Conseils européens de Göteborg et de Laeken. L'analyse d'impact est une mesure qui fait partie du Plan d'action pour l'amélioration de la réglementation (voir document COM (2002)278).

Lors du récent Conseil de Laeken, la Commission s'est engagée à mettre en oeuvre des principes d'amélioration de la réglementation et notamment un mécanisme d'analyse de l'impact de la réglementation. Cet engagement faisait suite au Livre blanc de la Commission sur la gouvernance.

La Commission donne également suite à ses engagements de Göteborg sur la mise en oeuvre du développement durable et la mise en place d'un instrument d'analyse de l'impact sur le développement durable. En ce qui concerne ce dernier, la Commission a ajouté la dimension extérieure du développement durable à travers sa communication "Vers un partenariat mondial pour un développement durable" de février 2001.

La nouvelle méthode d'analyse d'impact intègre dans un seul instrument toutes les analyses sectorielles concernant les incidences directes et indirectes d'une mesure proposée, ce qui rompt avec la situation actuelle caractérisée par plusieurs analyses sectorielles partielles. Elle fournit un ensemble commun de questions de base, des normes d'analyse minimales et un format de rapport commun. Cette nouvelle méthode sera toutefois suffisamment souple pour

tenir compte de la diversité des politiques de la Commission et des caractéristiques propres aux différents domaines d'action.

1.2. Valeur ajoutée de l'introduction de l'analyse d'impact

L'analyse d'impact est le processus d'analyse systématique des incidences probables de l'intervention des pouvoirs publics. À ce titre, elle fait partie intégrante du processus d'élaboration des propositions d'action et de sensibilisation des décideurs et du grand public aux effets potentiels de ces propositions.

L'analyse d'impact est un outil d'aide à la décision et ne remplace pas l'appréciation politique. En réalité, l'appréciation politique implique des considérations complexes qui vont bien au-delà des effets prévus d'une proposition. Une étude d'impact n'aboutira pas nécessairement à des conclusions ou à des recommandations claires et nettes. Elle constitue toutefois un apport essentiel en informant les décideurs des conséquences des choix politiques.

L'analyse d'impact est également un outil de communication efficace et appréciable. Les consultations des parties concernées susciteront un débat utile et fourniront des informations et une analyse riches d'enseignements. Lors d'une analyse d'impact, la Commission veillera à recueillir un vaste éventail d'avis et fera preuve d'ouverture et de transparence dans le processus, comme le souligne sa communication sur les principes généraux et les normes minimales en matière de consultation.

1.3. Créer un processus d'analyse intégrée de l'impact

Cette approche de l'analyse d'impact vise à intégrer, renforcer, rationaliser et remplacer tous les mécanismes distincts d'analyse d'impact qui existent actuellement pour les propositions de la Commission.

- La Commission a acquis une expérience considérable des analyses d'impact sectorielles. Les instruments existants concernent par exemple l'impact sur les entreprises, les échanges, l'environnement, la santé, l'intégration de la dimension hommes-femmes et l'emploi. Toutefois, ces analyses ne sont souvent que partielles et ne portent que sur certains types d'incidences. Cette approche partielle a compliqué l'évaluation des compromis et la comparaison de différents scénarios pour les responsables de l'élaboration des politiques amenés à décider d'une ligne d'action donnée.

L'analyse d'impact remplacera les exigences actuelles en matière d'étude de l'impact sur les entreprises, sur l'égalité entre hommes et femmes, sur l'environnement, sur les petites et moyennes entreprises, sur le commerce, la réglementation, etc. En fait, la nouvelle méthode d'analyse intégrée de l'impact s'appuie sur ces pratiques existantes et les incorpore dans le nouvel outil.

- Il est évident que la portée et la méthodologie de l'analyse d'impact varieront en fonction de l'initiative en question. En particulier, pour certains programmes de dépenses, livres blancs et orientations de négociation pour les accords internationaux, l'analyse d'impact nécessitera une adaptation de l'approche suivie pour évaluer l'impact des initiatives de caractère réglementaire.
- L'analyse d'impact marque une étape importante dans les efforts déployés par la Commission pour renforcer sa culture de l'évaluation. Il est toutefois à noter que

l'évaluation ex ante (budgétaire) et l'analyse d'impact ont des fonctions et des buts différents. **L'évaluation ex ante se concentre principalement sur l'utilisation optimale des ressources, autrement dit le rapport coût-efficacité de l'ensemble des programmes de dépenses/actions proposés pour le budget communautaire. En revanche, l'analyse d'impact est guidée par les politiques et s'attache à déterminer si l'impact des principales propositions d'action est durable et conforme aux principes d'amélioration de la réglementation.**

Conformément au règlement financier, il est et reste obligatoire de procéder aux évaluations ex ante pour toutes les propositions associées à des dépenses budgétaires. Par ailleurs, l'analyse d'impact peut être appliquée à certaines propositions impliquant des dépenses budgétaires. Dans ces cas, vu le chevauchement méthodologique partiel des deux procédures, les aspects spécifiques de l'évaluation ex ante s'ajouteront à l'analyse d'impact générale qui concerne l'amélioration de la réglementation et la durabilité. Dans la pratique, l'analyse d'impact incorporera les éléments spécifiques à l'évaluation ex ante qui, dans certains cas, peuvent ne pas être couverts (notamment pour les questions de rentabilité). De cette manière, **les doubles emplois seront évités** et les exigences du règlement financier seront satisfaites.

1.4. Mise en oeuvre - Introduction progressive des procédures d'analyse intégrée de l'impact

Les procédures d'analyse d'impact seront introduites progressivement.

Afin d'assurer une mise en place progressive du processus, la Commission identifiera, à partir de l'adoption du programme de travail pour 2003, certaines propositions qui feront l'objet d'une analyse d'impact approfondie, telle qu'elle est définie au point 3.2.

L'analyse préliminaire définie au point 3.1 sera requise pour toutes les propositions présentées dans le cadre de la stratégie politique annuelle pour 2004 que la Commission adoptera en **février 2003**. Dans cette décision, la Commission sélectionnera également, sur la base des analyses préliminaires, les propositions nécessitant une analyse approfondie en vue de la stratégie politique annuelle et du programme de travail 2004. Le système sera totalement opérationnel en 2004/2005.

Comme le processus sera adopté de manière progressive, il est entendu que les analyses d'impact seront moins détaillées au cours de la première année de fonctionnement. Elles ne devraient être complètes qu'à partir de 2004.

Les modalités techniques de l'analyse d'impact seront disponibles en **septembre 2002**. Elles s'appuieront sur les orientations existantes des services de la Commission, notamment en matière d'évaluation ex ante.

1.5. Participation des autres institutions et des États membres

Comme la Commission l'a proposé au Conseil de Laeken et au Parlement européen, il y a lieu d'encourager les autres institutions à adopter de nouvelles méthodes de travail similaires, notamment en cas de modifications substantielles de propositions de la Commission (voir section 2.3 du plan d'action pour l'amélioration de la réglementation, COM(2002)278).

Les États membres devraient procéder à des analyses d'impact lorsqu'ils font usage du droit d'initiative en matière de nouvelle législation (justice et affaires intérieures). Ils devraient

également présenter une analyse d'impact des projets de mesures nationales qu'ils communiquent à la Commission. Conformément aux recommandations du groupe Mandelkern, la Commission prévoit que ces analyses d'impact accompagnent systématiquement les projets de dispositions communiqués, à chaque fois qu'une analyse d'impact sur la réglementation nationale a été effectuée. Par ailleurs, il convient également d'encourager les États membres à définir des normes de consultation et d'analyse d'impact pour la transposition des directives qui leur laissent une marge plus importante pour la mise en oeuvre.

Le résultat de l'analyse devrait être communiqué à la Commission pour faciliter le retour d'informations à l'échelon communautaire.

Comme le prévoit la communication sur le plan d'action visant à "simplifier et améliorer l'environnement réglementaire" (introduction, page 4), la Commission prévoit d'entamer des discussions avec les autres institutions en vue de conclure un accord sur les aspects interinstitutionnels.

L'introduction d'une nouvelle procédure intégrée d'analyse d'impact aidera à améliorer la qualité et la cohérence de l'élaboration des politiques. Elle accroîtra également la transparence, la communication et l'information concernant les propositions de la Commission: elle ne remplace donc pas la décision politique.

La nouvelle méthode plus rationnelle sera introduite progressivement, avec la flexibilité nécessaire pour tenir compte de la différence existant entre les divers types d'initiatives politiques et elle remplacera les actuels outils d'analyse afin d'éviter des doubles emplois.

2. CHAMP D'APPLICATION

L'analyse d'impact s'applique aux initiatives majeures, c'est-à-dire celles qui sont présentées par la Commission dans sa stratégie politique annuelle ou dans son programme de travail.

Dans le cadre de l'objectif général d'une "amélioration de la réglementation", le processus d'analyse d'impact vise à ce que la Commission fonde sa décision sur une analyse pertinente de l'impact potentiel pour la société et sur une appréciation équilibrée des différents instruments d'action à disposition.

Un premier principe veut que toutes les propositions législatives et les autres propositions d'action de la Commission proposées pour la stratégie politique annuelle ou pour le programme de travail de la Commission dans le cadre du cycle de planification stratégique et de programmation¹ fassent l'objet de la procédure d'analyse d'impact, pour autant qu'elles aient des incidences économiques, sociales et/ou environnementales potentielles et/ou que leur mise en oeuvre exige l'une ou l'autre forme de mesure réglementaire. Le critère de base est donc la présentation d'une proposition en vue de son incorporation dans la stratégie politique annuelle et/ou le programme de travail de la Commission.

Un deuxième principe veut que, parmi les propositions présentées pour la stratégie politique annuelle ou le programme de travail, l'analyse d'impact soit requise uniquement pour:

¹ Mis en place par la communication du 25 juillet 2001, SEC (2001) 1197.

- les propositions réglementaires telles que les directives et règlements,
- sous une forme appropriée, les autres propositions telles que les livres blancs, les programmes de dépenses et les orientations de négociation des accords internationaux qui ont un impact économique, social ou environnemental.

Toutefois, certains types de propositions seront généralement exemptés de la procédure. Ce sont notamment les livres verts lorsque la formulation d'une politique est toujours en cours, les décisions et rapports réguliers de la Commission, les propositions résultant d'engagements internationaux et les décisions de gestion telles que les décisions d'application, les décisions réglementaires et les adaptations techniques mineures, en ce compris les adaptations au progrès technique. Les mesures prises par la Commission en vertu de son pouvoir de contrôle de la bonne application du droit communautaire sont elles aussi exemptées. La Commission peut cependant, dans certains cas, décider de procéder à une analyse d'impact.

Par ailleurs, il est à noter que, en cas d'imprévu ou de situations de force majeure, la Commission appliquera les dispositions de la présente communication avec la flexibilité requise. À cet égard, il sera dûment tenu compte des obligations pouvant résulter de situations d'urgence, d'engagements internationaux, des questions liées aux droits de l'homme et à la sécurité.

L'analyse d'impact sera appliquée aux principales initiatives présentées par la Commission dans sa stratégie de politique annuelle ou son programme de travail, qu'il s'agisse de propositions de réglementation ou d'autres propositions ayant un impact économique, social ou environnemental.

3. LES DEUX PHASES DU PROCESSUS D'ANALYSE D'IMPACT

La procédure d'analyse d'impact sera intégrée dans le cycle de planification stratégique et de programmation/gestion par activités².

Le processus d'analyse d'impact de la Commission comportera deux phases.

3.1. Analyse préliminaire

(a) Portée

L'analyse préliminaire donne une première vue d'ensemble du problème identifié, des choix possibles et des secteurs concernés. Elle fera office de filtre qui permettra au Collège d'identifier les propositions qui feront l'objet d'une analyse d'impact approfondie (cf. 3.2). L'analyse préliminaire conditionne l'inscription de propositions dans la stratégie politique annuelle ou, lorsque la nature d'une initiative ne peut pas être déterminée avec précision à ce stade initial, dans le programme de travail annuel. La décision de la Commission confirmera la sélection des principales propositions en vue des analyses d'impact approfondies dans la stratégie politique annuelle.

La première phase d'analyse débouchera sur un **compte-rendu succinct** axé sur les principaux facteurs suivants (voir annexe 1) :

² Défini dans la communication sur la gestion par activités, SEC(2001) 1197.

- identification du problème / des objectifs et du résultat souhaité;
- identification des principales possibilités d'action disponibles pour atteindre l'objectif poursuivi, compte tenu des principes de proportionnalité et de subsidiarité et d'indications préliminaires sur l'impact attendu;
- description des travaux préparatoires déjà entrepris et prévus (consultations des parties concernées, études) en indiquant si une analyse d'impact approfondie est nécessaire³.

L'analyse préliminaire doit suivre la méthode qui sera décrite dans les orientations générales, et le rapport doit répondre aux questions types ci-dessus.

(b) Calendrier

L'analyse préliminaire doit être réalisée au début du processus de formulation de la politique, ce qui conditionne l'inclusion d'une proposition législative ou d'action dans la stratégie politique annuelle élaborée en février pour l'année suivante et, au plus tard, être finalisée en novembre en vue de l'inclusion dans le programme de travail. Les fiches d'analyse préliminaire de toutes les propositions doivent être mises à la disposition de la Commission pour examen lors de l'adoption de son programme de travail.

3.2. Analyse d'impact approfondie

a) Décision de la Commission

Sur la base de l'analyse préliminaire, la Commission décide des propositions qui nécessiteront une analyse approfondie dans sa stratégie politique annuelle ou, au plus tard, dans son programme de travail pour l'année suivante. Pour prendre sa décision, la Commission s'appuiera notamment sur les critères suivants.

- La proposition aura-t-elle des incidences économiques, environnementales et/ou sociales substantielles sur un secteur particulier ou sur plusieurs secteurs et aura-t-elle un impact significatif sur les principales parties concernées?
- La proposition constitue-t-elle une réforme majeure de la politique dans un ou plusieurs secteurs?

b) Portée

L'analyse d'impact approfondie poursuit normalement un double objectif:

- procéder à une analyse plus approfondie de l'impact potentiel sur l'économie, la société et l'environnement;
- consulter les parties concernées et les experts compétents conformément aux normes minimales de consultation selon les orientations définies dans la communication relative à la consultation, en tenant dûment compte des exceptions en cas d'obligations spécifiques de consultation prévues par les traités ou les accords internationaux. Cet aspect est important pour la collecte

³ Indiquer, le cas échéant, si une évaluation d'impact complémentaire est nécessaire à un stade ultérieur, par exemple lorsque des mesures de mise en oeuvre seront proposées.

de données et d'informations et pour la validation. Le processus de consultation doit en outre permettre un débat sur des questions plus vastes telles que les aspects éthiques et politiques. Les principaux résultats de cette consultation doivent être résumés dans le rapport d'analyse d'impact.

Pour préparer une analyse d'impact approfondie, il importe d'étudier comment réunir les informations complémentaires requises pour apporter une réponse complète aux questions clés⁴. Lorsqu'il est impossible de réunir toutes les données pertinentes dans un délai raisonnable, des données qualitatives ou partielles seront utilisées. Dans ces cas, une évaluation intermédiaire et/ou ex post doit être explicitement prévue, au plus tard en vue du réexamen de la législation (l'évaluation intermédiaire ou ex post suivra les règles de la communication relative à l'évaluation, ainsi qu'il est précisé à l'annexe 2, section 5).

Le service de la Commission compétent doit présenter les résultats de l'analyse dans un rapport d'analyse d'impact qui fait partie des documents destinés à la consultation interservices pour la proposition concernée. Le rapport d'analyse d'impact doit également être transmis aux autres institutions comme document de travail lorsque la proposition est adoptée par la Commission. Une synthèse des principales conclusions doit figurer dans l'exposé des motifs.

c) Calendrier

Dans la plupart des cas, l'analyse approfondie sera effectuée à la suite de la décision relative à la stratégie politique annuelle au printemps. Les directions générales doivent ensuite rendre compte de l'état d'avancement de l'analyse d'impact approfondie pour qu'une proposition puisse être inscrite dans le programme de travail en automne.

L'analyse d'impact approfondie devra être terminée au plus tard lorsque la proposition entre dans la phase de consultation interservices, et tous les rapports d'analyse d'impact doivent être joints aux documents communiqués pour la consultation interservices.

d) Organisation de l'analyse d'impact approfondie

Pour les propositions que la Commission a décidé de soumettre à une analyse d'impact approfondie, le processus différera sur deux plans: le niveau de détail et l'organisation.

- L'analyse d'impact sera effectuée conformément au principe de l'analyse proportionnelle, selon lequel le degré de précision varie en fonction des effets probables de la proposition. Cela signifie que la *profondeur* de l'analyse sera proportionnelle à l'importance des incidences potentielles. Ainsi, les mesures proposées qui sont susceptibles d'avoir de graves effets secondaires ou de toucher particulièrement certaines catégories sociales devraient être analysées de façon plus approfondie que les modifications techniques mineures de règlements. De même, l'analyse sera adaptée aux circonstances particulières du domaine politique concerné, pour tenir compte des différences entre les types d'activités réalisés par les services et les obligations réglementaires spécifiques.

⁴ L'évaluation d'impact approfondie sera établie conformément aux orientations techniques qui seront publiées sous l'autorité du Secrétariat général à l'automne 2002 et à la méthode générale décrite dans l'annexe 2 de la présente communication. Au besoin, les services peuvent décider de faire appel à des experts extérieurs.

- Normalement, la direction générale compétente conduira l'analyse approfondie en informant le Secrétariat général et en faisant intervenir d'autres directions générales lorsque la proposition est susceptible de les concerner (en faisant, le cas échéant, appel à des conseillers extérieurs).

Dans certains cas, la Commission peut décider que, pour les propositions qui ont un fort impact intersectoriel et sont de la plus haute importance politique, la direction générale responsable de l'analyse d'impact sera assistée par un groupe interservices, qu'en principe elle présidera et qui comprendra les directions générales les plus concernées et le Secrétariat général. La Commission fera en sorte que le concept de ces propositions tienne compte des aspects intersectoriels horizontaux, en particulier des incidences économiques, sociales et environnementales, le plus tôt possible dans le processus. Le groupe interservices aura pour tâche de définir la portée de l'analyse approfondie, d'en suivre l'avancement et de superviser la réalisation des rapports d'analyse d'impact pour les propositions transversales.

La réalisation de l'analyse d'impact relève des services compétents, mais le Secrétariat général coordonnera la structure d'appui de base des nouvelles procédures d'analyse d'impact à travers le cycle de planification stratégique et de programmation/gestion par activités et son réseau, en particulier pour la sélection et le suivi des propositions qui font l'objet d'une analyse d'impact approfondie. Le Secrétariat général coordonnera la délivrance des documents d'orientation, l'organisation de la formation, l'échange de bonnes pratiques et contrôlera la qualité finale des analyses d'impact effectuées.

- Les résultats seront présentés dans un rapport d'analyse d'impact qui sera joint aux documents de la consultation interservices. Cette analyse remplacera les analyses existantes effectuées par les directions générales, telles que les analyses d'impact réglementaire, d'impact sur les entreprises, sur l'environnement, etc. (cf. 1.3), qui seront désormais réalisées par les obligations correspondant à cette catégorie.

L'analyse d'impact sera effectuée conformément au principe de l'analyse proportionnelle.

L'analyse comprendra deux phases: tout d'abord un travail de filtrage fondé sur une brève analyse préliminaire de toutes les propositions du programme de travail, puis une analyse approfondie des propositions sélectionnées.

4. OUTIL D'AIDE POUR LE CHOIX DEFINITIF

L'analyse d'impact est un outil d'aide à la décision et ne remplace pas l'appréciation politique.

Les principaux éléments de l'analyse d'impact approfondie sont décrits à l'annexe 2.

En ce qui concerne le choix politique, les options définitives (autrement dit, un projet de proposition de la Commission présenté au Collège pour décision) apparaîtront au cours du processus d'analyse d'impact. Dans certains cas, l'analyse d'impact peut mettre en évidence une approche de base privilégiée et l'instrument d'action optimal dès le début du processus. L'analyse ultérieure s'attachera alors à améliorer l'efficacité de la proposition en modifiant les principaux paramètres du concept ou les niveaux d'exigence. Elle peut aussi déterminer des mesures d'accompagnement destinées à maximiser les incidences positives et à minimiser les incidences négatives.

La justification des options privilégiées sera clairement exposée dans le rapport d'analyse d'impact. Les instruments de substitution qui permettent d'atteindre le(s) même(s) objectif(s) doivent toujours être envisagés au stade initial de l'élaboration des propositions.

En ce qui concerne le choix des instruments d'action, les types génériques d'instruments envisageables sont les suivants:

- les actions réglementaires normatives (par exemple la définition de normes de qualité de l'air),
- les approches de coréglementation (par exemple le dialogue social),
- les instruments fondés sur le marché (par exemple l'échange de droits d'émission, la fiscalité),
- les interventions financières (par exemple la fiscalité, les subventions, le cofinancement, le financement d'amorçage ou à risque),
- l'action dans l'optique d'accords volontaires ou d'une autorégulation,
- les activités d'information, de mise en réseau ou de coordination,
- les directives-cadres, comme prévu dans le plan d'action relatif à l'amélioration de la réglementation,
- la méthode ouverte de coordination.

Il va sans dire que le choix d'un instrument doit être compatible avec les dispositions applicables du traité. Une combinaison des instruments précités doit également être envisagée compte tenu des compétences respectives de la Communauté et des États membres définies dans le traité.

L'analyse d'impact est une aide à la prise de décision, elle ne remplace pas l'appréciation politique.

Le rapport d'analyse justifiera l'option politique retenue, après examen des différentes possibilités.

5. PRESENTATION ET PUBLICATION

Les fiches d'analyse préliminaire seront jointes au programme de travail de la Commission en tant que documents de travail des services.

Les rapports finals d'analyse d'impact doivent être joints aux documents destinés à la consultation interservices (cf. description de l'annexe 3). De plus, pour les analyses approfondies, les résultats intermédiaires doivent être communiqués le plus rapidement possible aux autres directions générales les plus concernées.

Les principaux résultats des analyses préliminaires et/ou approfondies sont résumés dans l'exposé des motifs. Les rapports finals doivent être joints à la proposition de décision lorsqu'elle est présentée à la Commission pour son adoption définitive. Cela n'affecte pas l'obligation de présenter une fiche financière législative. À ce titre, les rapports d'analyse d'impact seront adoptés par la Commission en tant que document de travail d'appoint des services et transmis aux autres institutions avec la proposition.

La Commission veillera à la transparence totale des résultats de l'analyse d'impact, tant pour l'analyse préliminaire que pour l'analyse approfondie.

ANNEXES:

- (1) FORMAT DE LA FICHE D'ANALYSE PRÉLIMINAIRE
- (2) ÉLÉMENTS DE L'ANALYSE D'IMPACT
- (3) FORMAT INDICATIF DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT APPROFONDIE

ANNEXE 1
Fiche d'analyse préliminaire

1. IDENTIFICATION DU PROBLEME

Décrire le problème auquel l'action/la proposition doit faire face:

Indiquer les évolutions potentiellement non viables associées au problème au plan

- économique:

- social:

- environnemental:

Indiquer les incompatibilités potentielles entre ces trois dimensions ou avec d'autres politiques.

2. OBJECTIF DE LA PROPOSITION

Quel est l'objectif d'action global en termes d'impact escompté?

3. POSSIBILITES D'ACTION

Quelle est l'approche de base proposée pour atteindre l'objectif?

Quels instruments d'action ont été envisagés?

En quoi les possibilités d'action identifiées respectent-elles les principes de subsidiarité et de proportionnalité?

Quelles sont les possibilités d'action qui peuvent être exclues dans la présente phase initiale?

4. IMPACT – POSITIF ET NEGATIF

À titre préliminaire, indiquer quel est l'impact positif et négatif escompté des options retenues, notamment en termes d'effets économiques, sociaux et environnementaux?

Veuillez indiquer qui est concerné ainsi que les éventuelles graves retombées pour une catégorie sociale, un secteur économique ou une région spécifique (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE) à court, moyen et long terme.

5. SUIVI

Quels sont les travaux préparatoires déjà entrepris (consultations, études)?

Une analyse approfondie est-elle recommandée? Oui/non

Une consultation est-elle prévue? Oui/non

ANNEXE 2

Principaux éléments de l'analyse d'impact approfondie

Il y a lieu de poser les questions suivantes lors d'une analyse d'impact approfondie:

- (1) À quel problème l'action/la proposition doit-elle faire face? Quelle serait la valeur ajoutée communautaire?
- (2) Quel objectif principal l'action/la proposition est-elle supposée atteindre?
- (3) Quelles sont les principales possibilités d'action disponibles pour réaliser l'objectif poursuivi?
- (4) Quel est l'impact - positif et négatif - attendu des différentes possibilités identifiées?
- (5) Comment les résultats et les effets de l'action/la proposition peuvent-ils être contrôlés et évalués?

L'analyse peut être itérative de sorte que ces questions ne doivent pas nécessairement être traitées dans l'ordre chronologique strict.

1. ANALYSE DU PROBLEME

La première question du processus d'analyse d'impact concerne l'identification et l'analyse du ou des problèmes dans un ou plusieurs domaines. Le ou les problèmes seront décrits en termes économiques, sociaux et environnementaux. Ils seront exprimés le plus concrètement possible en termes qualitatifs, quantitatifs et, si possible, monétaires. Il y a également lieu de déterminer l'urgence de l'action et tout risque⁵ lié à la situation initiale.

Il est primordial de fournir une description précise et objective des liens de causalité étant donné que trop souvent, à ce premier stade, l'analyse devient déficiente en supposant les liens de cause à effet au lieu de les démontrer. Elle doit également se référer aux résultats de consultations antérieures, par exemple les enseignements tirés des livres verts.

2. IDENTIFIER L'OBJECTIF

Sur la base de l'analyse du problème, les objectifs d'action seront exprimés en termes de résultats escomptés dans un délai donné (autrement dit, en termes de "fins" et non de "moyens"). Le cas échéant, les objectifs fixés précédemment (par exemple dans le traité, la législation, des politiques, des demandes du Conseil existantes, etc.) seront également indiqués en tant base juridique sur laquelle pourrait s'appuyer une proposition d'action de ce type.

Les objectifs initiaux peuvent être revus/affinés à la suite de l'analyse effectuée conformément aux points 3.3 – 3.6.

⁵ On entend habituellement par risque un événement pouvant avoir des conséquences indésirables ou négatives. Il se caractérise par la probabilité de survenance de l'événement et par l'impact en cas de survenance. Ces deux facteurs associés donnent un **niveau d'exposition au risque**. L'analyse doit étudier l'importance de l'exposition au risque et les possibilités de la maîtriser.

3. IDENTIFIER LES MOYENS D'ACTION POSSIBLES ET LES INSTRUMENTS DE SUBSTITUTION

Il convient de toujours envisager les moyens ou instruments de substitution pour réaliser le ou les objectifs d'action dès les premiers stades de la formulation des propositions.

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité doivent également être pris en compte et étudiés à travers le processus d'analyse d'impact: il convient de préciser pourquoi le problème doit être traité au niveau européen et quelle est la valeur ajoutée de l'intervention communautaire par rapport à l'absence d'action réglementaire ou à une action par les États membres.

Le scénario "politique inchangée" doit toujours figurer dans l'analyse comme point de référence ("situation contrefactuelle") dans la comparaison avec les autres possibilités.

Le terme "possibilité d'action" (pour une action au niveau de l'UE) désigne les combinaisons de trois éléments étroitement liés qui seront examinés simultanément:

a) Étude des différents moyens ("approches de base") d'atteindre l'objectif

Dans de nombreux cas, les objectifs poursuivis peuvent être réalisés de plusieurs manières qui doivent être envisagées lors de l'identification des diverses possibilités d'action.

b) Étude des différents instruments d'action

Le choix des instruments doit respecter les dispositions applicables du traité. Une combinaison des différents instruments peut également être envisagée compte tenu des compétences respectives de la Communauté et des États membres définies dans le traité.

En outre, il convient d'étudier comment la proposition s'inscrit dans les règles existantes et futures, lorsqu'elles seront connues, ainsi que dans les politiques en cours d'élaboration.

c) Concentration sur les possibilités d'action réalistes

L'analyse détaillée se concentrera sur un nombre limité de choix réalistes jugés les plus pertinents sur la base des critères suivants:

- pertinence par rapport au problème,
- efficacité dans la réalisation des objectifs (elle doit être quantifiée, si possible, et concrétisée),
- cohérence avec les objectifs économiques, sociaux et environnementaux au sens large,
- interaction avec les autres interventions existantes et prévues de la Communauté,
- coût (moyens requis) et convivialité.

Seules les possibilités qui répondent le mieux à ces critères sont retenues pour la suite de l'analyse. Les autres doivent être écartées.

4. ANALYSE DE L'IMPACT

Pour la possibilité d'action choisie et, si possible, pour les alternatives retenues, il y a lieu d'examiner toutes les incidences positives et négatives correspondantes et d'en faire état dans l'analyse d'impact, en insistant sur leurs dimensions environnementales, économiques et sociales. Ce processus comporte deux phases: les incidences concernées sont d'abord identifiées et évaluées ensuite en termes qualitatifs, quantitatifs et/ou monétaires.

4.1. Identifier les effets ("screening")

L'analyse d'impact doit identifier l'impact direct et indirect des possibilités d'action retenues. Elle doit mettre en évidence les difficultés éventuelles.

Dans la mesure du possible, l'impact sera exprimé en termes économiques, sociaux et environnementaux, mais il peut s'avérer malaisé de grouper certains effets dans l'une ou l'autre de ces catégories. La principale tâche consistera à déterminer tous les effets (positifs et négatifs) pertinents, notamment ceux qui sont dignes d'intérêt au titre de la stratégie de développement durable de l'UE, dans sa dimension intérieure et extérieure (y compris la politique de développement international de l'UE).

Les effets économiques, sociaux et environnementaux sont par exemple:

- effets économiques: effets macro-économiques et micro-économiques, notamment en termes de croissance économique et de compétitivité, c'est-à-dire les variations des coûts de mise en conformité, les charges administratives pour les entreprises/PME, les coûts de la mise en oeuvre pour les pouvoirs publics, l'impact sur le potentiel d'innovation et de développement technologique, l'évolution des investissements, des parts de marchés et de la structure des échanges ainsi que les hausses ou baisses des prix à la consommation, etc.
- effets sociaux: impact sur le capital humain, les droits fondamentaux/de l'homme, compatibilité avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE, évolution des niveaux d'emploi ou de la qualité de l'emploi, évolution concernant l'égalité hommes-femmes, l'exclusion sociale et la pauvreté, impact sur la santé publique, la sécurité, les droits des consommateurs, le capital social, la sécurité (y compris la criminalité et le terrorisme), l'éducation, la formation et la culture, ainsi que les effets distributifs tels que les effets sur des secteurs, des catégories de consommateurs ou de travailleurs spécifiques, etc.
- effets environnementaux: incidences positives et négatives associées à l'évolution de l'environnement telles que l'évolution climatique, la pollution de l'air, de l'eau et du sol, le changement d'affectation des sols, la perte de biodiversité, l'évolution au niveau de la santé publique, etc.

En fonction du problème concerné, on précisera quel groupe social, quel secteur économique ou quelle région est concerné par un effet donné; le cas échéant, les effets distributifs seront analysés, et l'impact interne (dans l'Union) et l'impact externe (hors de l'Union) seront présentés séparément.

4.2. Évaluer l'impact ("scoping")

Plusieurs méthodes d'analyse peuvent être utilisées pour évaluer l'impact. Elles diffèrent au niveau du concept et du champ d'application (par exemple: analyse coûts-avantages, analyse coût-efficacité, analyse des coûts de mise en conformité, analyse multicritères et évaluation des risques). Le choix de la méthode et le niveau de détail varieront en fonction de la nature du problème et des avis en matière de faisabilité. Les orientations techniques pour l'analyse d'impact seront diffusées en septembre 2002 et tiendront compte des bonnes pratiques et des outils d'évaluation existants.

Les paragraphes suivants exposent les principes qu'appliquera la Commission pour l'analyse de l'impact.

- L'impact économique, social et environnemental déterminé pour la possibilité d'action proposée doit être analysé et présenté sous une forme qui permet une meilleure compréhension des compromis entre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux concurrents. Pour faciliter la comparaison entre les différents impacts et identifier les compromis et les situations avantageuses pour tous de manière transparente, il est souhaitable de quantifier l'impact en termes matériels et, le cas échéant, en termes monétaires (en plus de l'appréciation qualitative). Toutefois, les effets non traduisibles en termes quantitatifs ou monétaires ne doivent pas être jugés moins importants étant donné qu'ils peuvent contenir des aspects intéressants pour la décision politique. Les résultats finaux ne peuvent pas non plus toujours trouver leur expression dans un chiffre unique qui montre les avantages ou coûts nets de l'option considérée.
- L'analyse de l'impact se concentrera sur les impacts qui sont susceptibles d'être les plus significatifs et/ou auront des effets de répartition importants. Dans une analyse intégrée, il importe d'éviter les doubles comptages (par exemple, les coûts répercutés sur les consommateurs sous forme de hausses des prix ne doivent pas être comptabilisés aussi comme coûts pour les entreprises).
- La dimension temporelle (impact à court, moyen et long terme) sera également étudiée dans cette optique, par exemple en mettant en balance les effets négatifs à court terme et les effets positifs à long terme, en utilisant un taux d'actualisation lorsque ces effets peuvent être exprimés en termes monétaires. Le caractère ponctuel ou évolutif des effets escomptés sera également précisé.
- Dans une analyse d'impact, il se peut qu'une analyse coûts-avantages stricte ne fournisse pas toujours les informations les plus utiles. Il y a lieu par exemple d'envisager aussi le degré d'irréversibilité. Le principe de précaution doit être appliqué, le cas échéant⁶. Il convient également d'évaluer l'impact sur les objectifs politiques bien établis, lorsqu'ils sont disponibles.
- L'analyse de l'impact est malaisée en raison de la difficulté de faire des prévisions fiables. Le cas échéant, la comparaison des différentes possibilités d'action sera donc accompagnée d'une analyse de sensibilité des résultats aux variations des principales variables internes et externes. Il y a lieu de mettre en évidence au minimum les principaux facteurs qui peuvent modifier l'orientation de l'impact.

⁶ Conformément à la communication de la Commission sur le recours au principe de précaution - COM(2000) 1.

- L'analyse de l'impact doit également prendre en considération le fait que les méthodes varient en fonction des experts.

5. MISE EN OEUVRE, SUIVI ET EVALUATION EX POST

L'analyse d'impact doit identifier toutes les difficultés éventuelles dans la mise en oeuvre des possibilités d'action évaluées et décrire comment elles seront prises en compte, par exemple dans le choix des périodes de mise en oeuvre ou par l'application progressive de la mesure.

Il y a lieu d'inviter les États membres à fournir des informations sur les problèmes auxquels ils seraient confrontés lors de la mise en oeuvre de la proposition (implications pour les administrations publiques et les autorités chargées de l'exécution par exemple).

Les modalités de suivi de la mise en oeuvre de l'option retenue seront décrites. Les évaluations continues ou ex post ultérieures respecteront les modalités définies dans la communication relative à l'évaluation⁷, à savoir une évaluation globale ex post ou intermédiaire d'une périodicité n'excédant pas six ans, en fonction de la nature de chaque activité.

Il y a lieu de définir des procédures pour l'obtention des données de suivi.

⁷ SEC(2000) 1051.

ANNEXE 3

Format indicatif du rapport d'analyse d'impact approfondie

1. À QUEL PROBLEME L'ACTION/LA PROPOSITION DOIT-ELLE FAIRE FACE?

- Quel est le problème dans un domaine d'action donné exprimé en termes économiques, sociaux et environnementaux, y compris les évolutions non viables?
- Quels sont les risques liés à la situation initiale?
- Quels sont les éléments moteurs sous-jacents?
- Que se produirait-il dans un scénario "politique inchangée"?
- Qui est concerné?

2. QUEL OBJECTIF PRINCIPAL L'ACTION/LA PROPOSITION EST-ELLE SUPPOSEE ATTEINDRE?

- Quel est l'objectif d'action global en termes d'effets escomptés?
- Les éventuels objectifs fixés antérieurement ont-ils été pris en compte?

3. QUELLES SONT LES PRINCIPALES POSSIBILITES D'ACTION DISPONIBLES POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF POURSUIVI?

- Quelle est l'approche de base pour atteindre l'objectif?
- Quels sont les instruments d'action envisagés?
- Quels sont les compromis associés à la possibilité d'action proposée?
- Quels sont les "concepts et "niveaux d'exigence" envisagés?
- Quelles sont les possibilités d'action rejetées dans la phase initiale?
- Comment la subsidiarité et la proportionnalité sont-elles prises en considération?

4. QUEL EST L'IMPACT - POSITIF ET NEGATIF - ATTENDU DES DIFFERENTES POSSIBILITES IDENTIFIEES?

- Quel est l'impact positif et négatif escompté des options retenues, notamment en termes d'effets économiques, sociaux et environnementaux, y compris l'impact sur la maîtrise des risques? Existe-t-il un conflit et une incohérence éventuels entre les effets économiques, sociaux et environnementaux pouvant aboutir à des compromis et à des décisions d'action connexes?

- Quelle est l'importance des effets additionnels (autrement dit "marginiaux") attribuables à la proposition d'action, c'est-à-dire les effets qui vont au-delà du scénario "politique inchangée". Description en termes qualitatifs et, le cas échéant, en termes quantitatifs et monétaires.
- Y a-t-il des retombées particulièrement graves pour une catégorie sociale, un secteur économique (indiquer la dimension des entreprises concernées) ou une région spécifique?
- Y a-t-il un impact en dehors de l'Union sur les pays candidats et/ou d'autres pays ("impact externe")?
- Quel est l'impact dans le temps?
- Quels sont les résultats d'une éventuelle analyse du scénario, des risques ou de la sensibilité effectuée?

5. COMMENT CONTROLER ET EVALUER LES RESULTATS ET L'IMPACT DE LA PROPOSITION APRES SA MISE EN OEUVRE?

- Comment la politique sera-t-elle mise en oeuvre?
- Comme la politique sera-t-elle contrôlée?
- Quelles sont les modalités d'une éventuelle évaluation ex post de la politique?

6. CONSULTATION DES INTERVENANTS

- Quels intervenants ont été consultés, à quel stade du processus et à quelle fin?
- Quels sont les résultats de la consultation?

7. PROJET DE PROPOSITION DE LA COMMISSION ET JUSTIFICATION

- Quel est le choix politique définitif et pourquoi?
- Pourquoi une option plus/moins ambitieuse n'a-t-elle pas été retenue?
- Quels sont les compromis associés à la possibilité d'action retenue?
- Si les données ou informations disponibles au stade actuel sont insuffisantes, pourquoi est-il nécessaire de prendre une décision maintenant au lieu de la reporter dans l'attente d'informations de meilleure qualité?
- Des mesures d'accompagnement destinées à maximiser les incidences positives et à minimiser les incidences négatives ont-elles été prises?