



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.11.2006
COM(2006) 691 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

**La mesure des coûts administratifs et la réduction des charges administratives dans
l'Union européenne**

{ COM(2006) 689 final }
{ COM(2006) 690 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

La mesure des coûts administratifs et la réduction des charges administratives dans l'Union européenne

1. INTRODUCTION

La Commission européenne a proposé une stratégie ambitieuse de mesure des coûts administratifs et de réduction des charges administratives dans l'Union européenne, qui inclut l'adoption d'un objectif commun de réduction globale de ces charges de 25 % à moyen terme pour l'ensemble de l'UE. Elle souligne ainsi son engagement en faveur de l'amélioration de la réglementation dans le cadre de sa stratégie pour la «croissance et l'emploi».

Le présent document de travail complète l'«Examen stratégique du programme 'Mieux légiférer' dans l'Union européenne» et détaille les composantes de la stratégie communautaire de mesure des coûts administratifs et de réduction des charges administratives qui sont proposées dans l'examen stratégique. Ces composantes ont été définies sur la base de l'étude pilote concernant la mesure des charges administratives qui a été réalisée au cours de l'été 2006; elles sont résumées ci-dessous¹. Le présent document a pour objectif d'ouvrir un vaste débat avec le Conseil, le Parlement européen, les États membres et les parties intéressées sur la meilleure manière de réduire les charges administratives dans l'UE. En s'appuyant sur les résultats de ce débat, la Commission présentera en janvier 2007, à temps pour le Conseil européen du printemps 2007, une proposition pour un programme d'action communautaire de réduction des charges administratives. Le présent document constitue donc le premier élément de la réponse apportée par la Commission aux conclusions du Conseil européen de juin 2006 qui avait invité la Commission à présenter, au début de 2007, des propositions appropriées en vue de la réduction des charges administratives.

1.1. Les coûts administratifs et l'environnement des entreprises dans l'UE

Une grande partie de la législation communautaire a été mise en place pour corriger les défaillances du marché et assurer des conditions égales pour tous au niveau européen. Souvent, cette protection ne peut être garantie que par l'introduction d'obligations relatives à la fourniture d'informations et de rapports sur l'application de normes législatives. Toutefois, certaines des procédures en place sont devenues excessivement fastidieuses et compliquées, voire inutiles.

Des coûts administratifs inutiles et disproportionnés représentent un frein sérieux à l'activité économique. Ils constituent également une source importante de perturbations dans l'activité des entreprises et sont souvent cités en priorité lors des consultations sur la simplification. La Commission est décidée à réduire ces charges inutiles dans toute la mesure du possible.

Les coûts administratifs sont importants car les entreprises dans l'ensemble de l'UE sont obligées de passer un temps considérable à remplir des formulaires et à faire rapport sur toute une série de sujets. Si les obligations de déclaration superflues sont réduites, le personnel de

¹ «Pilot project on administrative burdens», WIFO-CEPS, octobre 2006.

l'entreprise peut consacrer plus de temps à ses activités principales, ce qui peut diminuer les coûts de production et permettre de réaliser des investissements et des innovations supplémentaires qui, à leur tour, devraient améliorer la productivité et la compétitivité globale.

À ce jour, seuls quatre États membres ont procédé à une mesure de leurs coûts administratifs. Cependant une évaluation basée sur l'extrapolation de données néerlandaises semble indiquer que les coûts administratifs sont de l'ordre de 3,5 % du PIB dans l'UE.

Coûts administratifs par État membre																							
	AT	BL ²	CZ	DE	DK	ES	FI	FR	UK	GR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	RE ²	SK	SI	SE	EU-25		
Part des coûts administratifs dans le PIB (en %) ¹	4,6	2,8	3,3	3,7	1,9	4,6	1,5	3,7	1,5	6,8	6,8	2,4	4,6	3,7	5,0	4,6	6,8	4,6	4,1	1,5	3,5		
¹ D'après Kox (2005): Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies. CPB Memorandum 136. CPB, La Haye.																							
² BL regroupe la Belgique et le Luxembourg; RE regroupe les États membres de la Baltique, Malte et Chypre; les chiffres pour EU-25 sont des moyennes pondérées en fonction du PIB																							

En 2004, le CPB (Bureau central du plan néerlandais) avait estimé qu'une réduction de 25 % de la charge administrative déboucherait à terme sur une augmentation de 1,6 % du PIB de l'Union européenne.

Des travaux récents effectués par les services de la Commission² dans le prolongement des estimations du CPB indiquent qu'une réduction de 25 % des coûts administratifs pourrait se traduire par une augmentation du niveau du PIB pouvant aller jusqu'à 1,5 % – soit près de 150 milliards d'euros³.

² «EPC Better Regulation Thematic Paper», Commission européenne.

³ Il convient de noter que cela correspond à une progression importante du niveau du PIB dans l'année où il est enregistré. Par exemple, si la charge administrative diminuait de 25 % entre 2007 et 2011, le PIB en 2011 serait supérieur de 1,5 % au niveau qu'il atteindrait sans cette diminution. La progression est permanente, dans la mesure où le PIB restera plus élevé si la charge administrative se maintient au niveau plus bas (75 %). Néanmoins, cela n'affectera pas le taux de croissance du PIB, c'est-à-dire la dynamique de croissance du PIB.

Graphique: effets d'une réduction de 25 % des coûts administratifs sur le PIB à l'horizon 2025

Tableau

Réduction des coûts administratifs et hausse du PIB par État membre

(variations en % en 2025 par rapport au PIB de référence)

	AT	BL	CZ	DE	DK	ES	FI	FR	UK	GR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	RE	SK	SI	SE	EU-25
Variations des niveaux du PIB (en %)	1,8	0,9	1,3	1,3	0,7	1,7	0,6	1,4	0,5	2,4	2,6	0,8	1,7	1,3	1,9	1,7	2,6	1,9	1,4	0,5	1,3

Note: BL regroupe la Belgique et le Luxembourg; RE regroupe les États membres de la Baltique, Malte et Chypre; les chiffres pour EU-25 sont des moyennes pondérées en fonction du PIB.

Sources: DG ENTR et CPB 2006

1.2. Définition des coûts administratifs

On entend par coûts administratifs les coûts supportés par les entreprises, le secteur associatif, les pouvoirs publics et les citoyens pour satisfaire aux obligations légales de fournir des informations sur leurs activités (ou production) aux pouvoirs publics ou au secteur privé. Ils sont distincts des coûts de mise en conformité qui résultent des exigences génériques de la législation, par exemple les coûts engendrés par le développement de nouveaux produits ou procédés qui répondent à de nouvelles normes sociales et environnementales. Par conséquent, les mesures de réduction des coûts administratifs se limitent à la rationalisation des exigences d'information et n'affectent pas les principes fondamentaux de la législation de base. Cela permet de penser que les mesures de simplification visant à réduire les coûts administratifs sont plus faciles à définir que les mesures destinées à modifier la nature ou la portée de la législation de base. Compte tenu de leur nature et des expériences des États membres qui ont élaboré des programmes de réduction des coûts administratifs, ces mesures de réduction devraient être relativement simples à adopter et à mettre en œuvre. En cela, elles diffèrent fondamentalement des initiatives de déréglementation.

Les exigences administratives peuvent être décomposées en obligations d'information (OI), selon le mécanisme suivant: un texte législatif peut comporter des exigences en termes d'informations à fournir (par exemple la fourniture régulière d'un certificat de conformité aux autorités). Chaque exigence spécifique dans la législation est définie comme une obligation d'information.

Il est important d'établir une distinction entre les informations qui seraient collectées par les entreprises, même en l'absence d'une législation, et les informations qui ne seraient pas collectées si les dispositions législatives ne l'exigeaient pas. Les premières sont qualifiées de coûts administratifs, les secondes de charges administratives. La stratégie «Mieux légiférer» de la Commission a pour but de mesurer les coûts administratifs et de réduire les charges administratives.

1.3. Répartition des coûts administratifs dans l'Union européenne

Seules trois séries de mesures de référence effectuées par des États membres permettent la ventilation des coûts dans les catégories A, B et C décrites ci-dessous. Les résultats des mesures effectuées aux Pays-Bas et au Danemark⁴ indiquent qu'une faible part seulement des coûts est imputable aux dispositions de transposition et de mise en œuvre, alors que des coûts substantiels sont liés aux obligations nationales et internationales. Les données du Royaume-Uni ne sont pas encore disponibles dans leur totalité, mais seront publiées sous peu; cependant, les données qui ont été communiquées à la Commission pour faciliter l'exercice pilote semblent confirmer l'importance des obligations nationales. À l'évidence, des coûts considérables sont générés au niveau national, d'où la nécessité d'un engagement fort à ce niveau, parallèlement aux efforts de la Commission, pour améliorer l'environnement économique.

Répartition des coûts administratifs pour DK et NL		
Part des coûts administratifs selon l'origine de la législation	DK	NL
Catégorie A: l'origine directe est le droit international ⁵	28 %	43 %
Catégorie B: origine internationale mais mise en œuvre nationale	15 %	13 %
Catégorie C: origine nationale	57 %	44 %

Source: Mesures de référence du Danemark et des Pays-Bas

Les résultats montrent qu'il existe des différences notables entre les États membres examinés, qui sont vraisemblablement dues à des différences dans la méthodologie utilisée pour les mesures, mais qui peuvent aussi s'expliquer par des différences sectorielles dans les économies nationales, par des traditions juridiques différentes et par des cultures administratives différentes⁶. Ces données sont néanmoins importantes car elles permettent de déterminer l'origine des coûts et, par conséquent, de déterminer où il y a matière à simplification. Il est clair que pour que l'objectif commun pour l'UE proposé par la Commission puisse être atteint, des actions sont requises tant au niveau communautaire qu'au niveau national. Seuls des efforts conjoints permettront d'améliorer de manière significative l'environnement des entreprises dans l'UE.

La comparaison des coûts administratifs est aussi rendue difficile par le fait que les textes législatifs varient d'un État membre à l'autre. Afin d'améliorer la comparabilité, il est plus judicieux d'examiner les obligations d'information (OI) que de passer en revue des textes législatifs entiers. Par conséquent, les obligations d'information constituent les éléments de base de tout programme de réduction des coûts administratifs.

Lors de l'identification de l'origine réglementaire, il est essentiel de pouvoir déterminer avec précision si la mesure transpose une obligation définie à un niveau supérieur et si l'autorité chargée de la transposition a ajouté quelque chose à l'obligation «initiale»

⁴ Ce type de ventilation n'est pas disponible pour la République tchèque et n'a pas encore été rendu public pour le Royaume-Uni.

⁵ La catégorie A comprend à la fois les coûts résultant de la législation communautaire et de la législation internationale (non communautaire).

⁶ «Pilot project on administrative burdens», WIFO-CEPS, octobre 2006.

(surréglementation). Cela est important car les responsabilités doivent être clairement établies pour des raisons politiques, mais aussi pratiques. Selon qu'il s'agit de mesures «internes» ou de mesures «de transposition», les traitements devront être différents: lorsque l'autorité concernée a «créé» ou étendu une obligation, elle est libre de la réduire ou de la supprimer; en revanche, lorsqu'elle transpose strictement une obligation, elle ne peut prendre une telle initiative en l'absence d'une décision collective.

La transposition ne pose généralement pas de problèmes, grâce aux renvois et considérants qui figurent dans le préambule des actes. Les coûts administratifs sont essentiellement imputables à quatre sources: le droit international, le droit communautaire, le droit national et le droit régional. Le droit international requiert toujours une transposition. Pour qu'un traité international entre en vigueur, les signataires doivent veiller à ce que ses dispositions acquièrent le statut de législation nationale, autrement dit qu'elles soient transposées dans leur ordre juridique interne. En revanche, pour ce qui est du droit communautaire, une partie est directement applicable («règlements») et une partie doit être transposée («directives»)⁷. En somme, certaines dispositions communautaires et nationales sont une transposition d'obligations internationales (Organisation mondiale du commerce, protocole de Kyoto, etc.), et certaines dispositions nationales et régionales sont une transposition du droit communautaire.

Par ailleurs, il est relativement simple de déterminer l'étendue du phénomène de surréglementation lorsque l'obligation établie par un traité international ou un acte communautaire est claire, précise et inconditionnelle. L'autorité chargée de la transposition ne devrait être tenue pour responsable que des éléments qu'elle ajoute à cette obligation. Lorsque ces conditions ne sont pas réunies, il peut s'avérer nécessaire de recourir à l'avis de spécialistes.

2. MESURE DES COÛTS ADMINISTRATIFS: LES EXPERIENCES ACQUISES A CE JOUR

2.1. Les mesures nationales et la méthode des coûts standard

Il importe de reconnaître l'apport des travaux déjà réalisés par les États membres qui ont été les pionniers en matière de mesures des coûts et d'en tirer les enseignements pour la conception du programme d'action de l'UE. Les efforts entrepris par le ministère des finances néerlandais pour mesurer les coûts administratifs ont abouti à la mise au point de la méthode des coûts standard (MCS). Ce modèle a été développé afin que l'on puisse disposer d'une méthode simplifiée et cohérente pour mesurer et, partant, réduire l'impact de la réglementation applicable aux entreprises.

Le principal atout de la méthode des coûts standard réside dans le caractère très détaillé des mesures des coûts administratifs qu'elle a permis de réaliser, notamment par l'évaluation des activités individuelles. La méthodologie MCS offre la possibilité de produire des données sur les coûts standard des ressources utilisées par les entreprises aux fins de satisfaire aux

⁷ La distinction entre règlements et directives ne constitue pas toujours une base fiable pour déterminer qui est responsable du niveau des obligations administratives. De fait, plusieurs directives fixent des obligations d'information claires, précises et inconditionnelles. Les États membres n'ont, de facto, aucune latitude pour décider de quelle manière se fera la transposition. Inversement, certains règlements prévoient uniquement des obligations générales ou laissent aux États membres le soin de fixer des seuils nationaux.

prescriptions de lois et décrets d'application spécifiques. En pratique, la méthode des coûts standard vise à identifier les obligations d'information contenues dans les règlements qui exigent des entreprises qu'elles mettent un certain nombre d'informations à la disposition des autorités publiques ou des tiers. Il est possible – quoique souvent difficile – de subdiviser ces obligations d'information en ce qu'il est convenu d'appeler les «données requises» (DR). Afin de satisfaire aux obligations en matière d'informations requises – c'est-à-dire, de produire les informations requises – les entreprises concernées doivent généralement s'acquitter de tâches administratives supplémentaires. Les coûts générés par ces activités supplémentaires peuvent résulter de l'emploi de ressources internes (en termes de temps de travail) ou de l'emploi de ressources externes (par exemple les honoraires d'experts ou les coûts d'externalisation). Aux Pays-Bas, cette méthodologie a été utilisée en 2003 pour effectuer des mesures de référence exhaustives.

La méthode des coûts standard (MCS) a été reprise par plusieurs pays et a conduit à la création d'un réseau de membres (pays) qui y participent soit dans l'intention de mesurer leurs coûts administratifs, soit en qualité d'observateurs. Dix-sept⁸ des vingt-cinq États membres de l'UE font actuellement partie de ce réseau et quatre (le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la République tchèque et le Danemark) ont réalisé une analyse exhaustive de leur corpus législatif et ont pu identifier l'origine (nationale ou internationale) des exigences légales en matière de fourniture d'informations. Plusieurs d'entre eux se sont fixé des objectifs de réduction ambitieux. L'Autriche et l'Allemagne ont récemment engagé un processus similaire. Dans d'autres pays membres du réseau MCS qui n'ont pas encore lancé d'opération complète de mesures de référence, l'utilisation de cette méthode a suscité plusieurs initiatives dans divers domaines politiques. Il convient de souligner que, même si l'approche est fondamentalement similaire dans les États membres concernés, il n'en reste pas moins que des différences notables dans l'application précise de la méthode rendent les comparaisons difficiles.

2.2. Le modèle communautaire

Le 23 mars 2005, le Conseil européen a invité «la Commission et le Conseil à examiner une méthodologie commune de mesure des charges administratives avec comme objectif de parvenir à un accord avant la fin de 2005». La communication de la Commission «Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne» adoptée le 16 mars 2005 contient également, sous la forme d'un document de travail des services de la Commission, les grandes lignes détaillées d'un possible «modèle communautaire de calcul des coûts administratifs nets» basé sur la méthode MCS⁹.

Le document de travail des services de la Commission évalue en particulier l'opportunité de l'élaboration d'une approche commune de mesure des coûts administratifs pour corriger les

⁸ Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Suède et Royaume-Uni.

⁹ Document de travail en anglais des services de la Commission européenne sur la réduction des coûts administratifs imposés par la législation («Minimizing Administrative Costs Imposed by Legislation, Detailed Outline of a Possible EU Net Administrative Cost Model»), annexé à la Communication de 2005 «Améliorer la réglementation pour la croissance et l'emploi dans l'Union européenne» - SEC(2005) 175 du 16.3.2005.

différences dans l'application de la méthode des coûts standard. Les avantages attendus d'une telle approche commune sont les suivants:

- clarification d'éventuelles différences dans les procédures adoptées respectivement au niveau de l'Union et des États membres;
- comparaison facilitée entre pays et entre domaines politiques, évaluation comparative des performances et développement des meilleures pratiques;
- économies d'échelle en ce qui concerne la collecte et la validation des données.

Les grandes lignes du modèle communautaire de calcul des coûts administratifs nets ont ensuite été modifiées et peaufinées lors d'une phase pilote exécutée d'avril à septembre 2005. Cette phase pilote avait pour but de tester différentes manières d'évaluer les coûts administratifs imposés par la législation communautaire et a conduit la Commission à présenter une méthodologie révisée, encore appelée «MCS UE»¹⁰. La Commission a énuméré un certain nombre d'améliorations possibles de cette méthodologie, tout en précisant qu'une telle optimisation ne constituait pas une condition préalable à son application. Un manuel opérationnel pour l'application du modèle a été inclus dans les lignes directrices concernant l'analyse d'impact du 15 mars 2006¹¹ et a été traduit dans toutes les langues officielles de l'UE en vue de faciliter la convergence méthodologique. Le modèle MCS UE a été appliqué dans toute une série d'analyses d'impact déjà publiées ou encore à venir¹².

2.3. Comparaison des deux modèles

La plupart des caractéristiques méthodologiques importantes proposées par la Commission présentent de fortes similitudes avec le prototype de la méthode des coûts standard développé à l'origine aux Pays-Bas¹³. La Commission propose notamment d'employer la même équation de base, les mêmes paramètres de coûts pertinents (par exemple tarifs internes/externes, coût de l'équipement et des fournitures), les mêmes formules pour traduire la fréquence des activités administratives et la même approche pour l'évaluation de la performance d'une «entité normalement efficace»¹⁴.

Toutefois, la méthodologie commune de l'UE présente aussi un certain nombre de particularités qui ne se retrouvent actuellement que dans quelques variantes nationales de la méthode MCS. Ces différences ont trait à l'éventail des groupes ciblés par les obligations d'information (y compris les citoyens et le secteur associatif)¹⁵ ainsi qu'à l'approche choisie en

¹⁰ Voir le document de travail des services de la Commission intitulé «Developing an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by EU legislation - Report on the Pilot Phase (April– September 2005)» - SEC(2005) 1329, annexé à la «Communication sur une méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation» COM(2005) 518 du 21.10.2005.

¹¹ Voir http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm.

¹² Voir, par exemple, le document concernant l'impact sur les services postaux - SEC(2006) 1292 accompagnant le texte COM(2006) 594.

¹³ Une analyse méthodologique de fond figure dans le document «Pilot project on administrative burdens», WIFO-CEPS, octobre 2006.

¹⁴ Manuel opérationnel, *passim*.

¹⁵ Le modèle MCS UE a pour objectif d'évaluer les coûts imposés par la législation aux entreprises, au secteur associatif, aux autorités publiques ainsi qu'aux citoyens. À cet égard, la méthodologie commune

ce qui concerne les questions suivantes: inclusion ou non des informations fournies à des acteurs du secteur privé¹⁶, évaluation ou non des coûts exceptionnels substantiels et modalités de fixation d'un seuil d'exclusion pour les obligations d'information¹⁷. Afin de faciliter la saisie et l'extraction des informations, le modèle MCS UE prévoit des typologies des obligations d'information et des actions requises¹⁸. Plus important peut-être, sa fiche de rapport permet de faire le lien entre les mesures de transposition et l'acte original correspondant¹⁹ et elle rend compte de la surréglementation²⁰. Enfin, lorsqu'il est utilisé pour l'analyse d'impact (ex ante), le modèle MCS UE suit une approche fondée sur les «coûts nets», ceux-ci se définissant comme les coûts générés par la mesure proposée moins les coûts supprimés par cette même mesure au niveau communautaire et/ou national. Cette dernière caractéristique conçue pour l'analyse ex ante n'est pas, en tant que telle, adaptée à la mesure des coûts de la législation existante.

3. CONCEVOIR UNE MESURE DES COÛTS ADMINISTRATIFS A L'ECHELLE DE L'UE

3.1. Identification des obligations d'information (OI)

Une des principales conclusions du projet pilote est que l'identification des OI individuelles doit constituer la base du programme de mesure. S'il est connu que le nombre d'obligations d'information varie considérablement d'un État membre à l'autre²¹, celles-ci sont néanmoins plus faciles à comparer que des actes législatifs entiers, qui varient également d'un État membre à l'autre. Cela suppose une classification claire des OI dans les actes de base et les règlements d'exécution ultérieurs, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. C'est là une condition cruciale pour la mesure quantitative, la fixation d'objectifs de réduction appropriés (généraux de référence, par domaine politique, par État membre, par autorité nationale/régionale) et l'attribution des responsabilités (qui doit prendre des mesures de réduction des coûts).

La réalisation d'un exercice de mesure à l'échelle de l'UE comporte plusieurs défis sur le plan méthodologique. Tout d'abord, l'utilisation de la méthodologie suppose de faire l'inventaire précis de toutes les obligations d'information importantes correspondant à des exigences

de l'UE est similaire à la version actuelle du modèle MCS néerlandais, mais semble couvrir un champ plus large que les mesures effectuées au Danemark et au Royaume-Uni.

¹⁶ La méthodologie commune de l'UE ne comprend pas seulement les obligations d'information à l'égard des administrations publiques (par exemple les exigences comptables), mais aussi les obligations d'information à l'égard du secteur privé, notamment des consommateurs (par exemple l'étiquetage). Cette caractéristique est également incluse dans les méthodes de mesure néerlandaise et danoise.

¹⁷ Conformément au principe de l'analyse proportionnée, la méthodologie de l'UE attache une importance particulière à la détermination des seuils les plus appropriés pour définir les obligations d'information qui doivent être exclues de l'analyse. La consultation engagée avec plusieurs États membres a mis en évidence que la seule option possible serait de fixer des seuils exprimés en nombre d'heures, comme dans la variante danoise de la MCS.

¹⁸ Les variantes nationales de la méthode MCS fournissent des listes indicatives.

¹⁹ Si l'acte qui fait l'objet de l'évaluation est la transposition d'un acte adopté à un autre niveau, la fiche de rapport indique les articles et paragraphes de l'acte «original» dans lesquels chaque obligation d'information est définie.

²⁰ Les pourcentages figurant dans les colonnes internationale, UE, nationale et régionale indiquent si la transposition correspond strictement à l'obligation initiale et, si tel n'est pas le cas, quelle est la part du coût supplémentaire dû à la transposition.

²¹ Le Royaume-Uni a recensé près de 20 000 obligations, contre 1 100 au Danemark et 3 000 aux Pays-Bas.

légales contenues dans l'acte législatif. Ensuite, il paraît évident que pour pouvoir réaliser des mesures à l'échelle de l'UE, il est nécessaire de procéder à une certaine harmonisation et à une sélection des obligations d'information à mesurer.

3.2. Exigences minimales d'harmonisation

Étant donné que les États membres qui ont déjà achevé leurs mesures de référence ont adopté des variantes légèrement différentes de la méthode des coûts standard utilisée initialement par les Pays-Bas, il est difficile d'établir des comparaisons entre pays des données existantes, notamment lorsqu'on essaie d'agréger les résultats et de déterminer l'origine des obligations d'information.

Pour le programme de mesure qui est prévu à l'échelle de l'UE, un niveau minimum d'harmonisation sera nécessaire afin de permettre la validation et la comparaison des données, d'obtenir des résultats pertinents au niveau communautaire et de fixer des objectifs de réduction ad hoc.

Les résultats du programme pilote semblent indiquer que les paramètres suivants devront être harmonisés:

- les classifications par origine des obligations d'information;
- les ratios de coûts normalisés (frais généraux);
- le type d'activités administratives et le type de populations concernées (segmentation du nombre de secteurs-entreprises);
- la définition d'une «entreprise efficace»;
- les entités concernées (ménages, entreprises, administrations, etc.).

Ces questions méthodologiques doivent faire l'objet d'un accord préalable entre la Commission et les États membres. Diverses options ont été proposées à ce stade pour chacune des variables citées, mais il paraît judicieux de fonder l'exercice sur les définitions des paramètres figurant dans le modèle MCS UE. Il est toutefois proposé de limiter le champ couvert par ce premier exercice de mesure aux entreprises²², conformément à la stratégie pour la croissance et l'emploi, vu qu'un certain nombre de questions relatives à l'évaluation des coûts imposés à d'autres groupes ne sont pas encore résolues.

3.3. La couverture de l'exercice de mesure: une proposition

Tant la législation européenne que les législations nationales sont à l'origine de coûts administratifs. Étant donné les liens qui existent entre ces deux niveaux législatifs, il est clair que la mesure doit les concerner tous deux. En outre, eu égard à l'ampleur de l'opération, il est évident que tant la Commission que les États membres doivent contribuer au programme. En pratique, trois possibilités peuvent être envisagées en ce qui concerne la **couverture** de

²² Cela n'exclut pas que la Commission puisse lancer des initiatives visant à réduire la charge administrative pour les citoyens, les administrations publiques et/ou le secteur associatif.

l'exercice de mesure au niveau de l'UE. Le programme pourrait chercher à identifier les obligations d'information et à mesurer les coûts administratifs²³:

- des règlements et directives communautaires (y compris les obligations d'information découlant du droit international),
- des règlements communautaires, des directives communautaires et des dispositions nationales de transposition de ces directives,
- des obligations d'information découlant de l'ensemble des sources législatives.

À la lumière des informations dont on dispose pour les pays qui ont déjà mesuré les coûts, la dernière option est celle qui paraît la plus appropriée. Pour des raisons pratiques toutefois, il est proposé que, dans le cadre du projet de mesure coordonné par la Commission, l'exercice porte uniquement sur les règlements et directives communautaires et les dispositions adoptées pour leur transposition au plan national. Parallèlement, les États membres mesureront les obligations d'information découlant de leur législation nationale. Cette organisation du travail garantira une utilisation optimale des ressources disponibles.

Le projet pilote a également montré que les coûts étaient fortement dépendants d'un nombre limité d'obligations d'information. D'après les conclusions du projet pilote, les coûts seraient fortement concentrés dans un nombre limité de domaines politiques. Les données du Royaume-Uni qui seront prochainement publiées par le gouvernement britannique montreraient même une concentration particulièrement élevée. Il serait donc préférable, du moins dans le cadre d'un premier exercice de mesure à l'échelle de l'UE, de fixer des priorités et d'analyser les domaines où les contraintes apparaissent les plus importantes d'après les exercices de mesure menés actuellement au niveau national et d'autres informations disponibles. En se basant sur ces exercices, les domaines cités à l'annexe pourraient donc recevoir la priorité. La liste proposée contient les données relatives aux Pays-Bas, au Danemark et à la République tchèque, ainsi que les données du Royaume-Uni qui ont été transmises à la Commission pour l'exercice pilote et seront publiées prochainement par le gouvernement britannique (voir annexe 2).

Les tableaux des annexes 3 et 4 sont le résultat du projet pilote d'analyse comparative des données des différents pays. Ils proposent un certain nombre de domaines prioritaires pour la réduction des charges administratives. La Commission définira les domaines qu'elle considère comme prioritaires dans le programme d'action qui sera publié en janvier 2007.

Il est clair que les mesures de référence seront effectuées en étroite collaboration entre les États membres et la Commission. Il est dès lors proposé que la Commission dresse un inventaire des obligations d'information (OI) contenues dans la législation communautaire. Cet inventaire sera ensuite validé.

²³ Pour plus de détails techniques, voir le document de travail en anglais des services de la Commission européenne sur la réduction des coûts administratifs imposés par la législation («Minimizing Administrative Costs Imposed by Legislation, Detailed Outline of a Possible EU Net Administrative Cost Model»), annexé à la Communication de 2005 «Améliorer la réglementation pour la croissance et l'emploi dans l'Union européenne» - SEC(2005) 175 du 16.3.2005.

3.4. Questions organisationnelles

La Commission souhaiterait que l'approche précitée soit mise en œuvre par le biais d'un partenariat avec les États membres, comportant notamment un contrat de services qui fera l'objet d'un appel d'offres à lancer en janvier 2007. Les résultats d'autres projets menés par les services de la Commission dans ce domaine seront également exploités. La Commission a notamment l'intention de lancer un certain nombre d'études sur la mesure des charges administratives dans des secteurs spécifiques. C'est ainsi, par exemple, qu'en ce qui concerne le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, une étude de la mesure des charges administratives supportées par les agriculteurs à la suite de la réforme de la PAC de 2003 sera lancée en décembre 2006.

Les services qui seront externalisés concerneront essentiellement la constitution et le fonctionnement d'une équipe internationale d'experts qui réaliseront les travaux demandés par la Commission et les États membres pendant une période d'au maximum trois ans.

Les tâches essentielles du contractant consisteront:

- à aider la Commission et les représentants désignés des gouvernements nationaux à définir les principes fondamentaux d'un exercice complet de mesure, dans des domaines prioritaires, des coûts administratifs engendrés par les législations nationales et communautaire sur la base des principes définis plus haut (qui seront détaillés dans le programme d'action);
- à aider la Commission à développer une série de programmes de réduction des charges administratives en proposant des actions et des objectifs aux niveaux national et communautaire sur la base des meilleures pratiques et de principes communs (voir chapitre 4).

Pour aider la Commission à contrôler les activités du contractant, suivre l'état d'avancement des travaux, définir les priorités et approuver les rapports réguliers du contractant, une task force composée de représentants des services de la Commission et de membres du groupe d'experts nationaux de haut niveau en réglementation pourrait être constituée.

Les travaux ne porteront pas sur les législations nationales pour lesquelles la mesure devrait être effectuée par les États membres eux-mêmes et qui pourront couvrir d'autres domaines prioritaires correspondant aux différentes réalités nationales.

Il est également envisagé de procéder régulièrement à un échange de vues avec le réseau MCS existant qui pourrait contribuer à la résolution des questions méthodologiques susceptibles de se poser. Par ailleurs, les recherches qui ont été menées ont montré que les charges administratives découlant de l'application de la législation pouvaient varier considérablement d'un État membre à l'autre. Tirer des enseignements des initiatives qui ont porté leurs fruits est une des manières de réduire ces charges. La Commission travaillera avec les États membres pour identifier et diffuser les bonnes pratiques dans ce domaine.

4. OBJECTIFS DE REDUCTION DES CHARGES ADMINISTRATIVES

Pour pouvoir réduire les charges administratives dans l'UE, un engagement politique est nécessaire à tous les niveaux. Obtenir un accord sur des objectifs communs de réduction permettra de donner l'impulsion politique nécessaire et rendra tous les acteurs responsables de la réduction des charges qui relèvent de leur compétence. Disposer d'objectifs facilite le contrôle de l'ensemble du processus. En analysant les actions menées par les quatre États membres qui ont déjà lancé des programmes de mesure et de réduction des coûts administratifs, il est possible de tirer un certain nombre d'enseignements utiles pour le développement d'une stratégie communautaire.

4.1. La fixation des objectifs dans quatre États membres

Les quatre pays qui ont déjà entamé (ou terminé) la phase de mesure et qui travaillent sur la base des résultats de cet exercice ont adopté des approches similaires pour leurs stratégies respectives de fixation des objectifs. Tout d'abord, tous ces pays ont fixé un objectif « politique » global avant d'avoir obtenu les résultats (UK) ou même d'entamer la phase de mesure (NL, DK, CZ). Les Pays-Bas et le Danemark se sont fixé un objectif de réduction de 25 % de la mesure de référence (sur cinq ans), tandis que la République tchèque a choisi un objectif de 20 %²⁴. La différence entre ces deux pourcentages n'est pas vraiment significative. Fixer des objectifs généraux permet de poser les bases de l'exercice et fixe le niveau global d'ambition. Si les objectifs précités ont été choisis de façon quelque peu empirique et ne reposent sur aucune analyse spécifique, ils ont parfaitement fonctionné en fournissant un cadre et en générant l'impulsion nécessaire au démarrage de l'exercice. Par ailleurs, les Pays-Bas se sont fixé des objectifs sectoriels spécifiques (par ministère/département) après avoir terminé la phase de mesure. Le Royaume-Uni va faire de même et la République tchèque envisage également cette possibilité. Enfin, trois États membres se sont fixé des objectifs de réduction nets, au sens où les nouvelles contraintes administratives imposées aux entreprises au cours de la période de réduction considérée ont été incluses dans le montant total des charges à réduire.

4.2. Les enseignements à tirer pour la fixation des objectifs de l'UE

Ainsi qu'indiqué dans l'examen stratégique et illustré ci-avant, seuls des objectifs communs au niveau de la Communauté et des États membres peuvent produire des résultats significatifs. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé qu'un objectif commun de réduction soit fixé pour toutes les charges administratives dans l'UE. Pour la fixation d'objectifs, il convient de tenir compte de trois éléments.

Premièrement, il ressort de l'expérience acquise par les États membres précités qu'un objectif général doit être fixé à un stade précoce, parallèlement au lancement d'un exercice de mesure basé sur une méthodologie convenue. La Commission estime que le Conseil européen devrait fixer cet objectif au printemps 2007. Il est proposé de choisir un objectif de réduction des coûts administratifs de 25 % pour l'ensemble de l'UE. Pour la partie de l'exercice de mesure qui lui reviendra, la Commission centrera son action sur les charges observées dans les

²⁴ La République tchèque s'est réservée la possibilité d'ajuster cet objectif quand elle aura terminé l'exercice de mesure.

domaines prioritaires qu'elle proposera dans son programme d'action²⁵. Il est prévu que l'objectif de 25 % soit atteint en cinq ans. À des fins de contrôle, un objectif intermédiaire à trois ans pourrait aussi être proposé. Ce calendrier est ambitieux étant donné qu'un exercice de mesure à cette échelle est sans précédent et qu'il demandera une période assez longue, estimée actuellement au moins à une année et demie. À la fin de l'exercice de mesure, la Commission et les États membres devront formuler des propositions et les accompagner d'une analyse d'impact. Enfin, les changements nécessaires au niveau communautaire devront dans une large mesure être décidés dans le cadre d'une procédure interinstitutionnelle. Ce calendrier nécessitera donc un engagement ferme de la part des institutions et des États membres de l'UE.

Deuxièmement, des objectifs partiels plus spécifiques seront fixés, par domaine politique, sur la base des mesures de référence qui auront été obtenues (au quatrième trimestre 2008). Des objectifs de réduction plus élevés pourraient être envisagés pour des domaines politiques dans lesquels les charges administratives sont particulièrement lourdes et le potentiel de réduction important.

Troisièmement, en plus de l'objectif global et des objectifs partiels, il est proposé d'entamer dès le premier semestre de l'année prochaine les travaux relatifs à un certain nombre de propositions de réduction des charges administratives qui sont susceptibles de produire des résultats significatifs simplement en apportant des changements mineurs à la législation existante. Une exploitation rapide de ces «fruits mûrs» constituerait une preuve tangible du réel engagement des institutions européennes et permettrait d'obtenir à bref délai des résultats significatifs. Il est proposé que ces «fruits mûrs» soient identifiés dans le programme d'action qui sera lancé au début 2007 après la consultation qui aura lieu sur le présent document de travail de la Commission, en tenant dûment compte des processus de révision qui sont en cours ou prévus²⁶.

Les objectifs doivent être entérinés par le Conseil européen et par le Parlement européen afin d'être certain qu'il existe un engagement ferme et général quant au calendrier proposé. Étant donné la nature des propositions de simplification au niveau communautaire, il est suggéré que les propositions de réduction des charges administratives bénéficient d'un traitement prioritaire dans le processus décisionnel interinstitutionnel, de préférence par le biais d'une procédure accélérée²⁷.

Finalement, l'engagement des États membres est essentiel car une partie considérable des coûts provient directement des législations nationales et régionales. Pour que l'objectif global soit atteint, les États membres devront aussi prendre des décisions permettant de réduire les coûts.

Il ressort de l'expérience acquise par les quatre États membres qui ont réalisé des mesures de référence complètes couvrant les coûts engendrés à la fois au niveau communautaire et au niveau des États membres que l'objectif de réduction de 25 % pourrait être atteint en rationalisant les obligations d'information aux deux niveaux. Cette constatation est corroborée

²⁵ Dans les autres exercices de révision prévus ou en cours, y compris la révision du régime de paiement unique des agriculteurs, il sera explicitement fait référence à l'objectif de 25%.

²⁶ Une révision «approfondie» du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil est prévue pour le début 2008; elle comportera également des propositions visant à simplifier le régime et à réduire ainsi les charges administratives.

²⁷ Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», décembre 2003 (JO C 321 du 31.12.2003, p. 1).

par les exercices de mesure plus partiels menés par un plus grand nombre d'États membres pour des secteurs individuels, ainsi qu'il ressort de l'annexe 1. Ces résultats empiriques montrent l'existence de charges administratives significatives qui pourraient être réduites sans qu'il soit porté atteinte aux objectifs de la législation correspondante en se fondant sur certaines méthodes de réduction des coûts décrites au chapitre 5. La Commission est dès lors confiante dans le fait qu'un programme commun avec les États membres s'étalant sur une période de cinq ans permettra d'atteindre l'objectif. Il est tout aussi évident que la capacité à atteindre cet objectif dépendra de l'engagement de toutes les institutions de l'UE et de tous les États membres.

5. PRINCIPES COMMUNS POUR LA REDUCTION DES CHARGES ADMINISTRATIVES

Mesurer les coûts administratifs dans l'UE n'est pas une fin en soi. L'objectif reste de réduire les contraintes bureaucratiques auxquelles sont confrontées les entreprises européennes. Les résultats du projet pilote montrent que les coûts sont fortement concentrés dans certains domaines prioritaires. Il est proposé que l'exercice de mesure par la Commission se concentre également sur ces domaines prioritaires et, si possible, identifie les «fruits mûrs» dans ces domaines. En ce qui concerne la manière de réduire les charges, les principes énumérés ci-après pourraient, s'ils sont acceptés, contribuer de façon significative à la mise en œuvre du processus:

- réduire la fréquence des déclarations obligatoires au niveau minimum nécessaire pour respecter les objectifs de la législation concernée (c'est ainsi que de nombreux règlements financiers imposent une déclaration mensuelle; une réduction de cette fréquence pourrait être envisagée);
- vérifier si la même obligation d'information n'est pas imposée plusieurs fois par des canaux différents et éliminer les chevauchements (c'est ainsi que certaines obligations d'information imposées actuellement en matière d'environnement découlent de plusieurs actes législatifs différents);
- remplacer la collecte d'informations menée actuellement au moyen de formulaires papier par un système de déclaration électronique via Internet en ayant recours, lorsque cela est possible, à des portails intelligents (certaines expériences menées dans les États membres montrent que le recours à des portails intelligents couvrant toute une série d'obligations d'information différentes peut conduire à des économies significatives; en Norvège, le portail «Antinn» couvre pratiquement toutes les obligations d'information imposées aux entreprises par l'administration centrale²⁸);
- introduire des seuils pour les obligations d'information, en s'attachant dans toute la mesure du possible à limiter les contraintes imposées aux petites et moyennes entreprises ou recourir à des méthodes d'échantillonnage (il est un fait avéré que les PME sont particulièrement affectées par les coûts administratifs ; la collecte de données à des fins d'information devrait en tenir compte);

²⁸

Transmission électronique: déclaration du registre des actionnaires: 36 % en 2004, 62 % en 2005; déclarations TVA: 46 % au cours de la première période 2005; déclarations fiscales des entreprises: environ 40 % en 2004, environ 60 % en 2005.

- envisager de remplacer les obligations d'information imposées à toutes les entreprises d'un secteur par une approche fondée sur le risque consistant à cibler les opérateurs qui sont les plus exposés au risque (l'expérience britannique de contrôle du respect de la législation dans un certain nombre de domaines montre que cette approche peut conduire à une réduction significative des coûts sans compromettre l'objectif de la législation);
- réduire ou supprimer les obligations d'information en rapport avec des exigences législatives qui ont disparu ou ont entretemps été modifiées (c'est ainsi, par exemple, que dans le domaine des transports routiers, il subsiste des obligations de fournir des informations qui remontent à l'époque où un permis était nécessaire pour effectuer des transports internationaux).

Il est évident que ces mesures ne doivent pas porter atteinte à l'objectif de la législation concernée et qu'il pourrait y avoir des cas où, pour des raisons de protection de la santé publique ou de l'environnement, de défense des intérêts financiers de la Communauté ou de garantie d'une gestion financière saine, des obligations d'information relativement contraignantes resteront nécessaires.

6. LES PROCHAINES ETAPES

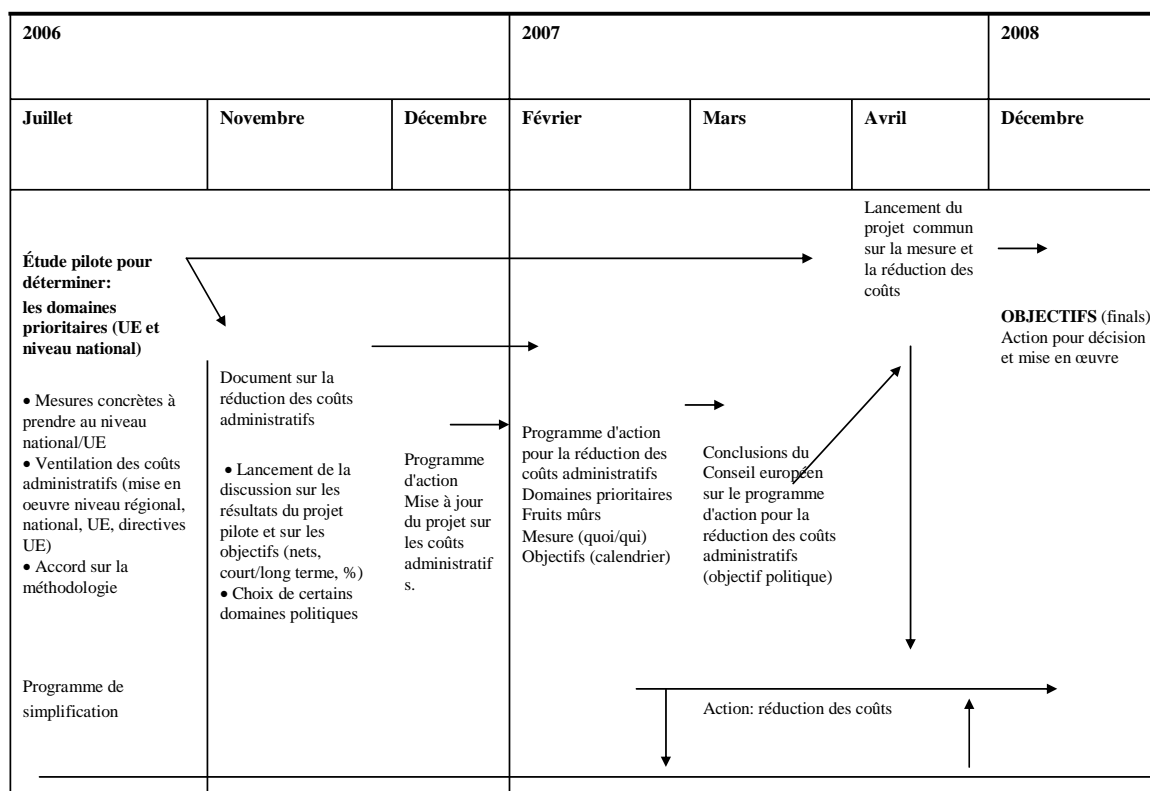
Dans son «Examen stratégique du programme 'Mieux légiférer' dans l'Union européenne»²⁹, la Commission envisage un certain nombre d'étapes, parmi lesquelles la présentation au début de 2007 d'un programme d'action pour la réduction des charges administratives basé sur les résultats des consultations qui auront lieu à propos du présent document de travail de la Commission et de l'«Examen stratégique» auquel il est annexé. Ce programme d'action contiendra également des propositions d'action immédiate concernant les «fruits mûrs».

Le programme d'action contiendra des propositions qui permettront au Conseil européen du printemps 2007:

- de fixer un objectif global de réduction des charges administratives dans l'UE,
- de décider des domaines prioritaires pour la mesure des coûts administratifs et la réduction des charges administratives,
- d'approuver la méthodologie de mesure proposée dans le programme d'action,
- d'approuver la liste des «fruits mûrs» pouvant donner lieu à une action immédiate.

²⁹ COM(2006) 689 du 14.11.2006.

Programme pour la réduction des charges administratives



La Commission, les autres institutions de l'UE et les États membres lanceront alors le programme de mesure et décideront d'actions en ce qui concerne les «fruits mûrs». Le programme commun de mesure pourrait commencer au printemps 2007 et faire l'objet d'un rapport qui serait rédigé pour le quatrième trimestre 2008. À ce stade, la Commission pourrait proposer des objectifs sectoriels plus détaillés ainsi que des actions de simplification.

Ces actions pourraient faire l'objet d'un chapitre distinct dans le programme de simplification glissant qui contient déjà un certain nombre de propositions importantes visant à réduire les charges administratives³⁰. De la sorte, le programme de simplification pourrait contribuer au

³⁰ Voir «First progress report on the Simplification Strategy To Improve The Regulatory Environment» (premier rapport sur la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire), document de travail des services de la Commission, octobre 2006. Exemples de domaines politiques:

- Environnement: révision de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC) et d'autres actes législatifs connexes relatifs aux émissions industrielles afin d'en améliorer la clarté et la cohérence (notamment en matière de rapports) et de rationaliser les exigences;
- Produits de construction: révision de la directive dans le but de clarifier et de réduire les charges administratives, en particulier pour les PME, par davantage de flexibilité dans la formulation et l'utilisation des spécifications techniques, des règles de certification allégées et l'élimination des obstacles à la mise en œuvre qui, jusqu'ici, ont entravé la création d'un véritable marché intérieur pour les produits de construction;
- Statistiques: allègement des obligations de déclaration statistique imposées aux opérateurs économiques, éventuellement en exemptant les PME, sur la base des résultats du projet pilote en cours sur la mesure et la réduction des coûts administratifs et de l'étude de faisabilité portant sur la possibilité de mise en œuvre d'un système de collecte limité à un seul flux.

suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction des charges administratives. Les États membres pourraient en parallèle lancer des actions similaires au cours de la même période et contribuer à la réduction des charges en modifiant leur législation nationale et/ou régionale. Ils pourraient faire rapport sur leurs programmes nationaux de réduction des charges administratives dans le chapitre « Mieux légiférer » de leur rapport sur l'état d'avancement des travaux dans le contexte de la stratégie pour la « croissance et l'emploi ». De la sorte, la Commission pourrait faire rapport annuellement sur les progrès réalisés – tant au niveau communautaire que national – dans son rapport annuel sur l'état d'avancement et aider ainsi le Conseil européen à définir les futures orientations de ce programme.

7. CONCLUSIONS

Dans son « Examen stratégique du programme 'Mieux légiférer' dans l'Union européenne », la Commission européenne propose de réduire de 25% les charges administratives dans l'UE. Des études ont montré que cette démarche pourrait contribuer de façon significative au renforcement de l'environnement économique en Europe et générer des avantages économiques significatifs, de l'ordre de 150 milliards d'euros en termes absolus à moyen terme.

Le présent document propose un cadre directeur basé sur un partenariat entre les institutions de l'UE et les États membres qui devrait permettre d'atteindre cet objectif. L'approche adoptée est axée sur une méthodologie commune de mesure des coûts dans certains domaines prioritaires convenus et sur des principes communs pour la réduction des charges. Les progrès réalisés pourraient être mesurés à l'aune d'objectifs partiels et intermédiaires convenus.

Si les avantages d'une telle approche peuvent être substantiels, il convient de ne pas sous-estimer les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ce projet. Pour qu'il porte ses fruits, un engagement ferme de toutes les institutions de l'UE et de tous les États membres est dès lors essentiel.

Tous commentaires ou suggestions relatifs à l'approche décrite dans le présent document sont les bienvenus. Toutes les parties intéressées sont invitées à faire part de leur avis. Sur la base de cette consultation, la Commission finalisera sa proposition de programme d'action pour la mesure et la réduction des charges administratives dans l'UE qu'elle a l'intention de présenter au début de l'année 2007.

Prière d'envoyer vos commentaires pour le 1^{er} janvier 2007 à l'adresse e-mail suivante:

ENTR-ADMIN-BURDENS@ec.europa.eu

ANNEXE 1

Current initiatives in Member States for measuring administrative costs in selected areas

(updated at September 2006)

Country	AT	BE	CZ	DK	DE	EE	FI	FR	HU	IE	IT	LV	NL	PL	SE	UK
Area																
Tax																
- VAT (excl. invoicing)	P	Y	Y	Y	P	Y	P	N	Y	N	P	P	Y	Y	Y	Y
- Excise duties	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	Y	Y
- Other tax	P	N	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	Y	Y
Business and economic affairs	P	Y	Y	Y	P	N	N	N	P	N	N	N	Y	P	N	Y
Statistics	P	P	Y	Y	P	Y	N	N	P	N	N	N	Y	P	P	Y
Justice	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Annual Reporting	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	P	P	N	Y	P	Y	Y
Financial Markets	P	N	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y	N	Y
Environment	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	Y	Y
Business permits	P	P	Y	Y	P	Y	N	P	P	N	P	N	Y	P	N	Y
Social affairs	P	P	Y	Y	P	N	N	N	P	N	N	N	Y	P	N	Y
Labour Law	P	P	Y	Y	P	P	N	N	P	N	P	N	Y	P	Y	Y
Safety at work	P	P	Y	Y	P	P	N	N	P	N	P	N	Y	P	Y	Y
(Food) safety	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	N	Y
Interior	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Health	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Family, consumer affairs	P	P	Y	Y	P	N	N	N	P	P	N	N	Y	N	N	Y
Science, Technology, Innovation	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Culture	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Transport	P	P	Y	Y	P	N	N	P	P	N	P	N	Y	Y	N	Y
Agriculture	P	P	Y	Y	P	N	N	P	P	N	N	N	Y	N	Y	Y
Overall Baseline measurement	P	N	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	P	Y
Source: SCM network																
Y= Measured																
P= Planned or being measured																
N= not measured																

ANNEXE 2

Possible priority areas of Community legislation as indicated by national measurements

No	Area	EC legislation - examples	NL	DK	CZ
1	Annual Accounts/Company Law	Fourth Council Directive 78/660/EEC of 25 July 1978 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty on the annual accounts of certain types of companies.	The area 'private law', which includes accounting, represents 22.5% of Total administrative burdens in Cat. A and 12.8% in Cat. B in the NL.	27% of Cat. A and 12.9% of B	n.a.
		3 rd Council Directive of 9 October 1978 (78/855/EEC) and 6 th Council Directive of 17 December 1982 (82/891/EEC)			
		Council regulation (EC) No 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings			
		Second Council Directive of 13 December 1976 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 58 of the Treaty, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent (77/91/EEC)			
2	Health Protection (including Animal Health and Zootechnics)	Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use	Health protection is 23.41% of Cat. A, whereas 'health care is 4.87%. In Cat. B, percentages are much lower (0.43% and 0)	Approx. 4.8% of Cat. A and 12.9% of Cat. B	12.8% of Cat. A and 21.8% of Cat. B
		Directive 2001/20/EC on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the implementation of good clinical practice in the conduct of clinical trials on medicinal products for human use			
3	Working environment/employment relations	Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work	9.63% of Cat. A and 8.27% of Cat. B.	Approx. 7.9% of Cat. A and 10.6% of Cat. B	n.a.

No	Area	EC legislation - examples	NL	DK	CZ
4	Fiscal Law/VAT	Sixth Council Directive 77/388/EEC of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes - Common system of value added tax: uniform basis of assessment	19.02% of Cat A and 14.27% of Cat. B	9.7% of Cat. A and 3.7% of Cat. B (includes duties)	n.a.
5	Statistics	Council Regulation (EEC) No 3330/91 and Commission Regulation (EC) No 1901/2000 laying down certain provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 3330/91	low percentages, but it was likely included in other areas, depending on the areas in which statistical have to be produced	2.6% of Cat. A (includes keeping logbooks for fisheries)	4.4% of Cat. A and 5.3% of Cat. B
6	Agriculture and Agricultural Subsidies	Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001	0.15% of Cat. A and 1.61% of Cat. B	13.2% of Cat. B (includes direct support to farmers, agricultural use of fertilizers, premium for livestock and commercial keeping of animals)	Protection of plants and plant products is 1.2% of Cat. A and 1.3% of Cat.B. Marketing of seeds and plants is 2.6% of Cat. B

No	Area	EC legislation - examples	NL	DK	CZ
7	Food Labelling	<p>Regulation (EC) No 1760/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and beef products and repealing Council Regulation (EC) No 820/97</p> <p>Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs. (article 3-25)</p>	n.a.	7.6% of Cat. A	<p>Labelling of food is included in "production and placing on the market of food and tobacco products" and in "requirements for packaging", which jointly account for 53.9% of Cat. A</p> <p>Food and tobacco labelling accounts for 25% of Cat. B.</p>

No	Area	EC legislation - examples	NL	DK	CZ
8	Transport	<p>EEC Council: Regulation No 11 concerning the abolition of discrimination in transport rates and conditions, in implementation of Article 79 (3) of the Treaty establishing the European Economic Community</p> <p>Council Regulation (EEC) No 3820/85 of 20 December 1985 on the harmonization of certain social legislation relating to road transport; Council Regulation (EEC) No 3821/85 of 20 December 1985 on recording equipment in road transport; COUNCIL REGULATION (EC) No 2135/98 of 24 September 1998 amending Regulation (EEC) No 3821/85 on recording equipment in road transport and Directive 88/599/EEC concerning the application of Regulations (EEC) No 3820/84 and (EEC) No 3821/85</p> <p>Regulation No 725/2004 of 31 March 2004 on enhancing ship and port facility security</p> <p>Council Directive 94/57/EC of 22 November 1994 on common rules and standards for ship inspection and survey organizations and for the relevant activities of maritime administrations.</p> <p>Council Directive 96/26/EC of 29 April 1996 on admission to the occupation of road haulage operator and road passenger transport operator and mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications intended to facilitate for these operators the right to freedom of establishment in national and international transport operations;</p> <p>Council Directive 97/70/EC of 11 December 1997 setting up a harmonized safety regime for fishing vessels of 24 meters in length and over.</p> <p>Council Directive 96/35/EC of 3 June 1996 on the appointment and vocational qualification of safety advisers for the transport of dangerous goods by road, rail and inland waterway;</p> <p>Council Directive 80/1119/EEC of 17 November 1980 on statistical returns in respect of carriage of goods by inland waterways;</p> <p>Directive 2004/49/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on safety on the Community's railways and amending Council Directive 95/18/EC on the licensing of railway undertakings and Directive 2001/14/EC on the allocation of railway infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure and safety certification (Railway Safety Directive);</p>	4.71% of Cat A and 5.76% of Cat. B	n.a	n.a.

9	Fisheries legislation	Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs;			
		Council Regulation (EEC) No 2847/93 of 12 October 1993 establishing a control system applicable to the common fisheries policy Council Directive 97/70/EC of 11 December 1997 setting up a harmonized safety regime for fishing vessels of 24 meters in length and over.	n.a	n.a	n.a

Source: Pilot project on administrative burdens

ANNEXE 3

Priority areas at national level

Below are tables reporting the most burdensome areas resulting from national legislation³¹.

Denmark Top-20 C-legislation	Costs (€)	Share of C	Share of total costs
Tax requirements for accounts	403.893.874	17,3%	9,7%
Annual accounts	257.738.456	11,0%	6,2%
Taxation	195.439.575	8,4%	4,7%
Price labelling	166.712.672	7,1%	4,0%
Self-checking in the food industry	100.016.302	4,3%	2,4%
Holidays	61.333.135	2,6%	1,5%
Income taxation etc.	60.185.549	2,6%	1,4%
Supplementary pensions	59.695.163	2,6%	1,4%
Working environment II	55.839.686	2,4%	1,3%
Legal framework between employers and employees	42.827.736	1,8%	1,0%
Invoicing of road, soil, sewer etc.	41.949.880	1,8%	1,0%
Private limited companies	40.991.726	1,8%	1,0%
Supplementary pensions II	29.738.100	1,3%	0,7%
Land register	27.548.139	1,2%	0,7%
Taxation of pensions	25.065.589	1,1%	0,6%
Sale and purchase of real-estate	24.447.172	1,0%	0,6%
Good practice for financial companies	24.324.442	1,0%	0,6%
Public limited companies	21.721.877	0,9%	0,5%
Unemployment benefits (sickness and maternity)	20.510.223	0,9%	0,5%
Land register II	17.210.322	0,7%	0,4%
Total	1.677.189.619	71,8%	40,2%

³¹

«Pilot project on administrative burdens», WIFO-CEPS, October 2006.

ANNEXE 4

Netherlands- Administrative costs by domain	C
Fiscal law	1984,12
Employee insurances	982,20
Health care	870,97
Private law	521,81
Spatial planning: Environmental licenses (general)	304,21
Labour relations	301,70
Working conditions	295,30
Buildings	294,53
Financial markets	211,70
Transport of goods	204,15
Social care	186,20
Medical ethics	124,66
Road traffic law	103,44
Spatial planning: Environmental licenses (sectoral)	101,13
Constitutional and administrative law	99,98
Spatial planning & urban renewal	84,65
Traffic: general	64,07
Agriculture	63,00
Water facilities/constructions	56,91
Corporations and rent law	52,79
Labour market and welfare	47,70
Competition law, ex pricing law	46,07
Seagoing	38,96
Agriculture	38,21
Spatial planning: Rest	30,29
Cluster Telecom & Post	27,67
Soil / ground	24,64
Cat c	18,14
Health protection	15,64
Energy	9,45
Waste	9,33
Inland navigation	8,52
Transportation of persons	7,85
Waste/material & products	5,99
Aviation	3,87
Statistics	3,53