

Résultats de la consultation publique sur la réglementation intelligente

I. INTRODUCTION

Cette consultation visait à recueillir les avis des parties intéressées, en vue de l'élaboration d'une communication qui exposera les priorités de la Commission dans le domaine de la réglementation intelligente, comme annoncé dans les orientations politiques présentées par le président à l'automne 2009.

La consultation s'est déroulée sur Internet du 23 avril au 25 juin et était ouverte à l'ensemble des parties intéressées. Les documents relatifs à la consultation avaient été traduits dans toutes les langues officielles de l'UE. La Commission a également accepté un certain nombre de contributions après l'expiration du délai.

Il y a eu 79 réponses, émanant d'un large éventail de parties, à savoir 4 simples citoyens, 17 organisations non enregistrées et 38 organisations enregistrées, ainsi que 20 autorités publiques. Ces réponses sont disponibles à la page:

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/contributions_en.htm

Le présent rapport résume les différents points de vue exprimés. La réponse de la Commission aux principaux points soulevés figure dans la communication sur la réglementation intelligente [COM(2010)543]. Au vu des nombreuses contributions détaillées sur la manière d'améliorer la consultation publique, la communication annonce un réexamen complet de la politique de consultation de la Commission d'ici 2011.

II. REMARQUES GÉNÉRALES

Un grand nombre de contributions, souvent très détaillées, montrent un intérêt réel pour le programme sur la réglementation intelligente. De manière générale, les réponses ont souligné la nécessité pour la Commission et les autres institutions de continuer à lui accorder une priorité élevée. Certaines parties intéressées ont fait remarquer que cette approche est particulièrement importante, compte tenu du caractère de plus en plus trans-sectoriel des objectifs de la stratégie Europe 2020.

Une majorité de parties intéressées apprécie les progrès réalisés en matière de réduction des charges administratives et de simplification, même si certaines estiment que le programme est trop orienté sur les entreprises et demandent qu'une plus grande priorité soit accordée aux intérêts des autorités publiques et des citoyens. L'intention de la Commission d'investir davantage dans l'évaluation ex post des politiques est largement saluée. Certaines parties suggèrent que la Commission ne propose pas de nouvel acte législatif tant que l'acte existant n'a pas été totalement mis en œuvre.

Un large consensus s'est également dégagé pour reconnaître que l'approche générale adoptée par la Commission en matière d'analyses d'impact est adéquate, même si certaines améliorations doivent y être apportées. La plupart des parties intéressées ont fait remarquer que la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une réglementation de haute qualité ne doit pas se limiter à la seule Commission: une participation beaucoup plus active du

Parlement européen et du Conseil d'une part, et des États membres d'autre part, est nécessaire pour en assurer la réussite. Les parties intéressées se rejoignent pour la plupart sur la nécessité, pour la Commission, d'améliorer ses modes de consultation publique. De nombreuses parties intéressées demandent enfin un renforcement du rôle du Comité d'analyses d'impact.

III. LES PRINCIPALES QUESTIONS ÉVOQUÉES

1. SIMPLIFIER LA LEGISLATION EXISTANTE ET ALLEGER LA CHARGE QU'ELLE GÈNERE

De nombreuses parties intéressées ont formulé des observations sur la simplification et la réduction des charges administratives et fourni des exemples concrets de bonnes pratiques dans les États membres¹. Alors que dans leur majorité, les parties prenantes apprécient les efforts de la Commission et sont favorables à l'idée d'une simplification de la législation existante, notamment en ce qui concerne la codification et la suppression d'actes obsolètes ainsi que la réduction de la bureaucratie, trois grandes critiques ont été formulées à l'égard de l'approche actuelle.

Méthode de réduction

Premièrement, plusieurs parties intéressées, notamment des organisations professionnelles, ont critiqué ce qu'elles perçoivent comme une approche «au coup par coup», à savoir le fait de commencer par 13 domaines prioritaires, et ont plaidé en faveur de mesures de références exhaustives de tous les coûts, y compris des coûts liés à la mise en conformité en vue de réaliser l'objectif de réduction. Une cible claire a été proposée, expliquant que les économies escomptées doivent être actualisées en tenant compte de toute nouvelle obligation en matière d'information. Parallèlement, de nombreuses parties intéressées souhaitent que l'accent soit mis sur la réduction des obligations les plus irritantes pour les entreprises, sans être pour autant les plus lourdes. Un dialogue intensifié entre la Commission et les parties intéressées permettrait d'identifier ces obligations, comme cela se passe dans certains États membres. Les parties intéressées ont souligné que les mesures devraient clairement identifier l'origine des charges administratives (nationale ou UE).

Champ d'application du programme pour la réduction des charges administratives

Deuxièmement, certaines parties intéressées, notamment des ONG sociales et environnementales, ont fait remarquer que sous sa forme actuelle, le programme de réduction des charges administratives est axé uniquement sur les entreprises, et doit être élargi afin de tenir compte des besoins des citoyens et des autorités publiques, faute de quoi l'on risque de déplacer simplement la charge administrative des entreprises vers ces deux groupes, ou de passer à côté d'importantes possibilités de réduction dans d'autres domaines. Quelques parties intéressées ont demandé des programmes de réduction distincts pour les grandes entreprises et

¹ Ces derniers ne sont pas repris ici, mais feront l'objet d'une analyse détaillée par les services de la Commission et par le Groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives.

les PME. En outre, certaines, parmi lesquelles des ONG et des partenaires sociaux, se sont prononcées vigoureusement contre toute mesure de réduction qui toucherait aux objectifs politiques et risquerait de réduire par exemple des normes établies en matière de travail et de santé ou d'environnement.

Le rôle du Conseil, du Parlement et des États membres

Troisièmement, de nombreuses parties intéressées se sont déclarées préoccupées par la lenteur des progrès en ce qui concerne l'adoption des propositions de réduction par le Conseil et le Parlement, et ont demandé qu'une procédure accélérée soit mise en place dans ces institutions. Certaines parties sont même allées jusqu'à suggérer que la Commission retire ses propositions, même celles qui n'entrent pas dans le cadre du programme de réduction des charges administratives, si les modifications introduites dans le processus législatif accroissent la charge administrative pour les entreprises.

Pour ce qui est de la démarche à suivre pour assurer une simplification effective des règlements, les parties intéressées ont insisté sur la nécessité pour la Commission de suivre plus attentivement l'évolution dans les États membres, et notamment la manière dont ceux-ci mettent en œuvre leurs propres programmes de réduction.

Dans leur ensemble, les parties prenantes ont évoqué l'idée d'un «contrôle en grandeur réelle» pour vérifier les impacts réels des programmes de simplification et, plus directement, les effets des mesures sur les entreprises concernées.

Groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives

Enfin, de nombreuses parties intéressées ont dit apprécier le travail effectué par le Groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives. En revanche, certaines ont critiqué sa composition actuelle, estimant qu'il y avait un déséquilibre en faveur des entreprises, et plus particulièrement des grandes entreprises. Elles ont demandé d'y remédier, notamment dans l'hypothèse où le Groupe étendrait ses activités au-delà des questions relatives aux charges administratives pour aborder les questions plus vastes de la simplification. Une suppression pure et simple du groupe a été proposée, ainsi que la prorogation de son mandat au-delà de 2012.

2. ÉVALUATION DES POLITIQUES

Les parties intéressées conviennent que l'évaluation ex post est un instrument important qu'il importe de développer davantage et d'utiliser de manière plus généralisée tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres. Contrairement à la simplification et à la réduction des charges administratives, les parties intéressées ne peuvent toutefois signaler qu'un nombre relativement peu élevé de bonnes pratiques dans les États membres.

Pour certaines parties intéressées, l'évaluation ex post des politiques semble trop axée sur les entreprises et risque de déboucher à terme sur une déréglementation. L'évaluation ex post peut serait également coûteuse et devrait donc être minutieusement ciblée et conçue. Il conviendrait également d'analyser dès le départ la mesure dans laquelle la législation atteint

ses objectifs et de tenir compte non seulement des réductions immédiates de coûts mais également des avantages à plus long terme, tels que le bien-être des consommateurs.

Portée de l'évaluation

Les parties prenantes se sont déclarées favorables à l'évaluation de secteurs entiers plutôt qu'à des actes législatifs distincts – des «bilans de la qualité», et ont lancé un certain nombre d'idées concrètes pour les secteurs qui devraient faire l'objet d'études pilotes (voir liste ci-après). D'autre part, les parties prenantes ont fait remarquer qu'une approche thématique/sectorielle risque d'être insuffisante pour aborder la législation trans-sectorielle. Certaines ont suggéré que le point de départ devrait être un type d'activité commerciale ou un secteur commercial spécifique, comme par exemple des PME, des boucheries ou des boulangeries, plutôt qu'un domaine législatif comme par exemple la sécurité alimentaire.

Parallèlement, les parties intéressées ont souligné l'importance de la mise en place d'un cycle de vie pour les évaluations qui introduirait une évaluation ex ante pour chaque nouvel acte législatif en vue d'anticiper d'éventuelles faiblesses et de contribuer à régler à l'avance la portée et la planification des évaluations ex post.

Promouvoir la culture de l'évaluation

De nombreuses parties ont proposé l'inclusion obligatoire d'une clause de suppression automatique et d'une date de révision pour toute nouvelle initiative politique/législation. Cela contribuerait à expurger la législation de l'UE de tout acte législatif obsolète ou non appliqué. Dans ce contexte, les parties intéressées ont insisté sur la nécessité de disposer d'une législation clairement rédigée, c'est à dire sans références abstraites qui risqueraient de donner lieu à des interprétations diverses dans les différents États membres. Dans le même ordre d'idées, les exemptions prévues pour les différents États membres rendent la législation hétéroclite et difficile à mettre en œuvre, et ne devraient en conséquence pas être utilisées.

Pour motiver davantage les États membres, certaines parties intéressées ont proposé d'établir un système d'évaluation ou une entité centrale d'évaluation au niveau de l'UE qui assurerait l'objectivité et l'indépendance des résultats des évaluations. Il a également été proposé de revoir les lignes directrices en matière d'évaluation.

Enfin, certaines parties intéressées ont fait valoir que l'évaluation doit également être utilisée pour aligner la terminologie des actes législatifs traitant de questions similaires et pour contrôler la cohérence des exigences/conséquences juridiques.

Participation des parties intéressées

Les parties intéressées ont exprimé le souhait d'être mieux informées sur la manière dont le processus d'évaluation en général ainsi que les différentes évaluations seront organisés, et sur la manière dont ils seront intégrés dans les outils existants, tels que les rapports sur la mise en œuvre. La nécessité d'impliquer les parties intéressées et les États membres dans le processus d'évaluation a également été soulignée. La participation des autorités régionales et locales au processus d'évaluation est essentielle, en particulier dans les États membres à structures fédérales.

Évaluations pilotes

Les répondants ont suggéré d'effectuer des évaluations pilotes pour les domaines d'actions/secteurs industriels suivants:

- Services de médias audiovisuels
- Industrie automobile
- Directive sur les produits biocides
- Industrie biotechnologique
- Fonds de cohésion et fonds structurels
- Droit des sociétés
- Droits des consommateurs
- Produits électroniques de consommation courante
- Éducation et formation
- Système d'échange de droits d'émission par rapport à la directive fixant des plafonds d'émission nationaux
- Relations de travail
- Énergie
- Environnement, y compris déchets et ressources et REACH²
- Réglementation financière (marchés)
- Sécurité alimentaire
- Santé
- Marché intérieur
- Droits individuels
- Justice
- Produits pharmaceutiques
- Programmes de recherche (tels que le 7^e programme-cadre)
- Directive «Services»
- Statistiques
- Fiscalité (TVA)
- Transports
- Directive sur le temps de travail

² Certaines parties intéressées ont fait remarquer qu'il est encore trop tôt pour une évaluation ex post de REACH.

Les parties intéressées ont également suggéré certains critères pour la sélection des évaluations pilotes:

- Disponibilité et qualité des données
- Importance États membres/parties prenantes, non seulement pour les entreprises, mais également pour les citoyens
- Dimension intersectorielle
- Densité législative
- Pertinence des résultats des évaluations pour d'autres politiques

3. ANALYSE D'IMPACT

Une grande majorité de parties intéressées est favorable à l'approche intégrée pour évaluer les incidences des nouvelles propositions, et de manière plus générale, au système d'analyse d'impact de la Commission. Toutefois, les opinions divergent quant à ce qui pourrait être amélioré en termes de portée, de précision de l'analyse, de contrôle de qualité des analyses d'impact ou de l'évaluation des incidences sociales. Certaines parties intéressées attirent également l'attention sur le risque qu'il y aurait à surcharger les lignes directrices pour l'analyse d'impact en y ajoutant trop d'éléments ce qui auraient pour conséquence de politiser ces analyses.

Un nombre non négligeable de parties intéressées demande à la Commission de fournir une analyse plus quantitative ainsi qu'une présentation plus claire des résultats de l'analyse dans le résumé de l'analyse d'impact. Certaines parties soulignent que l'analyse d'impact devrait prendre en compte de manière plus équilibrée la stratégie de développement durable, et d'autres estiment qu'elle devrait être plus cohérente avec les objectifs de la stratégie Europe 2020.

Dans le cadre de la subsidiarité et dans un souci de valeur ajoutée, certaines parties intéressées demandent également qu'une plus grande attention soit accordée aux politiques et législations existantes dans les États membres, de sorte que la valeur ajoutée d'une action de l'UE puisse être visible dans les différents États membres.

Les parties intéressées se réjouissent de la plus grande transparence en ce qui concerne la planification des analyses d'impact grâce à des feuilles de route leur permettant de planifier leur participation à un stade précoce. Il a été proposé de mettre à jour les feuilles de route et de les publier aussi sur les sites Internet des services compétents de la Commission.

Contrôle de la qualité

En ce qui concerne le contrôle de la qualité des analyses d'impact, une majorité de parties intéressées apprécie le travail effectué par le comité d'analyse d'impact et la plupart d'entre elles sont favorables au renforcement de son rôle. Ainsi par exemple, les recommandations du comité d'analyse d'impact pourraient être rendues contraignantes, ou il pourrait être exigé que les propositions pour lesquelles le comité n'a pas rendu d'avis positif soient automatiquement mises en procédure orale.

Une autre suggestion était de renforcer les contrôles exercés par le comité sur les incidences de la transposition du droit de l'UE dans le droit national résultant des approches législatives différentes dans chaque État membre. Un contrôle approfondi des incidences culturelles, et plus particulièrement dans ce cas des incidences sur l'éducation, a également été proposé.

Pour certaines parties prenantes, il serait préférable de disposer d'un organe de contrôle extérieur à la Commission, ou du moins d'en modifier la composition afin d'y inclure un expert extérieur, ce qui à leurs yeux renforcerait l'indépendance et la transparence des travaux du comité d'analyse d'impact. D'autres parties intéressées vont dans ce sens, mais préfèrent que le comité d'analyse d'impact reste au sein de la Commission, et que l'on en change soit le rôle, soit la composition. Ainsi, certaines se sont exprimées en faveur d'un élargissement de la composition du comité d'analyses d'impact afin d'y inclure un membre qui serait spécifiquement responsable de l'analyse des impacts sur la santé ou des impacts sur les PME.

Une approche équilibrée

Alors que la plupart des parties intéressées sont favorables à une analyse équilibrée des impacts, certaines soutiennent que la pratique actuelle va nettement dans le sens de l'analyse économique. Pour assurer un meilleur équilibre entre les trois piliers, une approche du type «se conformer ou s'expliquer» a été proposée, tenant compte de l'applicabilité, de l'intérêt et/ou de l'importance politiques de chaque type d'impact. En outre, les parties intéressées ont mis en garde contre le risque de négliger des impacts uniquement parce qu'ils sont difficiles à mesurer. Ceci peut être particulièrement le cas pour les avantages qui ne devraient se concrétiser que dans le futur. Les parties intéressées ont également plaidé en faveur de l'inclusion de scénarios «pessimistes» dans les analyses d'impact et d'une analyse plus rigoureuse basée sur les risques.

Plus concrètement, les parties intéressées ont insisté sur la nécessité de renforcer les aspects suivants des analyses effectuées dans les analyses d'impact:

- Impact sur les PME, même si certaines parties intéressées ont fait remarquer que compte tenu du fait que les PME constituent plus de 90 % des entreprises, il peut s'avérer difficile de faire une analyse significative axée sur les PME;
- Impact sur la compétitivité globale de l'industrie de l'UE, les flux commerciaux et les questions relatives au respect des règles de l'OMC;
- Analyse de la distribution des revenus, allant de l'impact sur les groupes sociaux à une évaluation plus détaillée des impacts sur les différents États membres, en passant par l'impact sur les secteurs économiques;
- Impact sur la concurrence.

Enfin, il a été suggéré à la Commission de recourir plus largement à une approche pluridisciplinaire, et de puiser dans les informations et le savoir-faire disponibles dans les agences de l'UE. La Commission devrait également faire un plus grand effort pour utiliser des données de meilleure qualité.

Incidences sociales

S'agissant des incidences sociales, de nombreuses parties intéressées conviennent qu'il serait possible d'améliorer l'analyse, tout en la maintenant dans le cadre d'une évaluation globale, au même titre que les autres incidences. Certaines parties intéressées ont émis la crainte qu'une évaluation plus approfondie des incidences sociales alourdisse la charge administrative. Deux grandes tendances se sont dégagées des propositions formulées par les parties intéressées pour améliorer l'analyse des incidences sociales.

La première consiste à assurer que les groupes sociaux qui s'expriment peut-être moins, mais qui peuvent cependant être touchés par une politique donnée, soient entendus et que des données concernant leur situation soient recueillies. À cet effet, la Commission devrait consulter directement les parties prenantes socialement défavorisées, ou coopérer plus étroitement avec les ONG. L'examen des impacts potentiels du point de vue des ménages ou l'examen des modifications apportées au niveau de la sécurité sociale devraient contribuer à cadrer ces discussions.

La seconde propose d'utiliser des outils méthodologiques spécifiques permettant une analyse allant au-delà des incidences économiques traditionnelles. Les parties intéressées ont proposé d'essayer l'approche actuellement pratiquée aux États-Unis pour effectuer une «analyse coûts-avantages à visage humain», qui consiste essentiellement à ne pas essayer de chiffrer chaque incidence, et ne vise pas à maximiser l'avantage monétaire, ce qui permet ainsi la prise en compte d'autres considérations telles que des considérations morales, esthétiques, etc. De même, des approches de type «au-delà du PIB», intégrant des coûts et avantages plus larges, ainsi que des impacts sur le style de vie et découlant du style de vie, devraient être appliquées plus souvent.

4. CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES

Les répondants semblent être d'accord sur le fait qu'il n'existe pas d'approche unique en ce qui concerne les consultations, et que le mode de consultation des parties prenantes doit être décidé au cas par cas. Ils ont également souligné le fait que les consultations ne doivent pas préjuger du résultat. Les parties prenantes ont demandé à la Commission de respecter de manière plus cohérente ses propres normes en matière de consultation et d'allonger les périodes de consultation.

Élargir le dialogue

Alors que la pratique actuelle de la Commission consistant à présenter toutes les consultations publiques sur un site Internet dédié a été largement reconnue comme une bonne pratique, il a aussi été largement admis que les consultations uniquement par Internet sont insuffisantes et doivent être complétées par une forme plus directe de communication. Plusieurs voies de communication ont été citées qui mériteraient d'être explorées plus avant: contact direct avec les organisations représentatives, recours accru au Test Panel des Entreprises européennes, au Réseau des Entreprises européennes, consultation des partenaires sociaux, comme défini dans le traité de Lisbonne, ainsi que recours au savoir-faire du Comité économique et social et du Comité des régions. Il a également été demandé à la Commission de faire connaître plus

activement les consultations, par exemple en faisant de la publicité dans des magazines spécialisés, des émissions de télévision ou la presse régionale/locale.

Par ailleurs, il a été demandé à la Commission de limiter le nombre de consultations au strict nécessaire. Les questions figurant dans les consultations doivent également être moins denses et porter davantage sur les problèmes réels de la vie quotidienne des PME ou des citoyens, pour qu'ils se sentent compétents pour apporter leurs contributions.

Assurer la transparence

Les parties prenantes ont également plaidé en faveur d'une plus grande transparence et de mécanismes de retour d'information:

- Assurant la disponibilité des documents de consultation dans toutes les langues communautaires;
- Publiant par défaut toutes les contributions des parties prenantes et – outre les cas où cela serait justifié – ne pas tenir compte des contributions fournies à titre confidentiel;
- Publiant les consultations des parties prenantes au fur et à mesure, de sorte que d'autres parties prenantes puissent émettre des commentaires sur les avis déjà donnés;
- Améliorant la transparence et la couverture du registre des organisations ayant un intérêt établi («lobbies»);
- Fournissant un retour d'information clair, motivant notamment la non-prise en compte de certaines idées, et le faire parvenir directement à tous les participants à la consultation;
- Accroissant la transparence des comités, en publiant notamment les ordres du jour, les documents et les comptes rendus, comme c'est le cas pour les commissions du Parlement européen, ainsi que des informations sur les membres des comités;
- Simplifiant l'accès en ligne aux documents, de sorte que les parties prenantes puissent suivre plus facilement l'évolution d'un dossier, tout au long du processus législatif.

Période de consultation

La majorité des parties prenantes ont également indiqué qu'il est nécessaire d'allonger la période de consultation de huit à douze semaines, pour permettre aux parties intéressées d'émettre des commentaires constructifs basés sur l'expérience de leurs membres. La période minimale de douze semaines ne doit pas tenir compte des périodes de vacances et doit commencer à la date à laquelle toutes les versions linguistiques sont disponibles.

Certaines parties ont demandé à la Commission d'organiser des consultations sur les projets d'analyses d'impact, estimant que pour cette question spécifique une période de quatre semaines seulement serait suffisante. D'autres ont demandé d'organiser des consultations sur les projets de législation.

À cet égard, certaines parties intéressées ont critiqué le système d'alerte pour les organisations et l'ont qualifié de peu fiable, étant donné que les alertes arrivent apparemment en retard.

5. LE RÔLE DES INSTITUTIONS ET DES ÉTATS MEMBRES

Pratiquement toutes les parties intéressées plaident en faveur d'un plus grand engagement de la part du Conseil et du Parlement dans le cadre du programme visant à mieux légiférer ou à légiférer de manière intelligente. D'après les parties prenantes, des progrès ont certes été réalisés par certaines présidences du Conseil ou au sein de certaines commissions parlementaires, mais la situation est toujours jugée peu satisfaisante.

Certaines parties prenantes ont demandé que le Conseil et le Parlement adoptent une procédure accélérée pour les propositions de simplification et les propositions réduisant les charges administratives et qu'un suivi des modifications apportées par les législateurs en termes de charge administrative soit assuré. La Commission est également invitée à encourager davantage les États membres à concrétiser les réductions des charges administratives déjà adoptées au niveau de l'UE.

Les parties prenantes estiment que les analyses d'impact de la Commission devraient être examinées dès le départ par toute commission du Parlement européen ou par tout groupe de travail du Conseil examinant une nouvelle proposition. Une grande majorité des parties prenantes a demandé que le Conseil et le Parlement évaluent tous les impacts des amendements proposés, ce qui permettrait à la Commission d'actualiser ses analyses d'impact tout au long du processus législatif.

Dans un domaine plus spécifique, les parties prenantes ont également demandé que le PE et le Conseil accordent une plus grande attention à la mise en œuvre de la loi sur les petites entreprises.

Les parties prenantes ont par ailleurs reconnu le rôle clé des États membres dans la mise en œuvre, qui permet d'une part d'éviter la sur réglementation et d'autre part d'atteindre les objectifs stratégiques fixés.