



Strasbourg, le 12.12.2012
COM(2012) 746 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Pour une réglementation de l'UE bien affûtée

{SWD(2012) 422 final}
{SWD(2012) 423 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Pour une réglementation de l'UE bien affûtée

1. RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE: RÉPONDRE À L'IMPÉRATIF ÉCONOMIQUE

La législation de l'UE est essentielle pour atteindre les objectifs du traité UE ainsi que pour instaurer les conditions d'une croissance intelligente, durable et inclusive, au profit des citoyens, des entreprises et des travailleurs. La réalisation de ces objectifs relève de la responsabilité partagée de la Commission, des autres institutions et des États membres. La crise économique et financière a rendu manifestes les coûts de l'inaction, d'une législation peu développée et d'une application limitée de celle-ci dans certains domaines. Elle a fait naître un besoin de gouvernance économique renforcée et de régulation financière au niveau de l'UE. La crise a en même temps attiré l'attention sur les coûts de la législation européenne et les difficultés posées par la mise en œuvre et l'application des dispositions déjà en vigueur au niveau national. Les administrations nationales, déjà sous pression, ont du mal à suivre le rythme en matière de transposition et d'application de la législation de l'UE. Les entreprises et les citoyens se plaignent de la complexité des législations et des charges administratives qu'elles représentent. Le Conseil européen a donc appelé à des efforts supplémentaires pour alléger la charge réglementaire générale tant au niveau de l'UE qu'au niveau national.

La Commission s'efforce d'apporter une réponse à ces préoccupations. Depuis les nouvelles initiatives présentées il y a deux ans¹, elle a renforcé son système d'analyse d'impact. L'objectif de 25 % fixé dans le programme d'action pour la réduction des charges administratives a été atteint, voire dépassé. La législation a été simplifiée et codifiée et le Parlement européen et le Conseil examinent actuellement des propositions importantes de simplification dans plusieurs domaines. La Commission a présenté, par exemple, un programme de simplification ambitieux qui couvre le prochain cadre financier pluriannuel². Elle applique le principe «priorité aux PME» et utilise l'ensemble des instruments réglementaires à sa disposition (depuis les consultations renforcées et l'analyse d'impact jusqu'au suivi spécifique de la mise en œuvre) afin d'adapter la réglementation de l'UE aux besoins des micro-entreprises³. Des évaluations des politiques réalisées à titre expérimental (les «bilans de qualité»)

¹ COM(2010) 543, «Une réglementation intelligente au sein de l'UE».

² Voir COM(2011) 500 «Un budget pour la stratégie Europe 2020», règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 et COM(2012) 42 «Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020».

³ COM(2011) 803, «Alléger les charges imposées aux PME par la réglementation». Au début 2013, la Commission présentera un premier rapport d'avancement ainsi qu'un tableau de bord mettant particulièrement l'accent sur les priorités retenues par les petites entreprises au cours des conférences qui se sont tenues dans les États membres ainsi que dans les consultations organisées à l'échelle de l'UE jusqu'à la fin de 2012.

ont été lancées⁴. De nombreux problèmes concernant l'application correcte de la législation de l'UE sont résolus sans avoir à recourir à des procédures formelles d'infraction. Le public est systématiquement consulté sur les initiatives stratégiques.

La Commission entend poursuivre ces actions et est déterminée à réaliser les objectifs des politiques à un coût minimal, pour parvenir aux bienfaits que seule la législation de l'UE peut apporter et afin d'éliminer toutes les charges inutiles imposées par les réglementations. Elle continuera à renforcer ses instruments réglementaires et à les utiliser systématiquement dans l'ensemble de ses activités liées à l'élaboration de la législation. Elle accélérera également la mise en œuvre et l'application de la réglementation en étroite collaboration avec les autres institutions européennes et les États membres. Elle combinera plusieurs initiatives en cours en un seul programme pour une réglementation affûtée et performante, baptisé «REFIT» (pour «*Regulatory Fitness and Performance Programme*»), qui vise à supprimer les coûts inutiles générés par la réglementation (c'est-à-dire les charges) et à faire en sorte que l'ensemble de la législation de l'UE reste adapté à sa finalité.

La Commission n'est pas convaincue que la fixation d'objectifs généraux et/ou de formules quantitatives pour la gestion du corpus législatif produira les résultats recherchés. Cette gestion exige une méthode plus adaptée assortie d'une analyse des avantages et des coûts réels de manière à déterminer s'ils sont directement liés à la législation de l'UE ou aux choix opérés par les États membres pour sa mise en œuvre. Une telle méthode permettrait de cibler plus précisément les réductions de coûts et les améliorations à apporter à la réglementation et serait plus adaptée aux spécificités de l'élaboration des politiques de l'UE.

Pour renforcer son approche de la réglementation intelligente, la Commission s'est inspiré des contributions du Parlement européen⁵, du Comité des régions⁶, d'une consultation publique⁷, du comité d'analyses d'impact⁸, des travaux du groupe d'experts nationaux de haut niveau en réglementation et du groupe de haut niveau sur les charges administratives, ainsi que de la «recommandation 2012 de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaires»⁹.

2. UN PROGRAMME POUR UNE RÉGLEMENTATION AFFÛTÉE ET PERFORMANTE

La situation économique actuelle exige que la législation de l'Union soit encore plus efficiente dans la réalisation de ses objectifs d'intérêt général et qu'elle représente une valeur ajoutée manifeste, apporte les meilleurs résultats au moindre coût et respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le résultat final doit être

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf

⁵ Rapport sur le 18^e rapport «Mieux légiférer» et rapport sur le 28^e rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne.

⁶ Avis du Comité des régions sur «la réglementation intelligente» (2012/C 9/04).

⁷

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/consultation_fr.pdf.

⁸ SEC(2012) 101, «Rapport 2011 du comité d'analyses d'impact».

⁹ <http://www.oecd.org/fr/gov/politiquereglementaire/50088077.pdf>.

un cadre réglementaire simple, clair, stable et prévisible pour les entreprises, les travailleurs et les citoyens.

Afin d'encre se rapprocher de cet objectif, la Commission lancera un programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) en s'appuyant sur son expérience dans le domaine de l'évaluation et de la réduction des charges administratives. Ce programme fera l'inventaire des charges, des incohérences, des lacunes et des mesures inefficaces. Une attention particulière sera portée à la possible existence de charges réglementaires liées aux modalités de mise en œuvre de la législation de l'UE aux niveaux national et infranational¹⁰. Grâce au programme REFIT, la Commission recensera, évaluera et adoptera les initiatives permettant de réduire sensiblement les coûts réglementaires ou de simplifier la réglementation de façon appréciable et assurera le suivi de leur mise en œuvre.

Le programme REFIT s'appuie sur une approche plus large de l'évaluation des politiques expérimentée au moyen des «bilans de la qualité»¹¹ lancés depuis 2010. L'expérience acquise jusqu'à présent a montré qu'il est nécessaire de disposer d'un cadre commun pour la conduite de ces analyses – afin de pouvoir, d'une part, démontrer comment elles s'insèrent dans l'objectif général d'une réglementation intelligente et d'une suppression des charges, et, d'autre part, associer tous les niveaux pertinents de gouvernement et faciliter une large participation des acteurs intéressés.

Le programme REFIT servira dans un premier temps à dresser l'inventaire des domaines de la réglementation et des textes législatifs pour lesquels le potentiel de simplification des règles et de réduction des coûts réglementaires pour les entreprises et les citoyens est le plus important, sans pour autant compromettre la réalisation des objectifs d'intérêt général. Cet inventaire mettra, en principe, en évidence les domaines dans lesquels une évaluation plus approfondie est nécessaire, notamment en ce qui concerne les coûts et les avantages. Ces évaluations devront également déterminer s'il convient d'envisager des objectifs quantitatifs pour la diminution des charges dans le domaine concerné et pour ce qui est des responsabilités respectives de l'UE et des États membres. Si l'inventaire apporte des preuves suffisantes de la nécessité d'une action immédiate, une procédure d'analyse d'impact sera lancée pour les propositions concernées. Les parties intéressées seront informées tout au long du processus et leurs avis seront essentiels pour la hiérarchisation des actions.

Le programme REFIT sera mis en œuvre de manière transparente. Conformément à sa pratique consistant à travailler sur la base d'évaluations, la Commission n'examinera, en principe, des propositions dans des domaines de la législation en vigueur qu'une fois achevés l'inventaire des réglementations et le travail d'évaluation ultérieur qui aura été jugé nécessaire. La planification sera publique. Les évaluations dans le cadre de REFIT seront rendues publiques dès 2014 dans des plans

¹⁰ Les charges administratives qui viennent s'ajouter pendant la mise en œuvre de la législation de l'UE au niveau national sont estimées à un tiers du total environ.

¹¹ Ces bilans ont porté, dans le domaine environnemental, sur la politique de l'UE en ce qui concerne l'eau douce, dans le domaine social, sur l'information et la consultation des travailleurs, ainsi que sur la réception des véhicules à moteur, la législation dans le domaine de la chaîne alimentaire et la politique relative au marché aérien intérieur.

d'évaluation pluriannuels. Une annexe spécifique du programme de travail de la Commission établira la liste de toutes les initiatives prévues au titre du programme REFIT à compter du programme de travail 2014. Un système de suivi (tableau de bord) sera mis en place afin d'évaluer l'état d'avancement des propositions dans les institutions de l'UE ainsi qu'au stade de la mise en œuvre.

Certains domaines pour lesquels une évaluation sera programmée au titre de REFIT relèveront probablement aussi d'actions en cours ou en préparation. Pourront ainsi être exploités, par exemple, les résultats de la consultation des PME en cours dans l'ensemble de l'Union concernant les dix règlements de l'UE qu'elles considèrent comme les plus contraignants et les résultats des «bilans de qualité» en cours ainsi que d'autres travaux d'évaluation de la réglementation¹². Le programme glissant de simplification et les travaux en cours en matière de réduction des charges réglementaires pour les petites entreprises seront aussi immédiatement intégrés dans le nouveau programme. Les évaluations des politiques concernant l'information et la consultation des travailleurs dans le domaine social, la réception des véhicules à moteur, le marché aérien intérieur et la législation relative à la chaîne alimentaire, une fois achevées, apporteront aussi des indications complémentaires. Les réexamens des dispositions relatives aux déchets, au secteur du commerce de détail, à la santé et à la sécurité au travail, au raffinage du pétrole, à l'aluminium et à d'autres produits industriels sont également déjà programmés.

Enfin, le programme REFIT inclura un suivi du programme de réduction des charges administratives (le programme ABR plus). En 2007, ce programme visait à réduire de 25 % d'ici 2012 les charges imputables à la législation de l'UE qui pesaient sur les entreprises. Il a couvert 80 % environ des principales sources de charge administrative. La Commission a dépassé l'objectif fixé en présentant des propositions visant à diminuer la charge administrative de plus de 30 %, alors que dans le même temps les colégislateurs adoptaient des mesures équivalant à 25 %. Les résultats détaillés du programme d'action sont présentés dans un document de travail des services de la Commission joint en annexe¹³.

Les résultats de ces efforts ne pourront se concrétiser qu'une fois le programme de réduction des charges administratives mené à bien. L'ABR Plus mettra par conséquent l'accent sur le suivi dans les États membres. Ceux-ci seront invités à faire rapport, d'ici au 31 décembre 2013, sur la façon dont ils mettent en œuvre les mesures ABR dans leur pays. Le groupe de haut niveau sur les charges administratives sera chargé d'apporter son aide et ses conseils pour ce suivi, en comparant les résultats estimés avec les estimations initiales et en facilitant l'échange de bonnes pratiques entre les États membres. Il examinera également, en collaboration avec les entreprises et les États membres, la mise en œuvre par les États membres des mesures de réduction des charges administratives inutiles prises par l'UE, notamment en faveur des petites entreprises. Le mandat du groupe de haut niveau est par conséquent prorogé jusqu'à la fin de l'actuel mandat de la Commission.

¹² Notamment les résultats déjà disponibles pour la construction, les entreprises et les services touristiques.

¹³ SWD(2012) 422, «Review of the Commission Consultation Policy».

3. LES INSTRUMENTS DE LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE: AMÉLIORER LA PERFORMANCE

Dans le cadre de sa politique de réglementation intelligente, la Commission a recours à divers instruments qu'elle améliore constamment.

3.1. L'analyse d'impact

Le système d'analyse d'impact (AI) de la Commission a été qualifié d'excellent¹⁴: il sert à analyser, de manière transparente, les options législatives et non législatives en comparant à la fois les avantages et les coûts potentiels en termes économiques, sociaux et environnementaux. Le système est exhaustif, transparent et soumis à un contrôle indépendant¹⁵. Toutes les propositions ayant d'importantes retombées directes sont soumises à une analyse d'impact. Au cours des deux dernières années, des orientations opérationnelles ont été publiées pour l'analyse des effets sur les droits fondamentaux¹⁶, la compétitivité¹⁷ et les micro-entreprises¹⁸. Le contrôle indépendant effectué par le comité d'analyses d'impact (IAB)¹⁹ améliore la qualité des rapports; de plus, une proposition ne peut être soumise à la Commission pour décision qu'après avoir obtenu un avis positif de l'IAB. Ce contrôle a été renforcé grâce à des modifications ciblées du mandat et du règlement intérieur de l'IAB²⁰. La réalisation ou non d'une AI est annoncée dans une feuille de route accessible au public²¹. Les AI ainsi que les avis de l'IAB sont également rendus publics. Depuis sa création en 2006, l'IAB a émis plus de 700 avis. La création d'une nouvelle «Direction de l'évaluation de l'impact» au sein du Parlement européen ajoute un niveau supplémentaire de surveillance extérieure et de contrôle de la qualité.

La plupart des répondants à la consultation des parties intéressées sont en faveur de l'approche intégrée défendue par la Commission. Les propositions les plus fréquentes pour atteindre de manière plus constante un niveau de qualité encore plus élevé sont les suivantes: un effort plus important de quantification des impacts, une présentation plus claire des résultats essentiels, une consultation sur les projets d'analyse d'impact, des membres extérieurs pour l'IAB et l'obligation incontournable d'obtenir un avis positif de ce dernier.

Les indications disponibles et les études réalisées montrent que le système actuel est efficace. Selon une étude réalisée par le Parlement européen²², le système de l'UE est comparativement bien développé, comptant à la fois des contrôles internes et

¹⁴ OCDE 2011, «Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission»; Parlement européen 2011, «Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU»; CEPS/Université d'Exeter 2012, «Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings».

¹⁵ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 3/2010: «L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décision?».

¹⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_0567_en.pdf.

¹⁷ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_0567_en.pdf.

¹⁸ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf.

¹⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

²⁰ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/members_en.htm.

²¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm

²² Voir la note 14.

externes ainsi que des bilans, et il est généralement admis que l'IAB contribue à améliorer la qualité des analyses d'impact. Selon l'analyse du CEPS de l'université d'Exeter²³, la quantification des coûts et des avantages est aussi fréquente, voire plus fréquente, que dans d'autres systèmes. Il n'existe aucun système dans lequel l'avis d'instances indépendantes de contrôle est contraignant pour les décideurs politiques. La Commission est par conséquent d'avis que ni la désignation de membres extérieurs au sein de l'IAB, ni le caractère contraignant des avis de celui-ci ne sont nécessaires, d'autant plus qu'ils seraient incompatibles avec le droit d'initiative de la Commission, ainsi qu'avec le rôle institutionnel du Parlement européen et du Conseil et l'obligation de rendre compte au grand public en général.

En ce qui concerne les demandes de consultation sur les projets de rapports d'AI, il y a lieu de noter, d'une part, que la Commission exige déjà que les parties intéressées soient consultées sur tous les aspects essentiels d'une analyse d'impact, et que, d'autre part, il est prévu d'apporter des améliorations supplémentaires au processus de consultation. La consultation a en principe lieu au début du processus d'analyse d'impact afin de permettre aux parties intéressées d'influencer rapidement l'énoncé des problèmes ainsi que le choix des options. Si les consultations n'étaient organisées qu'une seule fois sur les projets d'AI, elles se dérouleraient à un moment où les options seraient déjà choisies, ce qui limiterait les possibilités d'obtenir des contributions intéressantes des parties intéressées. Si deux consultations devaient être organisées, le cycle d'élaboration de la politique serait encore plus long. De surcroît, les rapports d'AI accompagnant les propositions de la Commission sont rendus publics. Il en résulte que les parties intéressées peuvent aussi donner leur avis au cours du processus législatif.

Il n'en reste pas moins que la qualité et la clarté des rapports d'AI peuvent encore être améliorées et qu'il est possible de faire un meilleur usage des AI dans le cadre du programme REFIT. La Commission entend aussi améliorer l'évaluation ex ante des coûts et des avantages. Elle compte également inclure un résumé standardisé de deux pages dans ses rapports d'AI afin de faciliter une identification rapide des principaux résultats de l'analyse d'impact, y compris l'estimation des avantages et des coûts. Elle procédera à la révision et à l'actualisation de ses lignes directrices relatives à l'analyse d'impact en 2014, à l'issue d'une consultation publique.

3.2. L'évaluation

L'évaluation fait partie intégrante des efforts déployés par la Commission pour maximiser les avantages et réduire au minimum les coûts des politiques de l'UE, comme cela a déjà été exposé dans la communication de 2010 sur la réglementation intelligente. Le renforcement de l'évaluation des mesures réglementaires de l'UE va de pair avec la plus grande place accordée à l'évaluation des programmes financiers. L'article 318 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) a introduit une nouvelle obligation pour la Commission, celle de soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation des finances de l'Union, fondé sur les résultats obtenus.

²³ Voir CEPS/Université d'Exeter 2012 dans la note 14.

La Commission renforce son système d'évaluation et applique un principe consistant à évaluer avant d'agir. La part des propositions importantes figurant dans le programme de travail de la Commission qui reposent sur des évaluations disponibles ou en cours est passée de 32 % à 44 % entre 2011 et 2012.

Le travail de renforcement de l'évaluation et les réponses reçues à la consultation publique ont permis de recenser plusieurs problèmes. Par le passé, les évaluations servaient à examiner les programmes de financement individuels ou des parties de la législation, mais elles portaient moins fréquemment sur de vastes domaines de la législation ou sur des questions transversales. Il existe également un problème de calendrier puisque les incidences des programmes mis en œuvre ou des mesures prises ne sont mesurables que de nombreuses années après leur lancement.

En vue d'améliorer la pertinence politique et l'appropriation des résultats des évaluations, la Commission revoit actuellement son système d'évaluation et présentera, en 2013, un cadre révisé pour les évaluations des politiques et des programmes. La nouvelle approche aura pour objet de déterminer la façon de mieux prendre en compte les résultats de l'évaluation dans le cycle d'élaboration des politiques. Le processus d'évaluation pourrait être élaboré en même temps que la politique elle-même et contenir de meilleures modalités de contrôle et d'établissement de rapports. Il est possible d'accroître la transparence au niveau de la planification et de renforcer la participation des parties intéressées. Un réexamen fondé sur les résultats d'évaluations pourrait être envisagé à la fin du mandat de la Commission.

Les lignes directrices pour les évaluations, y compris les orientations applicables aux évaluations réalisées dans le cadre de REFIT, seront révisées à l'issue d'une consultation publique. Enfin, vu l'importance de la mise en œuvre de la réglementation pour l'efficacité et l'efficience de celle-ci, la nouvelle approche permettra également de lancer, à titre expérimental, des évaluations conjointes avec les États membres intéressés. Le groupe d'experts nationaux de haut niveau en réglementation sera invité à fournir des conseils sur ces expériences pilotes ainsi que sur les modalités de la participation des États membres. Le mandat de ce groupe est prorogé jusqu'au terme du mandat actuel de la Commission afin qu'il puisse fournir des orientations et contribuer à l'échange de bonnes pratiques en ce qui concerne les activités liées à la réglementation intelligente.

Par ailleurs, la Commission réfléchit actuellement au moyen de remanier et d'améliorer le rapport d'évaluation prévu à l'article 318 du TFUE. Une méthode fiable pour l'établissement du rapport annuel relatif aux résultats obtenus est indispensable: elle doit s'appuyer sur les cadres financiers pluriannuels actuels et futurs et sur les résultats des contrôles obtenus au moyen des instruments utilisés par la Commission pour les besoins de ses rapports annuels²⁴.

²⁴ À savoir: le cycle de planification stratégique et de programmation de la Commission, les rapports annuels d'activités, les rapports budgétaires annuels, etc.

3.3. La consultation des citoyens et des parties intéressées

L'écoute des citoyens et des parties intéressées constitue un élément fondamental de la réglementation intelligente à tous les stades du cycle d'élaboration des politiques. La Commission dispose d'un large éventail de moyens prévus par les traités et les documents d'orientation pour interagir avec les parties intéressées²⁵. Une vaste panoplie d'instruments, qui va de la feuille de route aux consultations publiques ouvertes et ciblées, est à la disposition de la Commission pour son dialogue avec les parties intéressées aux différents stades de l'élaboration de la législation.

Depuis le début de l'année 2012, en faisant passer de huit à douze semaines la durée minimale de ses consultations publiques²⁶, la Commission a renforcé la possibilité pour les parties intéressées de s'exprimer. Par ailleurs, les PME et les micro-entreprises ont directement fait part de leurs problèmes et de leurs préoccupations à l'occasion de conférences spéciales organisées dans les États membres. Un réexamen de la politique de consultation a été réalisé; ses conclusions sont publiées dans un document de travail des services de la Commission joint en annexe²⁷.

La Commission procède à de larges consultations, en respectant les principes d'ouverture et de transparence, et en suivant des normes minimales qui sont généralement jugées appropriées, comme correspondant aux meilleures pratiques internationales, et généralement respectées. Ces trois dernières années, l'avis des parties intéressées a été recueilli par l'intermédiaire de plus de trois cents consultations ouvertes publiées sur le site web «Votre point de vue sur l'Europe». Tous les rapports d'analyse d'impact établis pendant cette période ont été fondés sur des consultations ouvertes ou ciblées étendues. Le délai minimal pour la consultation ouverte a été respecté dans neuf cas sur dix.

Le réexamen effectué a confirmé la validité de la politique de consultation de la Commission et de ses instruments, ainsi que les progrès réalisés au fil des ans du point de vue de la mise en œuvre. Toutefois, le réexamen et les avis des parties intéressées ont attiré l'attention sur des domaines dans lesquels il est possible d'accomplir des progrès supplémentaires en matière de mise en œuvre. Les consultations ne posent pas toujours les bonnes questions au moment opportun et, parfois, ne parviennent pas à atteindre ceux qui sont directement concernés du fait n'est pas toujours possible de s'adresser à eux dans leur langue maternelle. Le document de travail des services de la Commission joint en annexe expose en détail les mesures envisagées pour remédier à ces problèmes.

La Commission a l'intention de faire en sorte que ses consultations touchent un public plus large en publiant un calendrier glissant des consultations prévues sur le site «Votre point de vue sur l'Europe», en s'efforçant de mieux mobiliser les canaux de communication des États membres, en étudiant les possibilités de recourir à des instruments de consultation innovants, en améliorant la qualité des retours d'information et en examinant si les documents de consultation et les résumés ne peuvent pas être plus largement traduits tout en restant dans le cadre des limites

²⁵ Voir SWD(2012) 422.

²⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1_fr.htm

²⁷ SWD(2012) 423, «Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU – Final Report».

budgétaires. Elle s'efforcera aussi d'actualiser et de clarifier les normes minimales en y incluant des critères opérationnels plus clairs. Enfin, pour encourager l'amélioration de la qualité, le contrôle interne et les mécanismes de soutien (comme les lignes directrices et les recueils de bonnes pratiques) seront renforcés. Grâce à ces diverses mesures, les consultations publiques devraient apporter une meilleure contribution à toutes les phases de l'évaluation, de l'analyse d'impact et des processus de prise de décision.

4. RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE ET GOUVERNANCE: AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE

La législation de l'UE ne peut atteindre son objectif que si sa mise en œuvre et son application sont effectives. La perspective de la mise en œuvre est essentielle à tous les stades du cycle d'élaboration des politiques. Les progrès en matière de mise en œuvre sont en outre essentiels pour évaluer si la réglementation est adaptée à sa finalité.

4.1. Soutenir la mise en œuvre de la législation de l'UE

C'est aux États membres qu'incombe la responsabilité première de la mise en œuvre de la législation de l'UE. La Commission les soutient à l'aide d'une série de mesures: plans de mise en œuvre qui identifient les principales difficultés liées la mise en œuvre et proposent des mesures de soutien, des mécanismes de résolution des problèmes, tels que l'outil «EU Pilot»²⁸ et des échanges de bonnes pratiques (par exemple, le rapport du groupe de haut niveau sur les charges administratives²⁹). Le dialogue interinstitutionnel et la transparence ont également été renforcés³⁰.

La Commission continuera de mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de chapitres essentiels de la législation de l'UE, en mettant l'accent sur les domaines prioritaires du marché unique qui ont été recensés³¹. Pour l'évaluation de la conformité, elle adoptera une approche plus systématique et fondée sur les risques qui renforcera la vérification de la conformité et fournira une contribution précieuse en vue de l'évaluation ex post. La Commission va également élaborer, sur une base plus systématique, des plans de mise en œuvre pour les directives, et recourir à des «dates communes de prise d'effet» pour les règlements et les décisions de l'UE qui touchent plus largement les entreprises. Enfin, la Commission s'attachera à faire en sorte qu'un délai adapté soit prévu entre la date d'adoption du texte et celle de sa transposition.

4.2. Rendre la législation plus claire et plus accessible

Veiller à la qualité de la législation demande également que l'on s'assure de sa clarté, de son accessibilité et de la facilité à se conformer à ses exigences dans toute la

²⁸ http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_fr.htm

²⁹

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signatu_re_fr.pdf

³⁰

JO L 304 du 20.11.2010, p. 47 et JO C 369 du 17.12.2011, p. 14.

³¹

COM(2012) 259, «Une meilleure gouvernance pour le marché unique».

mesure du possible. Les efforts consentis actuellement en ce sens seront poursuivis. Ils portent notamment sur la simplification, la codification, la refonte et la consolidation des textes juridiques, ainsi que sur la réduction du volume de la législation par l'abrogation des dispositions obsolètes. Depuis 2005, la Commission a approuvé 640 initiatives visant à une simplification, une codification ou une refonte. Plus de 4 450 actes juridiques ont été abrogés, dont 1 750 à la suite d'une codification ou d'une refonte. L'ensemble des règlements et des directives modifiés ainsi qu'une sélection de décisions ont été consolidés dans toutes les langues dans lesquels ils ont été traduits à l'origine et sont accessibles via le site EUR-Lex. L'accès électronique à l'ensemble de la législation de l'UE est aussi en cours d'amélioration: le nouveau portail e-Justice a été lancé en 2011 et le nouveau portail EUR-Lex commun sera opérationnel en ligne en 2013. En 2011, la Commission a proposé d'octroyer une valeur juridique à l'édition électronique du Journal officiel de l'Union européenne³². Enfin, elle poursuivra ses efforts visant à améliorer la qualité rédactionnelle de ses textes afin de les rendre plus concis et plus accessibles. Ces mesures permettront de soutenir l'évaluation intégrée des domaines d'action, faciliteront les consultations publiques et aideront les administrations nationales à transposer et à mettre en œuvre les textes adoptés.

5. RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE: UNE MISSION PARTAGÉE

5.1. Le Parlement européen, le Conseil et les organes consultatifs

Dans sa communication de 2010, la Commission a invité le Parlement européen et le Conseil à faire un meilleur usage des analyses d'impact dans leurs processus décisionnels et à évaluer les incidences lorsqu'ils envisagent d'adopter des amendements portant sur le fond, et ce conformément aux engagements qu'ils ont pris dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

La Commission constate qu'en ce qui concerne l'analyse des incidences des modifications de fond, les progrès accomplis à ce jour sont limités.

La Commission se félicite toutefois de la création d'une nouvelle «Direction de l'évaluation de l'impact» au sein du Parlement européen. Elle soutient la bonne pratique suivie par certaines commissions du Parlement européen qui se servent des analyses d'impact de la Commission comme point de départ des travaux d'analyse supplémentaires du Parlement européen, ce qui devrait garantir la comparabilité de leurs analyses respectives et permettre d'éviter toute duplication des efforts.

Le Conseil n'a établi aucun mécanisme interne d'analyse d'impact. La Commission pense qu'il pourrait exploiter davantage les analyses d'impact dans ses processus décisionnels, par exemple en prenant intégralement en compte les analyses d'impact de la Commission avant d'entamer ses travaux sur les propositions qui lui sont soumises.

³² COM(2011)162, «Proposition de règlement du Conseil relatif à la publication électronique du Journal officiel de l'Union européenne».

La Commission continuera de répondre de façon constructive aux demandes d'approfondissement de certains aspects de ses analyses d'impact et/ou de partage de ses données et de sa méthodologie, en statuant au cas par cas. Elle invite les deux institutions à se concentrer sur les résultats, de sorte qu'une proportion plus importante des amendements qu'elles apportent s'appuie directement sur des analyses d'impact reposant sur des données concrètes.

La Commission se félicite également du soutien et de l'aval accordés par les institutions à ses efforts destinés à réduire et à limiter au maximum les charges administratives et réglementaires et les invite à aussi appuyer les propositions de simplification en cours d'examen, ainsi qu'à souscrire à son nouveau programme REFIT et à le soutenir.

Enfin, la Commission se félicite du soutien apporté par le Comité économique et social et le Comité des régions. Leurs tribunes et leurs réseaux peuvent constituer une importante source d'informations lors de l'élaboration des évaluations et des analyses d'impact.

5.2. Les États membres

La coopération entre la Commission et les États membres est indispensable si l'on veut que la législation de l'UE produise les résultats escomptés au moindre coût pour les citoyens, les travailleurs et les entreprises. La capacité administrative nationale et la qualité de la réglementation nationale ont une incidence directe sur la question de savoir si les objectifs d'intérêt général de l'UE peuvent être atteints sur le terrain. Les contributions des administrations et des institutions des États membres sont d'une importance capitale lors de l'élaboration et de l'évaluation de la législation de l'UE. Il incombe aux États membres de veiller, lors de la transposition et de la mise en œuvre de la législation de l'UE, notamment des règles régissant les activités financées par le budget de l'UE, à ce que leur cadre réglementaire soit clair et accessible. Les parlements nationaux jouent un rôle essentiel dans le contrôle de l'application correcte du principe de subsidiarité.

La Commission encourage les autorités des États membres à participer plus activement aux consultations et aux évaluations publiques, notamment en mobilisant leurs réseaux nationaux spécialisés, de manière à ce que l'élaboration des politiques puisse reposer sur des bases plus solides. Dans ce contexte, elle insiste sur le caractère fondamental des retours d'information rapides des États membres pour la validité de l'analyse de la subsidiarité.

La Commission souligne également que l'analyse d'impact nationale peut être utile pour faciliter les débats au sein du Conseil portant sur les modifications à apporter à ses propositions et pour aider les États membres à résoudre leurs problèmes en matière de transposition et de mise en œuvre de la réglementation.

La Commission invite les États membres à veiller à la diffusion effective au niveau national des initiatives en cours afin de réduire les charges administratives et à tenir dûment compte des recommandations contenues dans le rapport de février 2012 sur les bonnes pratiques, afin de mettre en œuvre la législation de l'UE de la manière la

moins contraignante possible et de participer activement à l'échange d'informations sur des méthodes efficaces de mise en œuvre de la réglementation de l'UE³³. Elle les invite également à tirer pleinement parti des possibilités de simplification offertes par la législation de l'UE ainsi qu'à veiller à la clarté et à l'accessibilité des règles nationales qui transposent cette législation.

Enfin, la Commission insiste sur l'importance d'une administration publique efficace pour la transposition, la mise en œuvre et l'application de la législation de l'UE dans les délais.

6. CONCLUSIONS

Pour garantir la qualité de la réglementation de l'UE, il convient de gérer les dispositions législatives de l'Union et les règles nationales qui les transposent de façon à ce qu'elles continuent d'atteindre de manière efficace les objectifs d'intérêt général de l'UE. Les cadres réglementaires doivent être adaptés à leur finalité et le rester lorsque des problèmes apparaissent, que de nouvelles solutions émergent et que les priorités politiques changent. À cette fin, la Commission entend faire de l'identification des coûts inutiles et des domaines nécessitant une amélioration de la performance une partie intégrante et permanente de son processus d'élaboration et de planification des politiques dans l'ensemble de la législation de l'UE.

33

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm.