



Strasbourg, le 19.5.2015
COM(2015) 215 final

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

**Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire
pour l'UE**

{SWD(2015) 110 final}
{SWD(2015) 111 final}

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

Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE

1. OBTENIR DE MEILLEURS RESULTATS: CHANGER NOTRE FAÇON DE TRAVAILLER AU NIVEAU EUROPEEN

La Commission européenne est déterminée à modifier à la fois ce que fait l'Union européenne (UE) et la façon dont elle le fait. L'UE, ses institutions et son corpus juridique sont au service des citoyens et des entreprises, qui doivent pouvoir s'en rendre compte dans leur vie quotidienne et dans leurs activités. Nous devons rétablir leur confiance dans notre capacité à obtenir des résultats.

La Commission Juncker entend insuffler une dynamique nouvelle. Notre priorité est d'apporter des solutions aux grands problèmes que les États membres ne peuvent résoudre en agissant individuellement: un plan d'investissement destiné à mobiliser 315 milliards d'euros pour stimuler l'emploi et la croissance, une union de l'énergie garantissant un approvisionnement sûr, abordable et durable, un programme en matière de sécurité intérieure pour lutter contre les menaces communes telles que le terrorisme et la criminalité organisée, un marché unique numérique pour exploiter pleinement les possibilités offertes par l'internet et un programme en matière de migration. Nos nouvelles initiatives découlent de véritables priorités politiques. La Commission ne peut, et ne devrait pas, intervenir chaque fois qu'un problème se pose dans l'UE. Le premier programme de travail de la Commission reflète ce changement d'optique. Il ne comporte que 23 nouvelles initiatives importantes qui, toutes, s'inscrivent dans le droit fil des priorités politiques qui ont été définies. Les actions supplémentaires et les actions courantes qui suivront dans le courant de l'année traduiront le même sens des priorités et la même détermination à atteindre les objectifs fixés. L'initiative «Un budget axé sur les résultats» visera par ailleurs à démontrer la valeur ajoutée du budget de l'UE pour les citoyens de l'Union.

Les priorités politiques guident l'action de la Commission en ce qui concerne les difficultés actuelles de l'UE. L'amélioration de la réglementation doit permettre de prendre les bonnes décisions au bon moment quant aux mesures à prendre, mais elle ne pourra jamais remplacer les décisions politiques.

Nous présentons aujourd'hui de nouvelles mesures destinées à améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats. Nous allons ouvrir davantage notre processus d'élaboration des politiques, ainsi que mieux écouter et mieux interagir avec ceux qui mettent la législation de l'UE en œuvre et qui en bénéficient. Nous allons jeter un regard neuf sur l'ensemble des domaines d'action pour déterminer ceux dans lesquels les mesures existantes demandent à être améliorées.

Nous garderons le cap: nous concentrerons notre action sur ce qui doit réellement être fait par l'UE et nous veillerons à agir de manière efficace. L'application des principes d'une meilleure réglementation garantira l'adoption de mesures bien conçues et fondées sur des données factuelles qui produiront des résultats tangibles et durables pour les citoyens, les entreprises et la société et dans son ensemble.

Ces principes s'appliquent aux nouveaux actes législatifs comme au vaste corpus législatif existant de l'UE. Ce corpus législatif est essentiel pour le développement durable et pour le marché unique, qui est le moteur de notre économie, et indispensable pour mobiliser les investissements nécessaires au soutien de l'emploi et de la croissance. Il constitue le socle du modèle social européen et donne du sens aux droits et aux libertés chers aux citoyens, tels leur sécurité et leur droit à la justice. Il nous aide aussi à relever des défis communs, parmi lesquels la sécurité énergétique et la protection de l'environnement et du climat. Dans bien des cas, un seul ensemble de règles adoptées au niveau de l'UE remplace une mosaïque constituée de 28 réglementations nationales différentes, facilitant la vie des citoyens et des entreprises, simplifiant le cadre juridique, réduisant les charges réglementaires dans l'ensemble du marché unique et garantissant une plus grande prévisibilité réglementaire.

Le corpus législatif de l'UE n'est pas seulement nécessaire. Il constitue pour nous un formidable atout et fait la qualité de l'Union par rapport aux autres modèles de gouvernance collective dans le monde. C'est la raison pour laquelle il importe tellement que chaque mesure appartenant au corpus de règles de l'UE soit adaptée à son objet, moderne, efficace, proportionnée, opérationnelle et aussi simple que possible. La législation devrait avoir les effets qu'elle est censée produire. Elle devrait être facile à mettre en œuvre, apporter sécurité et prévisibilité et éviter toute charge inutile. Nous avons besoin de règles sensées et réalistes, correctement mises en œuvre et appliquées à travers l'UE, de règles qui fonctionnent et contribuent à la réalisation de nos objectifs communs: ni plus ni moins.

Améliorer la réglementation ne consiste pas à légiférer «plus» ou «moins». Il ne s'agit pas non plus de déréglementer certains domaines d'action ou de leur accorder une priorité moindre, ni de compromettre les valeurs qui nous sont chères: la protection sociale, la défense de l'environnement et les droits fondamentaux, y compris la santé, pour n'en citer que quelques-unes. Améliorer la réglementation consiste à faire en sorte que les objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés soient effectivement réalisés.

Au cours des dix dernières années, l'UE a mis en place toute une panoplie d'outils et de procédures visant à améliorer la réglementation dans cette optique. Ces profonds changements portent déjà leurs fruits, mais la Commission actuelle a décidé d'aller plus loin.

Notre engagement en faveur d'une meilleure réglementation doit trouver son expression concrète dans tous les secteurs et s'appuyer sur les progrès déjà accomplis grâce aux analyses d'impact et au programme pour une réglementation affûtée (REFIT). Nous ne devrions pas imposer les politiques, mais bien ouvrir leur processus d'élaboration, dans un esprit de transparence totale et de pleine coopération, en tenant compte de l'avis de ceux qui sont concernés par la législation, de sorte que celle-ci soit facile à mettre en œuvre. Les retours d'information des acteurs extérieurs et l'examen qu'ils font de nos initiatives sont les bienvenus: ils nous permettent de vérifier que nous ne faisons pas fausse route. Les politiques de l'UE devraient également faire l'objet d'un réexamen périodique: nous devrions faire preuve de transparence et rendre compte de la réalisation de nos objectifs stratégiques, expliquer ce qui a bien fonctionné et ce qui doit changer.

Améliorer la réglementation n'est pas un exercice administratif. Les citoyens, les entreprises et les autres parties intéressées jugent l'UE à l'aune de l'impact de ses actions: pas seulement des nouvelles initiatives, mais aussi, voire plus encore, des règles déjà en vigueur. La Commission s'engage à assumer la responsabilité politique de l'application des principes et des processus liés à l'amélioration de la réglementation dans le cadre de ses travaux et invite les autres institutions de l'UE et les États membres à lui emboîter le pas.

2. OUVERTURE ET TRANSPARENCE

2.1. Consulter plus, mieux écouter

L'ouverture du processus d'élaboration des politiques peut rendre l'UE plus transparente et responsable, mais aussi garantir que les politiques reposent sur les meilleures données disponibles et les rendre plus efficaces. À tous les niveaux, que ce soit au niveau local, régional ou national ou au niveau de l'UE, ceux qui sont concernés par la législation sont les mieux placés pour en comprendre l'impact futur et fournir les éléments nécessaires pour l'améliorer.

La Commission entend prêter une oreille plus attentive aux citoyens et aux parties intéressées et tenir compte des informations qu'ils fournissent en retour, à tous les stades du processus, depuis la genèse d'une proposition jusqu'à sa présentation par la Commission, son adoption et son évaluation. La Commission a l'intention de créer un portail web permettant de suivre chaque initiative.

S'inspirant des normes minimales qui existent en matière de consultations¹, les nouvelles lignes directrices de la Commission pour l'amélioration de la réglementation renforcent notre engagement à mener des consultations bien conçues et transparentes, qui touchent toutes les parties principalement intéressées et visent à obtenir les données nécessaires pour prendre les bonnes décisions. Nous y parviendrons essentiellement par deux moyens.

Premièrement, les parties intéressées pourront exprimer leur point de vue tout au long du cycle de vie d'une politique. Des «feuilles de route» et des «analyses d'impact initiales» leur donneront la possibilité de fournir des informations en retour et les inviteront à communiquer des renseignements utiles dès le lancement des travaux concernant une nouvelle initiative². Des consultations publiques d'une durée de douze semaines seront organisées lorsque nous élaborerons de nouvelles propositions, de même que lorsque nous procéderons à des évaluations et à des bilans de qualité de la législation existante. Lorsqu'une proposition a été adoptée par la Commission, les parlements nationaux ont la possibilité de fournir des avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité. En outre, la Commission invitera les citoyens ou parties intéressées à fournir des informations en retour dans un délai de huit semaines³: pour alimenter le débat législatif, la Commission rassemblera ces contributions et les transmettra au Parlement européen et au Conseil.

Deuxièmement, toutes les parties intéressées pourront fournir des informations en retour sur les actes qui fixent les éléments spécifiques ou techniques nécessaires pour mettre en œuvre la législation adoptée par le Parlement européen et le Conseil. Pour la première fois, les projets d'actes délégués seront accessibles au grand public pendant quatre semaines sur le site internet de la Commission, parallèlement à la consultation des experts dans les États membres. Les actes d'exécution importants qui sont soumis à la comitologie seront eux aussi rendus publics pendant quatre semaines, ce qui permettra aux parties intéressées de formuler leurs

¹ COM(2002) 704 complété par COM(2012) 746, SWD(2012) 422 et COM(2014) 368

² Les feuilles de route et analyses d'impact initiales seront diffusées au moyen d'un système d'alerte automatique: <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do?locale=fr#fr>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=fr#fr>.

³ Sans préjudice des modalités spécifiques applicables aux propositions présentées par la Commission en vertu de l'article 155, paragraphe 2, du TFUE.

observations avant le vote des États membres au sein des comités compétents⁴. La Commission publiera en ligne une liste indicative des actes en préparation pour que les parties intéressées puissent s'y prendre en temps utile. Des analyses d'impact proportionnées seront par ailleurs requises pour tous les actes susceptibles d'avoir des effets importants.

Vu le rôle et l'autonomie des partenaires sociaux, des modalités spécifiques s'appliqueront aux consultations menées par la Commission conformément à l'article 154 du TFUE et aux propositions présentées par cette dernière en vertu de l'article 155 du TFUE.

2.2. Mieux expliquer ce que nous faisons et pourquoi nous le faisons

Dans tous les cas, nous devons mieux expliquer les motifs qui nous poussent à agir, les résultats que nous espérons atteindre et les incidences possibles. Un exposé des motifs amélioré accompagnera chaque proposition de la Commission⁵. Il expliquera l'objectif poursuivi par la mesure proposée, mais aussi la façon dont les principes d'une meilleure réglementation ont été appliqués: en quoi l'initiative est nécessaire, pourquoi elle constitue l'instrument le plus adapté pour l'UE, ce que les parties intéressées pensent et quels sont les effets économiques, sociaux et environnementaux possibles, notamment sur la compétitivité et les petites et moyennes entreprises (PME). Il expliquera aussi de manière plus approfondie la façon dont les initiatives satisfont au double test de la subsidiarité (l'objectif ne peut être atteint par les seuls États membres) et de la proportionnalité (la mesure proposée n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif). Ceci est essentiel pour renforcer l'obligation de rendre compte.

2.3. Comment la législation influe-t-elle sur la vie des citoyens, des entreprises et de la société dans son ensemble? Offrir à tout un chacun la possibilité de se faire entendre

La Commission souhaite que les parties intéressées puissent fournir des informations en retour non seulement à certains «points de contrôle» fixes lors de l'élaboration d'une politique donnée, mais à tout moment sur n'importe quel aspect des politiques et législations de l'UE. Nous souhaitons savoir comment la législation de l'UE influe sur la vie des citoyens et des entreprises et comment nous pouvons accroître son efficacité.

En sus des consultations officielles organisées par la Commission, une nouvelle section de notre site internet «Mieux légiférer» intitulée «Aidez-nous à réduire les formalités - Donnez votre avis!» permettra à tout un chacun de formuler avis et commentaires sur les législations existantes et initiatives en cours de l'UE. Nous souhaitons savoir ce qui irrite les citoyens, ce qu'ils jugent contraignant ou ce qui demande à être amélioré. Nous donnerons un suivi immédiat à ces contributions ou nous les soumettrons en vue d'un examen plus approfondi à la nouvelle plateforme des parties intéressées décrite plus bas. Cette initiative offrira aux citoyens européens, aux partenaires sociaux et aux entreprises une possibilité directe de

⁴ Un certain nombre d'exceptions s'appliqueront aux projets d'actes délégués ou d'exécution. Ce sera notamment le cas des projets d'actes d'exécution qui concernent la gestion financière et des projets d'actes délégués ou d'exécution, lorsqu'il n'existe aucune marge de discrétion (ou une marge de discrétion limitée) quant au contenu, lorsqu'une vaste consultation a déjà été organisée au moment de l'élaboration de l'acte (telles celles organisées par les agences de l'UE), lorsque l'urgence empêche l'organisation de consultations ou pour d'autres raisons dûment justifiées.

⁵ L'exposé des motifs est obligatoire pour toutes les propositions législatives et pour tous les actes délégués, mais pas pour les actes d'exécution.

comprendre et d'influencer la politique de l'UE, en recourant à des outils interactifs adaptés à l'ère numérique.

3. AGIR DE MANIERE PLUS EFFICACE: DE MEILLEURS OUTILS POUR DE MEILLEURES POLITIQUES

3.1. Atteindre nos objectifs: améliorer la réglementation, un programme équilibré

Améliorer la réglementation ne consiste pas à favoriser certaines politiques ou certains objectifs par rapport à d'autres. Il s'agit d'être clair sur les objectifs, quels qu'ils soient. Il s'agit de s'assurer que les solutions proposées constituent le moyen le plus approprié et le moins contraignant d'atteindre ces objectifs et de faire preuve d'honnêteté quant à l'efficacité de ces solutions. Tous les effets importants, qu'ils soient positifs ou négatifs, quantifiables ou non, devraient être analysés et pris en compte.

Des nouvelles lignes directrices intégrées pour l'amélioration de la réglementation s'appliqueront dès aujourd'hui aux travaux de la Commission⁶. Elles garantiront que les incidences économiques, sociales et environnementales continueront d'être prises en compte conjointement dans tous les travaux d'analyse de la Commission au même titre que les droits fondamentaux. Elles réaffirment la volonté de la Commission d'utiliser les meilleures données disponibles, y compris scientifiques, et renforcent son engagement à mettre en place des plans clairs en matière de mise en œuvre et de suivi avant l'adoption des mesures. Elles garantiront que, quoi que nous fassions, la compétitivité et le développement durable de l'UE resteront au cœur de nos priorités.

Lorsque nous nous pencherons sur les solutions possibles, nous envisagerons tant la voie réglementaire que les moyens, bien conçus⁷, autres que la réglementation, de même que la possibilité d'améliorer la mise en œuvre et l'application effective de la législation existante. Nous ferons en sorte d'adopter des solutions qui tirent parti de toutes les possibilités que les technologies numériques et autres peuvent offrir aujourd'hui et pourraient offrir demain, qui ne freinent pas l'innovation et qui fonctionnent de manière efficace tant dans le monde numérique que dans le monde physique.

Nous accordons une attention particulière aux règles ayant des répercussions sur les PME, qui ont trop souvent le sentiment d'être bloquées par les charges administratives. Néanmoins, ces règles n'émanent pas toutes de Bruxelles et de nombreuses règles de l'UE sont aussi pertinentes pour les petites entreprises que pour les grandes: un travailleur employé par une petite entreprise qui produit de manière artisanale a droit à la même protection de la santé et de la sécurité que quelqu'un qui travaille dans l'atelier d'une usine gigantesque. Mais, si notre cadre législatif est trop complexe, trop contraignant ou trop bureaucratique, nous courons le risque que les petites entreprises soient tout simplement incapables de le respecter. Dans ce

⁶ Une période transitoire s'appliquera jusqu'à la fin de 2015 aux initiatives qui sont déjà bien avancées. En ce qui concerne les nouvelles exigences énoncées dans les lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation, le nouveau comité d'examen de la réglementation procédera, dans le cadre de ses contrôles de qualité, à une évaluation pragmatique tenant compte du calendrier de préparation de chaque analyse d'impact et de chaque grande évaluation qu'il sera chargé d'examiner. Les consultations publiques portant sur les projets d'actes délégués ou d'exécution, de même que la publication du calendrier en la matière seront introduites progressivement, parallèlement aux prescriptions internes nécessaires à cet effet.

⁷ Voir les principes pour l'amélioration de l'autorégulation et de la corégulation et la pratique de la Commission en la matière <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

cas, soit les travailleurs ne sont pas protégés, soit les ressources limitées de l'entreprise sont utilisées pour appliquer les règles plutôt que pour développer l'activité et créer de l'emploi.

Nous appliquerons de manière plus approfondie le principe «Think Small First» (priorité aux PME) lorsque nous élaborerons des initiatives: nous tiendrons compte des intérêts des petites et moyennes entreprises lorsque nous concevrons et évaluerons nos politiques et nous envisagerons des dispositifs allégés pour ces PME, y compris des exemptions pures et simples pour les micro-entreprises, chaque fois que cela sera possible et pertinent⁸. Lorsque cela ne sera pas possible, par exemple parce que cela empêcherait la réalisation effective des objectifs sociaux, environnementaux et économiques, la Commission en donnera la raison.

3.2. Une Commission favorable à un examen approfondi de ses initiatives

Les engagements ci-dessus modifient de manière ambitieuse notre mode de fonctionnement. L'examen approfondi de nos initiatives peut nous aider à respecter nos principes en matière d'amélioration de la réglementation en garantissant que les propositions reposent sur les meilleures données et analyses disponibles.

Le comité d'analyse d'impact effectue cet examen depuis 2006. Il veille à la qualité du travail d'analyse d'impact réalisé par la Commission en amont des décisions qu'elle adopte concernant de nouvelles initiatives. Comme annoncé en décembre 2014⁹, ce comité va être remplacé par un nouveau comité d'examen de la réglementation au rôle renforcé.

Le nouveau comité évaluera la qualité des analyses d'impact destinées à éclairer la prise de décisions politiques. Si elle décide d'entreprendre une action sans fournir d'analyse d'impact adéquate à l'appui de sa proposition, la Commission devra en indiquer clairement les raisons. Contrairement aux pratiques antérieures, le comité vérifiera aussi les grandes évaluations et les principaux «bilans de qualité» portant sur la législation existante.

La composition du comité lui permettra de rendre un avis impartial fondé sur une connaissance exhaustive des méthodes d'analyse utilisées. En conséquence, le nouveau comité sera constitué d'un président et de six membres qui, c'est une première, lui seront affectés à temps plein et ne travailleront à aucune politique au sein de la Commission. De plus, trois de ces membres seront recrutés en dehors des institutions de l'UE pour une durée déterminée non renouvelable. Tous les membres seront choisis en raison de leurs compétences au moyen de procédures de sélection rigoureuses et objectives.

3.3. Un engagement partagé par les institutions de l'UE

Les propositions de la Commission ne sont rien d'autre que cela - des propositions. Elles sont destinées à être examinées et adoptées par les colégislateurs. Il est rare que les propositions ressortent telles quelles du processus législatif: elles sont modifiées par le Parlement européen et le Conseil. Une fois adopté, l'acte législatif est transposé au niveau national ou régional par les États membres, ce qui peut avoir des répercussions, tant positives que négatives, sur les effets bénéfiques et les coûts qu'il induit.

Bien que la Commission ait un rôle essentiel à jouer en matière d'amélioration de la réglementation, elle ne peut pas y parvenir seule. Dans le cadre du processus démocratique, le

⁸ Pour la définition des petites, des moyennes et des microentreprises, voir: http://ec.europa.eu/entreprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_fr.htm

⁹ Voir IP/14/2761.

droit de modifier la législation est naturellement exercé par le Parlement européen et le Conseil, mais la responsabilité de tenir compte de l'impact des modifications qu'ils apportent leur revient elle aussi. Le Parlement européen et le Conseil devraient par conséquent souscrire à l'engagement de la Commission en faveur d'une meilleure réglementation, comme devraient le faire les États membres lorsqu'ils transposent et mettent en œuvre la législation de l'UE.

L'accord interinstitutionnel «mieux légiférer» de 2003 précise la façon dont le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne devraient coopérer pour élaborer au mieux la législation de l'UE. Toutefois, ces bonnes intentions ne se sont pas traduites de manière homogène dans les faits. Ainsi, entre 2007 et 2014, la Commission a produit plus de 700 analyses d'impact. Sur la même période, le Parlement européen a analysé l'impact d'une vingtaine de modifications. Quant au Conseil, il n'a analysé l'impact d'aucune de ses modifications. Les colégislateurs ne se penchent que rarement sur une proposition en commençant par un examen en bonne et due forme de l'analyse d'impact réalisée par la Commission. À cela s'ajoute le fait qu'au stade final des négociations, des accords sont trouvés sans qu'il soit tenu pleinement compte des effets éventuels, directs et indirects, des modifications de compromis.

Par le passé, le Parlement européen et le Conseil ont à plusieurs reprises hésité à adopter des mesures qui auraient réduit les charges administratives. Ainsi, une proposition visant à introduire une déclaration de TVA standard a été diluée et bloquée par les États membres réunis au sein du Conseil, compromettant 15 milliards d'euros d'économies. Les États membres vont aussi souvent au-delà de ce qui est strictement requis par la législation de l'UE lorsqu'ils mettent cette dernière en œuvre au niveau national («surréglementation»), ce qui peut en amplifier les retombées positives, mais aussi entraîner, pour les entreprises et les pouvoirs publics, des coûts supplémentaires inutiles imputés, à tort, à la législation de l'UE.

La Commission reconnaît toutefois qu'il règne actuellement, au Parlement européen comme au Conseil, un nouvel état d'esprit sur le plan politique qui est favorable, non seulement à une adhésion de tous aux principes relatifs à l'amélioration de la réglementation, mais aussi au respect de ceux-ci.

Seule un engagement partagé par toutes les institutions de l'UE et par chaque État membre permettra d'induire un réel changement. La Commission propose un nouvel accord avec le Parlement européen et le Conseil. Son but est que toutes les parties s'engagent à mieux légiférer et à mieux coopérer de façon à ce que les citoyens, les entreprises et la société dans son ensemble puissent constater les avantages que leur procure l'UE au quotidien. L'amélioration de la réglementation est, pour nous, une priorité politique majeure, pour ce qui est tant des nouvelles propositions que de la législation existante. Vu notre responsabilité partagée à l'égard de la population européenne, nous appelons les autres institutions à faire de même et à coopérer avec nous pour atteindre cet objectif.

Nous invitons plus particulièrement le Parlement européen et le Conseil à:

- donner la priorité aux initiatives qui simplifieraient ou amélioreraient la législation existante, comme celles recensées dans le programme REFIT de la Commission, de manière à obtenir plus rapidement les bénéfices recherchés;
- analyser l'impact de toutes les modifications substantielles proposées par le Parlement européen ou le Conseil au cours du processus législatif. Lorsqu'ils parviennent à un accord qui diffère sensiblement de la proposition initiale de la Commission, le Parlement européen et le Conseil devraient évaluer les incidences économiques, sociales et environnementales

probables de cet accord et la charge réglementaire qui pourrait en résulter, avant d'adopter toute décision finale;

- convenir du fait que la législation devrait être compréhensible et claire, permettre aux parties de comprendre aisément leurs droits et leurs obligations, prévoir des exigences adéquates en matière d'information, de suivi et d'évaluation, éviter les coûts disproportionnés et être pratique à mettre en œuvre;
- convenir du fait que chaque institution peut faire appel à un groupe d'experts indépendants pour analyser ces facteurs à la suite de toute modification substantielle apportée à la proposition de la Commission. Cette analyse devrait être menée à son terme et rendue publique dans un délai raisonnable et tenir compte de tout travail d'analyse d'impact existant. Chaque institution désignerait, auprès du groupe d'experts, un membre pouvant apporter la preuve qu'il possède les compétences requises, qu'il ne se trouve pas en situation de conflit d'intérêts et qu'il agirait en toute indépendance;
- convenir du fait que la législation déjà en vigueur aurait dû faire l'objet d'une évaluation en bonne et due forme, afin de déterminer la capacité des outils existants à produire les résultats recherchés avant d'envisager de nouvelles initiatives;
- inclure de manière systématique, dans tout nouvel acte législatif, des dispositions permettant un suivi et une évaluation ultérieure;
- exhorter les États membres à éviter toute «surréglementation» injustifiée lors de la transposition des règles de l'UE en droit national. Certes, cette «surréglementation» aide parfois à réaliser plus facilement les objectifs de la législation dans un contexte local ou vise à maximiser les effets positifs générés, mais elle peut aussi imposer des charges supplémentaires importantes. Les États membres devraient être invités à justifier toute «surréglementation»;
- s'accorder sur une conception commune révisée des actes délégués, notamment sur les critères qui permettent de les distinguer des actes d'exécution¹⁰;
- faire preuve d'une plus grande transparence et s'ouvrir davantage à la participation;
- s'engager à rédiger des textes juridiques de meilleure qualité de sorte que la législation de l'UE soit correcte, compréhensible, claire et cohérente et que tout un chacun puisse comprendre, plus facilement et avec davantage de certitude, ses droits et ses obligations;
- encourager la refonte de la législation afin que celle-ci reste claire et bien structurée même après avoir été modifiée; et
- rendre la législation de l'UE aussi accessible que possible, pour que chacun puisse consulter les dispositions qui le concernent, en faisant en sorte qu'elle soit disponible en ligne, actualisée, fiable, complète et codifiée.

¹⁰ Ces critères seraient définis en tenant compte du rapport Szájer du Parlement européen (sur les suites à donner à la délégation de pouvoirs législatifs et au contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission). L'adoption d'une nouvelle conception commune pourrait permettre d'aligner la procédure réglementaire avec contrôle sur le traité de Lisbonne.

La proposition de la Commission relative à un nouvel accord institutionnel constitue une base de négociation solide et la Commission espère que les trois institutions pourront en établir la version définitive d'ici la fin de cette année.

4. RAFFRAICHIR LE CORPUS LEGISLATIF EXISTANT

L'examen des coûts et avantages ne devrait pas se résumer à un «instantané» pris au moment de la genèse d'une politique: l'analyse et l'évaluation devraient se poursuivre sur toute la durée de vie de celle-ci pour garantir qu'elle reste adaptée à son objet. Cela suppose de se pencher rétrospectivement, après qu'une politique a été mise en œuvre, sur l'impact qu'elle a réellement eu sur des secteurs spécifiques et de proposer des solutions pour alléger la charge qu'elle représente sans en réduire les ambitions. Ce type d'évaluation comportera généralement une consultation publique ouverte.

Nous devrions savoir exactement où les résultats obtenus se révèlent décevants et quelles sont les conséquences inattendues, qu'elles soient d'ordre économique, social ou environnemental. Nous devrions être prêts à revoir et à améliorer ce qui doit l'être. Nous devons également trouver de nouveaux modes d'échange avec le Parlement européen et le Conseil pour examiner et déterminer ensemble ce qui a fonctionné et ce qui a échoué. Sans cela, aucune tentative de réduire la charge administrative ou d'apporter les modifications nécessaires à la législation ne saurait aboutir.

Les hommes politiques ont une tendance naturelle à se concentrer sur les nouvelles initiatives. Néanmoins, l'UE n'est pas seulement jugée sur ses nouvelles initiatives politiques, mais sur les coûts et les avantages induits par sa législation existante. Une gestion dynamique de la législation existante de l'UE est donc tout aussi importante d'un point de vue politique que l'élaboration de nouvelles initiatives.

Au fil du temps, même une législation bien conçue peut devenir obsolète ou plus contraignante que nécessaire ou cesser d'atteindre ses objectifs. Ainsi, en raison de l'évolution du marché, une législation peut devenir inutile, perdre toute pertinence ou ne plus être adaptée à son objet. L'évolution d'une technologie peut offrir la possibilité d'atteindre l'objectif visé de manière plus efficace, par exemple en permettant de soumettre un formulaire en ligne. Les enseignements tirés de la mise en œuvre d'une politique grâce à un suivi et à une évaluation de meilleure qualité peuvent aussi apporter de nouveaux éléments permettant de déterminer la meilleure solution à adopter.

4.1. Le programme REFIT - faire en sorte que la législation de l'UE reste adaptée à son objet

Le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) a été adopté par la Commission pour veiller à ce que la législation de l'UE reste adaptée à son objet et aboutisse aux résultats voulus par les législateurs de l'UE. REFIT ne vise pas à déréglementer, mais plutôt à *mieux* réglementer. Il vise à ce que la législation de l'UE apporte des avantages aux citoyens, aux entreprises et à la société dans son ensemble de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible tout en levant les charges administratives et en réduisant les coûts, sans compromettre les objectifs poursuivis. REFIT ne consiste pas en un examen ponctuel de la législation, mais en un engagement durable à ne pas alourdir le corpus législatif de l'UE et à faire en sorte qu'il reste performant.

REFIT va de pair avec l'élaboration de politiques ambitieuses. Des évaluations sincères de la législation existante permettent souvent de mettre en évidence les moyens d'alléger la charge réglementaire et d'améliorer ainsi la qualité des règles et leur mise en œuvre. Elles peuvent

aussi permettre de cerner les nouveaux défis qu'un monde en mutation rapide impose aux pouvoirs publics et qu'une législation plus ancienne ne permet pas suffisamment d'affronter.

Depuis son lancement en 2012, REFIT a déjà mis plus nettement en évidence les problèmes quotidiens que la législation existante de l'UE pose aux citoyens et aux entreprises. Les progrès accomplis sont mesurés à l'aide du tableau de bord REFIT dont la dernière version est publiée aujourd'hui¹¹. La Commission a l'intention de mettre cette dynamique à profit pour renforcer le programme REFIT de manière à atteindre de meilleurs résultats, plus tangibles. REFIT sera davantage:

- *ciblé* - l'accent sera mis sur les sources les plus graves d'inefficience et sur les charges inutiles;
- *quantitatif* – chaque proposition REFIT sera accompagnée d'estimations des avantages et économies potentiels. Une mise à jour de ces estimations sera publiée une fois la législation adoptée et la Commission coopérera avec les États membres et les parties intéressées pour vérifier si ces avantages et économies potentiels se traduisent par des effets réels observables sur le terrain;
- *inclusif* – la nouvelle plateforme REFIT sera une source inestimable de suggestions pour améliorer la législation de l'UE;
- *ancré dans le processus de prise de décisions politiques* – REFIT figurera en bonne place dans chaque programme de travail annuel et dans le dialogue politique mené par la Commission avec les autres institutions de l'UE avant et après l'adoption du programme de travail.

REFIT relève d'une responsabilité partagée. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à soutenir fermement les initiatives visant à améliorer l'efficacité et l'efficience du corpus législatif existant.

4.2. REFIT en action

Toutes les initiatives REFIT à venir seront conformes à cette nouvelle stratégie renforcée. Elles tiendront compte des travaux de la nouvelle plateforme REFIT et des résultats des évaluations en cours, notamment des évaluations et bilans de qualité indiqués comme prioritaires dans le cadre de REFIT.

Les enseignements tirés de ces réexamens seront mis à profit pour concevoir de **futures propositions législatives**. Lorsque les coûts liés à la réglementation seront jugés disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis, d'autres approches seront envisagées pour atteindre ces mêmes objectifs. Ainsi, les réexamens à venir des règles relatives au régime spécial de TVA applicable aux petites entreprises, au guichet douanier unique de l'UE et aux surfaces d'intérêt écologique pourraient permettre de réaliser des économies importantes.

Initiatives nouvelles et en cours visant à réduire les charges...

Plusieurs **nouvelles initiatives** seront annoncées dans le cadre du programme de travail de la Commission plus tard dans l'année. Néanmoins, la Commission **s'emploie déjà** à réduire les charges dans des domaines tels que:

¹¹ SWD(2015) 110

- les marchés publics: la Commission va proposer un formulaire de données standard pour remédier aux difficultés rencontrées par les PME qui doivent remplir des documents longs et complexes chaque fois qu'elles répondent à des appels d'offres;
- les statistiques d'entreprises: la Commission va mesurer les économies possibles et aider les entreprises à les réaliser dans le contexte d'un règlement-cadre relatif à l'intégration des statistiques d'entreprises ainsi que des statistiques du marché unique (SIMSTAT);
- la législation sur les produits chimiques: la législation de l'UE sur les produits chimiques a permis aux entreprises opérant au sein du marché unique de réaliser des économies considérables. Toutefois, pour les petites entreprises, il est difficile et coûteux de respecter les obligations administratives qui en découlent. La Commission va y remédier en simplifiant les règles applicables aux substances chimiques utilisées en faibles quantités et en présentant un plan d'action destiné à aider les PME à respecter la date limite d'enregistrement de ces quantités fixée au 1^{er} juin 2018. Des propositions visant à simplifier la procédure d'autorisation, à réduire la quantité d'informations demandées et à accroître la prévisibilité du processus seront présentées en 2015.

Abroger la législation obsolète...

La Commission continuera par ailleurs à passer les législations sectorielles au crible afin de relever les dispositions obsolètes qui ne sont plus adaptées à leur objet ou qui sont excessivement contraignantes en vue de proposer leur abrogation. Vingt-trois législations candidates à l'abrogation ont ainsi été recensées dans divers domaines d'action¹². Des exercices annuels visant à repérer les actes législatifs obsolètes sont réalisés dans les domaines de l'agriculture et de la pêche. Ces bonnes pratiques vont être étendues à l'ensemble de la Commission.

Évaluations et bilans de qualité...

En outre, des réexamens et des évaluations exhaustives sont en cours, jetant les bases d'actions possibles à venir concernant un large éventail de politiques et de législations - par exemple, en matière de retards de paiement, de pesticides, d'allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, d'assurance automobile, de produits dérivés et d'exigences de fonds propres.

D'autres travaux d'évaluation sont également sur le point d'être réalisés dans le cadre du programme REFIT. En particulier:

- le bilan de qualité concernant la législation alimentaire générale (règlement 178/2002) déterminera si les définitions et les principes fondamentaux ont été effectivement mis en œuvre et si les responsabilités imposées aux opérateurs sont adaptées aux objectifs poursuivis, compte tenu des règles et des normes fixées par la législation ultérieure, de leur mise en œuvre et des effets cumulés et des chevauchements susceptibles d'en résulter;
- dans le prolongement de l'évaluation exhaustive de la législation relative aux conditions de travail et à la santé qui devrait s'achever fin 2015, la Commission va recenser les lacunes auxquels il y a lieu de remédier et élaborer des mesures spécifiques pour alléger les charges qui pèsent sur les PME et aider ces dernières à se conformer aux exigences de

¹² Pour plus de détails, veuillez consulter le tableau de bord REFIT.

l'UE. De possibles mesures visant à améliorer la cohérence entre la législation relative aux conditions de travail et à la santé et celle sur les produits chimiques (REACH) seront envisagées;

- de même, le bilan de qualité concernant la législation sur les produits chimiques hors REACH (qui devrait s'achever en 2016) permettra de définir d'autres actions possibles pour réduire les charges.

Améliorer la mise en œuvre...

Réduire la charge administrative ne se résume pas à modifier la législation. Il existe bien d'autres façons de contribuer à améliorer la mise en œuvre de la législation de l'UE. Par exemple, la Commission va:

- lancer un vaste réexamen des obligations en matière d'information pour voir comment il est possible d'alléger les charges. Ce réexamen portera tout particulièrement sur les domaines dans lesquels les parties intéressées ont récemment fait part de leurs préoccupations tels que l'agriculture, l'énergie, l'environnement et les services financiers;
- coopérer avec les États membres pour chercher à définir les meilleurs moyens de garantir le respect de la législation de l'UE au niveau national, notamment avec ceux qui ont entamé un processus de réexamen visant à déterminer la mesure dans laquelle leur réglementation et celle de l'UE se conjuguent pour contribuer à la protection de l'environnement (comme dans le cas de l'initiative «Make it Work»). L'objectif est de recenser les solutions qui permettent d'appliquer la législation de l'UE de manière plus efficace au niveau national et local en en réduisant la complexité tout en maintenant le niveau de protection qu'elle offre;
- parachever les travaux visant à constituer une base de données qui fournira une vue d'ensemble complète et fiable des exigences de l'UE et des États membres en matière d'étiquetage des denrées alimentaires afin d'aider les PME en particulier;
- continuer de veiller scrupuleusement à ce que les directives de l'UE soient transposées de manière claire et correcte ainsi que dans le respect des délais, et à ce que les règles de l'UE soient dûment mises en œuvre et appliquées dans tous les États membres, afin de garantir la sécurité juridique et de permettre aux citoyens et aux entreprises de tirer parti des possibilités qu'offre le marché unique.

Simplifier le financement par l'UE...

Enfin, la Commission plaide depuis longtemps en faveur d'une simplification de la gestion des fonds de l'UE pour aider à tirer pleinement parti de ceux-ci tout en maintenant des normes strictes en matière de gestion financière. Le tableau de bord de la simplification administrative publié périodiquement par la Commission permet de suivre les progrès réalisés dans ce domaine¹³. La complexité des règles administratives concernant l'exécution du budget de l'UE, au niveau de l'Union et des États membres, augmente la charge administrative, les retards et le coût des contrôles et des erreurs. La simplification est une composante essentielle de la nouvelle initiative de l'UE en faveur d'un «budget axé sur les résultats» et la Commission continuera à œuvrer dans ce sens, par exemple dans les domaines suivants:

¹³ Tableau de bord final de la simplification pour le CFP 2014-2020, COM(2014) 114 final du 3.3.2014.

- la politique agricole commune: la Commission va simplifier la gestion de l'organisation commune des marchés, notamment en fusionnant 200 règlements de la Commission en 40 actes délégués et d'exécution;
- les Fonds structurels et d'investissement européens: la Commission va mettre en place un groupe de haut niveau chargé d'assurer le suivi des mesures de simplification prises par les États membres, lancer une série d'études pour examiner de nouvelles possibilités de simplification et de réduction des coûts et créer une base de données interactive contenant des textes juridiques et des documents d'orientation à l'intention des États membres, des bénéficiaires et des parties intéressées;
- la mise en œuvre d'Horizon 2020: la Commission prépare une deuxième vague de mesures de simplification pour le programme-cadre pour la recherche et l'innovation.

4.3. Une approche inclusive

La Commission cherchera activement à associer les parties intéressées à la réflexion sur les façons d'améliorer la législation de l'UE.

En sus du nouveau site internet «Aidez-nous à réduire les formalités - Donnez votre avis!» mentionné plus haut, la Commission est en train de mettre en place une nouvelle «plateforme REFIT» qui permettra bientôt à tout un chacun de faire entendre sa voix et jettera les bases d'une méthode de travail inclusive permettant d'œuvrer à l'établissement d'un programme commun. Cette plateforme associera des experts de haut niveau issus des milieux d'affaires, des partenaires sociaux et de la société civile sélectionnés selon une procédure ouverte et transparente, ainsi que des experts des 28 États membres, du Comité économique et social européen et du Comité des régions. Toute partie intéressée ayant des préoccupations ou des suggestions à formuler pourra présenter son point de vue sur l'impact de la législation à la plateforme et proposer des moyens d'améliorer cette législation. La plateforme examinera ces suggestions, sollicitera des avis sur des thèmes spécifiques, tels que les «obstacles à la numérisation» ou «à l'innovation», et présentera des propositions concrètes à la Commission.

La plateforme sera présidée par le premier vice-président de la Commission. La Commission répondra à toutes les suggestions de la plateforme et expliquera systématiquement comment elle entend en assurer le suivi. Elle invitera les États membres à réserver le même traitement aux suggestions ayant trait à la transposition et à la mise en œuvre au niveau national.

5. CONCLUSION

La présente communication prévoit un certain nombre d'actions qui témoignent de l'engagement renouvelé de la Commission d'appliquer les principes d'une meilleure réglementation dans le cadre de ses travaux quotidiens. L'objectif est de travailler de manière plus transparente et plus inclusive pour aboutir à des propositions de meilleure qualité et de faire en sorte que les règles existantes permettent de réaliser de manière plus efficace les grands objectifs sociétaux.

Toutefois, la Commission ne peut améliorer la réglementation à elle seule. Pour y parvenir, un engagement commun de toutes les institutions de l'UE, des États membres et d'autres acteurs, tels que les partenaires sociaux, est nécessaire. Le Parlement européen et le Conseil ont une responsabilité particulière dans l'élaboration d'une meilleure réglementation. La Commission les invite à engager rapidement des négociations sur la base de sa proposition relative à un nouvel accord interinstitutionnel, avec pour objectif d'en établir la version définitive d'ici la fin de 2015.