

COUR DES COMPTES  
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 3

2010

**L'ANALYSE D'IMPACT  
DANS LES INSTITUTIONS  
EUROPÉENNES: SOUTIENT-ELLE  
LA PRISE DE DÉCISION?**



FR





Rapport spécial n° 3 // 2010

# L'ANALYSE D'IMPACT DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES: SOUTIENT-ELLE LA PRISE DE DÉCISION?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
Courriel: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Rapport spécial n° 3 // 2010

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.  
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

ISBN 978-92-9207-731-0  
doi:10.2865/1686

© Union européenne, 2010  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

## Points

### GLOSSAIRE DES TERMES ET ABRÉVIATIONS

I-VI **SYNTHÈSE**

1-12 **INTRODUCTION**

13-16 **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

17-81 **OBSERVATIONS**

17-41 **UTILISATION DES ANALYSES D'IMPACT DANS LE CADRE DE PROCESSUS DÉCISIONNELS À LA COMMISSION, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

19-27 L'ANALYSE D'IMPACT AIDE LA COMMISSION À FORMULER SES PROPOSITIONS

28-33 LES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION SONT CONSIDÉRÉS PAR LA PLUPART DES UTILISATEURS AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL COMME DES INFORMATIONS PERTINENTES DANS LE CADRE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL LÉGISLATIF

34-41 LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION INITIALE DE LA COMMISSION NE DONNENT PAS LIEU À UNE ÉVALUATION COMPLÉMENTAIRE DES INCIDENCES POTENTIELLES

42-55 **PROCÉDURES APPLIQUÉES PAR LA COMMISSION POUR LA PRÉPARATION DES ANALYSES D'IMPACT**

43-46 NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DE LA PROCÉDURE DE SÉLECTION ET D'UN MEILLEUR CIBLAGE DES TRAVAUX D'ANALYSE D'IMPACT

47-50 LA CONSULTATION EST SOUVENT UTILISÉE COMME UNE CONTRIBUTION INITIALE AUX ANALYSES D'IMPACT, MAIS NON POUR LES PROJETS DE RAPPORT

51-55 AMÉLIORATIONS RÉCENTES DU CONTRÔLE, PAR LA COMMISSION, DE LA QUALITÉ DE SES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT

56-81 **FOND ET FORME DES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION**

57-60 NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER ENCORE LA PRÉSENTATION DE LA MANIÈRE DONT L'INTERVENTION PROPOSÉE EST SUSCEPTIBLE DE PRODUIRE AU MIEUX LES EFFETS ESCOMPTÉS

61-71 LES ANALYSES D'IMPACT ET LEUR PRÉSENTATION PEUVENT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉES

72-81 LES INFORMATIONS CONCERNANT LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE, LES COÛTS D'APPLICATION ET LA CHARGE ADMINISTRATIVE PEUVENT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉES

82-87 **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

**ANNEXE I – COMPARAISON ENTRE DES ÉLÉMENTS PARTICULIERS DU SYSTÈME D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION ET D'AUTRES SYSTÈMES**

**ANNEXE II – APPROCHE DE L'AUDIT ET MÉTHODES DE COLLECTE DES INFORMATIONS PROBANTES**

**LETTRES DES PRÉSIDENTS DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE**

**RÉPONSES DE LA COMMISSION**

# GLOSSAIRE DES TERMES ET ABRÉVIATIONS

**AI:** analyse d'impact.

**Charge administrative:** coûts administratifs et d'information que les entreprises encourent pour respecter leurs obligations légales.

**Codécision:** dans le cadre la procédure de codécision, le Conseil partage le pouvoir législatif avec le Parlement européen. Les deux institutions ne peuvent cependant agir que sur proposition de la Commission (qui possède seule le droit d'initiative).

**Comité d'analyse d'impact (IAB):** organe rattaché au secrétariat général de la Commission, chargé d'évaluer la qualité de chaque rapport d'analyse d'impact et d'émettre un avis à ce sujet. Le comité est composé de quatre directeurs de différentes directions générales ainsi que du secrétaire général adjoint de la Commission.

**Comitologie:** système de comités supervisant les actes délégués mis en œuvre par la Commission européenne. Les comités sont composés de représentants des États membres et ont pour mandat de réglementer certains aspects délégués du droit dérivé adopté par le Conseil et, lorsque la procédure de codécision s'applique, le Parlement européen. La Commission préside les réunions des comités et en assure le secrétariat.

**Directeurs et experts pour une meilleure réglementation (DEBR):** groupe d'experts formé d'agents en charge de l'initiative «Mieux légiférer» dans les États membres de l'Union européenne (UE) et d'autres pays européens. Le groupe se réunit deux fois par an et est présidé par la délégation de la présidence suivante du Conseil. Ce groupe a pour mandat d'échanger des idées et de développer davantage les initiatives existantes de l'UE et de ses États membres visant à réduire les formalités administratives et à améliorer la législation.

**Feuille de route:** bref document donnant une première description de l'initiative envisagée par la Commission, notamment l'indication des principaux domaines à évaluer dans le cadre de l'analyse d'impact et la planification des travaux d'analyse d'impact. Ces feuilles de route ont deux fonctions: elles présentent un calendrier prévisionnel pour la proposition et définissent la manière dont l'analyse d'impact sera mise en œuvre. Les feuilles de route sont publiées lorsque le programme législatif et de travail de la Commission est adopté.

**Groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives («groupe Stoiber»):** ce groupe conseille la Commission dans le cadre du programme d'action pour la réduction des charges administratives. M. Edmund Stoiber, ancien Premier ministre bavarois, en est le président. Les autres membres représentent des organisations de parties intéressées importantes. Son mandat expire en 2010.

**Groupe de travail Mandelkern:** groupe de travail consultatif de haut niveau, formé d'experts en matière de réglementation provenant des États membres et de la Commission européenne. Ce groupe a été établi par les ministres responsables de la fonction publique des États membres en novembre 2000 et est présidé par le Français Dieudonné Mandelkern, ancien membre du Conseil d'État. Entre autres propositions, le groupe a recommandé, en 2001, que la Commission mette en place un outil lui permettant d'évaluer les incidences sociales, économiques et environnementales d'une législation proposée.

**Groupe de travail du Conseil:** groupe de travail spécialisé dans un domaine politique donné au sein du Conseil de ministres et constitué de délégations de tous les États membres. Il assure la préparation des actes juridiques à adopter par le Conseil de ministres compétent.

**Logique d'intervention:** la logique d'intervention représente le lien conceptuel entre les moyens d'une intervention et la production de ses réalisations et, par suite, son incidence en termes de résultats et de conséquences.

**Méthode des coûts standard (MCS):** méthode utilisée pour évaluer les coûts liés au respect des obligations d'information créées par la législation. Elle permet de calculer les frais sur la base d'un coût unitaire moyen de l'activité administrative requise, multiplié par le nombre total d'activités réalisées annuellement.

**MPE:** membre du Parlement européen.

**Programme législatif et de travail de la Commission:** dans le document en question, publié chaque année en novembre, la Commission présente ses initiatives législatives et autres prévues pour l'exercice suivant. Le programme législatif et de travail n'inclut pas toutes les initiatives à présenter au cours d'une année donnée, mais il met en évidence les initiatives politiques revêtant la plus grande importance. Il rend ainsi opérationnelles les priorités et initiatives politiques définies dans la stratégie politique annuelle.

**Rapporteur:** terme utilisé au Parlement européen pour désigner le(s) membre(s) du Parlement responsable(s) d'une proposition ou d'un rapport donné. Les membres du Parlement européen en charge d'une proposition appartenant à d'autres groupes politiques que celui du rapporteur officiel du Parlement responsable de cette même proposition sont appelés «rapporteurs fictifs».

**Stratégie politique annuelle:** la stratégie politique annuelle de la Commission définit, au début de l'année  $n - 1$ , les priorités politiques et les initiatives principales pour l'année  $n$ . Dans un même temps, elle affecte à ces initiatives prioritaires les ressources humaines et financières correspondantes. Elle sert de base à un échange de vues politique concernant le programme de la Commission avec le Parlement européen et le Conseil.

**Transposition:** en droit de l'Union européenne, processus par lequel les États membres rendent une directive de l'UE applicable dans leur droit national en adoptant des modalités d'exécution appropriées.

# SYNTHÈSE

## I.

L'analyse d'impact constitue l'une des pierres angulaires de la politique «Mieux légiférer» de la Commission qui vise à améliorer et à simplifier la législation nouvelle et celle déjà en vigueur. Son objectif est de contribuer aux processus décisionnels par la collecte et l'analyse systématiques d'informations relatives aux interventions prévues, ainsi que par l'estimation de leur incidence probable. Les organismes participant aux prises de décisions législatives disposeraient ainsi d'une base leur permettant de décider comment traiter, de la manière la plus appropriée, le problème posé.

## II.

L'audit a consisté à examiner si les analyses d'impact ont soutenu la prise de décision dans les institutions européennes. Il a notamment permis d'évaluer dans quelle mesure:

- la Commission a procédé à des analyses d'impact dans le cadre de l'élaboration de ses propositions, et si le Parlement européen et le Conseil les ont consultées au cours du processus législatif;
- les procédures relatives à l'analyse d'impact établies par la Commission ont permis de soutenir, de manière appropriée, l'élaboration de ses initiatives;
- le contenu des rapports d'analyse d'impact de la Commission était approprié et si leur forme a contribué à ce que les constatations soient prises en compte dans le cadre de la prise de décision.

## III.

L'audit a couvert la période 2003-2008; il a comporté notamment une comparaison entre les systèmes d'analyse d'impact au plan international, l'étude d'un échantillon d'analyses d'impact de la Commission, des enquêtes et des sondages auprès de personnes impliquées dans la réalisation, la révision et l'utilisation des analyses d'impact de la Commission, qu'elles soient internes ou externes à cette dernière. Les résultats ont été examinés par rapport aux accords interinstitutionnels pertinents, aux lignes directrices de la Commission et à un ensemble de bonnes pratiques relevées dans des documents d'orientation établis par l'OCDE. Tout au long de l'audit, des groupes d'experts ont fourni des conseils et apporté leur soutien aux travaux d'audit.

## IV.

«Mieux légiférer» relève de la responsabilité de l'ensemble des institutions européennes participant au processus législatif. Dans l'ensemble, l'audit a montré que, en particulier au cours des dernières années, l'analyse d'impact a soutenu de manière efficace la prise de décisions au sein des institutions européennes. En particulier, il a été constaté que la Commission avait mis en place un système d'analyse d'impact complet depuis 2002. L'analyse d'impact fait désormais partie intégrante de l'élaboration des politiques de la Commission, qui y a eu recours pour améliorer la conception de ses initiatives. Les analyses d'impact de la Commission sont systématiquement transmises au Parlement européen et au Conseil pour soutenir les prises de décisions législatives; les utilisateurs des deux institutions les jugent utiles dans le cadre de l'examen des propositions de la Commission. Toutefois, les analyses d'impact de la Commission ne sont pas actualisées à mesure que progresse la procédure législative, et le Parlement européen et le Conseil procèdent rarement à des analyses d'impact de leurs propres modifications.



# SYNTHÈSE

## V.

L'audit a permis de mettre en évidence des possibilités d'amélioration en ce qui concerne les procédures d'analyse d'impact appliquées par la Commission, ainsi que le fond et la forme des rapports d'analyse d'impact.

- i) La Commission n'a publié aucun aperçu complet des initiatives législatives qui ne figurent pas dans son programme législatif et de travail et ont été sélectionnées pour faire l'objet d'une analyse d'impact, et elle n'a pas expliqué la raison pour laquelle certaines initiatives étaient choisies plutôt que d'autres. La consultation des parties prenantes a souvent été utilisée pour la contribution initiale, mais ne l'était pas pour les projets de rapport d'analyse d'impact. Si des améliorations récentes ont été observées en ce qui concerne le contrôle interne de la qualité des travaux d'analyse d'impact réalisés par la Commission, le respect des délais pour l'intervention du comité d'analyse d'impact pourrait être renforcé.
- ii) D'une manière générale, les rapports d'analyse d'impact de la Commission donnaient une bonne description du problème posé et déterminaient les objectifs à atteindre. Il a été constaté que ces sections, parmi d'autres devant obligatoirement figurer dans les rapports d'analyse d'impact, étaient conformes aux lignes directrices de la Commission. Toutefois, il n'est pas toujours facile de saisir les principaux messages et résultats de ces rapports, et il est parfois difficile de comparer l'incidence des différentes options politiques présentées. Les problèmes concernant la quantification et le chiffrage des incidences sont liés à la disponibilité des données. Enfin, les coûts d'exécution et d'application de la législation proposée, ainsi que la charge administrative qu'elle serait susceptible d'entraîner, n'étaient pas toujours suffisamment analysés ou quantifiés.

## VI.

La Cour estime que la Commission devrait prendre dûment en considération les principes de clarté des objectifs, de simplification, de réalisme, de transparence et d'obligation de rendre compte lors de la conception de nouvelles interventions ou de la révision d'anciennes. Il conviendrait que le Parlement européen, le Conseil et la Commission examinent les constatations et les recommandations énoncées dans le présent rapport lorsqu'ils procéderont à la révision de leurs accords interinstitutionnels «Mieux légiférer» et «Approche commune en matière d'analyse d'impact».

# INTRODUCTION

## «MIEUX LÉGIFÉRER» DANS LE CONTEXTE DE L'UE

1. La politique «Mieux légiférer» de la Commission vise à améliorer la conception de la nouvelle législation et à simplifier la législation en vigueur<sup>1</sup>. L'initiative «Mieux légiférer» était une réponse au besoin exprimé lors des conseils européens de Göteborg et de Laeken en 2001:
  - de simplifier et d'améliorer l'environnement réglementaire de l'Union européenne;
  - d'examiner les incidences des propositions sous leurs angles économique, social et environnemental.
2. Depuis, la Commission européenne a introduit plusieurs mesures, dont l'analyse d'impact, afin d'améliorer la façon de concevoir ses interventions (voir **encadré 1**).

<sup>1</sup> Commission européenne, «Livre blanc sur la gouvernance européenne», COM(2001) 428 final.

### ENCADRÉ 1

## INSTRUMENTS POLITIQUES POUR «MIEUX LÉGIFÉRER»

- Simplification de la législation existante.
- Examen et, le cas échéant, retrait des propositions en suspens.
- Évaluation et réduction des «charges administratives».
- Consultation des parties intéressées<sup>2</sup>.
- Analyse d'impact.

<sup>2</sup> Communication de la Commission, «Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», COM(2002) 704 (ci-après, les «normes minimales»).

## L'ANALYSE D'IMPACT COMME OUTIL POUR «MIEUX LÉGIFÉRER»

### CHAMP D'APPLICATION DU SYSTÈME D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION

3. Des analyses d'impact sont effectuées dans le cadre de propositions législatives et d'autres initiatives de la Commission. Toutes les grandes initiatives législatives, budgétaires et politiques ayant une incidence sensible doivent faire l'objet d'une analyse d'impact. Les initiatives politiques importantes sont définies comme toutes celles présentées dans la stratégie politique annuelle ou, par suite, dans le programme législatif et de travail de la Commission, assorties de quelques exceptions clairement précisées. En outre, d'autres initiatives importantes peuvent être couvertes au cas par cas<sup>3</sup>.
4. Le système d'analyse d'impact de la Commission s'applique également à la législation communautaire en vigueur lorsqu'il s'agit de revoir ou d'actualiser l'«acquis communautaire», par exemple dans le cadre du «Programme glissant de simplification». Enfin, en 2009, le champ d'application du système d'analyse d'impact de la Commission a été étendu aux modalités d'application (ou décisions prises dans le cadre de la «comitologie»). Ces mesures d'application constituent une source importante de la législation de l'UE, étant donné qu'environ 250 comités de comitologie adoptent quelque 2 600 mesures de ce type chaque année. Environ 1 000 d'entre elles reposent sur une législation adoptée dans le cadre de la procédure de codécision<sup>4</sup>.

### LE CHAMP D'APPLICATION DU SYSTÈME D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION EST PLUS LARGE QUE CELUI DES SYSTÈMES NATIONAUX COMPARABLES

5. Des systèmes d'analyse d'impact pleinement opérationnels ne sont en place que dans quelques États membres<sup>5</sup>. En outre, le champ d'application du système de la Commission est différent et, dans une certaine mesure, plus large que celui d'autres systèmes dans les pays de l'OCDE (voir *annexe I*):
  - premièrement, les autres systèmes d'analyse d'impact (par exemple ceux des États-Unis) ne portent que sur les modalités d'application (à savoir les dispositions réglementaires qui précisent la législation adoptée par le Congrès; dans le contexte de l'UE, ces mesures peuvent s'apparenter aux «décisions prises dans le cadre de la comitologie»);
  - deuxièmement, certains pays européens (tels les Pays-Bas et l'Allemagne) concentrent leurs analyses de la réglementation en préparation sur l'évaluation de la charge administrative. Or, celle-ci ne constitue que l'un des aspects pris en compte dans le cadre d'une analyse d'impact réalisée par la Commission.

<sup>3</sup> Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791, p. 6.

<sup>4</sup> Voir Commission européenne, «Rapport de la Commission sur les travaux des comités en 2006», COM(2007) 842, 2007; Parlement européen, groupe de travail sur la réforme du Parlement européen, «Deuxième rapport sur les activités législatives et les relations interinstitutionnelles», 15 mai 2008, PE 406.309/CPG/GT (document interne au Parlement européen), partie B, chapitre 4, p. 41.

<sup>5</sup> OCDE, «Indicators of Regulatory Management Systems»; Regulatory Policy Committee, rapport 2009; Evaluating Integrated Impact assessments (EVIA), rapport final, mars 2008.

#### TENEUR DES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION

6. Les rapports issus des analyses d'impact visent à déterminer et à évaluer l'enjeu et les objectifs poursuivis, ainsi qu'à mettre en relief les principales options permettant d'atteindre l'objectif politique visé et à analyser leurs éventuelles incidences économique, environnementale et sociale. En outre, ils devraient présenter l'analyse de la charge administrative potentielle engendrée par les différentes options proposées, l'évaluation des problèmes de mise en œuvre et d'application éventuels, ainsi que les dispositions appropriées pour le suivi et l'évaluation de l'intervention ou du programme proposé<sup>6</sup>.

#### RESPONSABILITÉ ORGANISATIONNELLE, PROCÉDURE ET COÛT DU SYSTÈME D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION

7. Au sein de la Commission, chaque direction générale (DG) élabore son analyse d'impact conformément aux lignes directrices de la Commission. Après la première version produite en 2002, ce document d'orientation a fait l'objet de trois mises à jour, la dernière remontant à janvier 2009<sup>7</sup>. Les analyses sont réalisées par les agents responsables de l'initiative politique, avec l'appui des «unités chargées du soutien aux analyses d'impact». Depuis 2007, un comité d'analyse d'impact offre un support à la qualité et au contrôle de l'ensemble des analyses d'impact réalisées au sein de la Commission<sup>8</sup>.
8. Un avant-projet de rapport sur l'analyse d'impact doit accompagner la proposition lorsque celle-ci est transmise pour une consultation entre les services. Ensuite, un projet de rapport d'analyse d'impact final est joint à la proposition législative lorsqu'elle est soumise au collège des commissaires pour adoption définitive. Le rapport d'analyse d'impact final est également adressé au Parlement européen et au Conseil en même temps que la proposition définitive et publié sur le site web Europa<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791.

<sup>7</sup> Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791 du 15 juin 2005, dans leur version modifiée du 15 mars 2006; Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2009) 92 du 15 janvier 2009.

<sup>8</sup> Note d'information du président à la Commission, «Amélioration du système de support à la qualité et du contrôle de qualité des analyses d'impact effectuées au sein de la Commission», comité d'analyse d'impact, le 14 novembre 2006.

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/ia\\_carried\\_out\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/ia_carried_out_en.htm)

## ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS ENTRE LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE CONSEIL ET LA COMMISSION

- 9.** Dans le cadre de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2003, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu de «[...] l'apport positif des analyses d'impact pour améliorer la qualité de la législation communautaire, en ce qui concerne tant son champ d'application que son contenu»<sup>10</sup>. En 2005, un nouvel accord interinstitutionnel a été signé entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission concernant une «approche commune en matière d'analyse d'impact»<sup>11</sup>.
- 10.** En 2005, le Parlement européen, le Conseil et la Commission avaient convenu de procéder à une révision de l'accord interinstitutionnel fin 2007<sup>12</sup>. Cette révision n'a toujours pas eu lieu. En 2008, comme étape préalable, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont présenté des «rapports-bilans» énonçant leurs points de vue sur l'«approche commune en matière d'analyse d'impact» depuis 2005<sup>13</sup>.
- 11.** À plusieurs reprises, le Parlement européen a adopté des résolutions en matière d'amélioration de la législation et de l'utilisation des analyses d'impact; d'une manière générale, ces analyses y étaient présentées comme utiles en ce qui concerne l'apport d'informations dans le cadre du processus décisionnel communautaire<sup>14</sup>. De même, le Conseil s'est engagé, dans le cadre de ses récentes conclusions sur le programme «Mieux légiférer», à continuer à tenir compte des rapports d'analyse d'impact de la Commission, ainsi que des avis du comité d'analyse d'impact correspondants, tout au long du processus de négociation<sup>15</sup>. Le Parlement européen et le Conseil ont fait part à la Cour de leurs opinions relatives aux thèmes abordés dans le présent rapport (les lettres des Présidents du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne sont jointes au présent rapport).

<sup>10</sup> Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (JO C 321 du 31 décembre 2003), paragraphe 28.

<sup>11</sup> «Approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact» (14901/05 JUR, adoptée le 29 novembre 2005).

<sup>12</sup> «Approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact» (14901/05 JUR, adoptée le 29 novembre 2005), point 19.

<sup>13</sup> PE: La Conférence des présidents des commissions, IA: The European Parliament's Experience, A Stock-taking Report of The Common Approach to IA. Conseil: Note du directeur de la direction générale du secrétariat général, direction I, Review of the Inter-institutional Common Approach to IA – State of play of the handling of IA in the Council, Bruxelles, 3 novembre 2008. Commission: Review of the Inter-Institutional Common Approach to IA (IA) - Implementation of the Common Approach by the Commission. Document de travail du secrétariat général SG.C.2 D(2008) 9524.

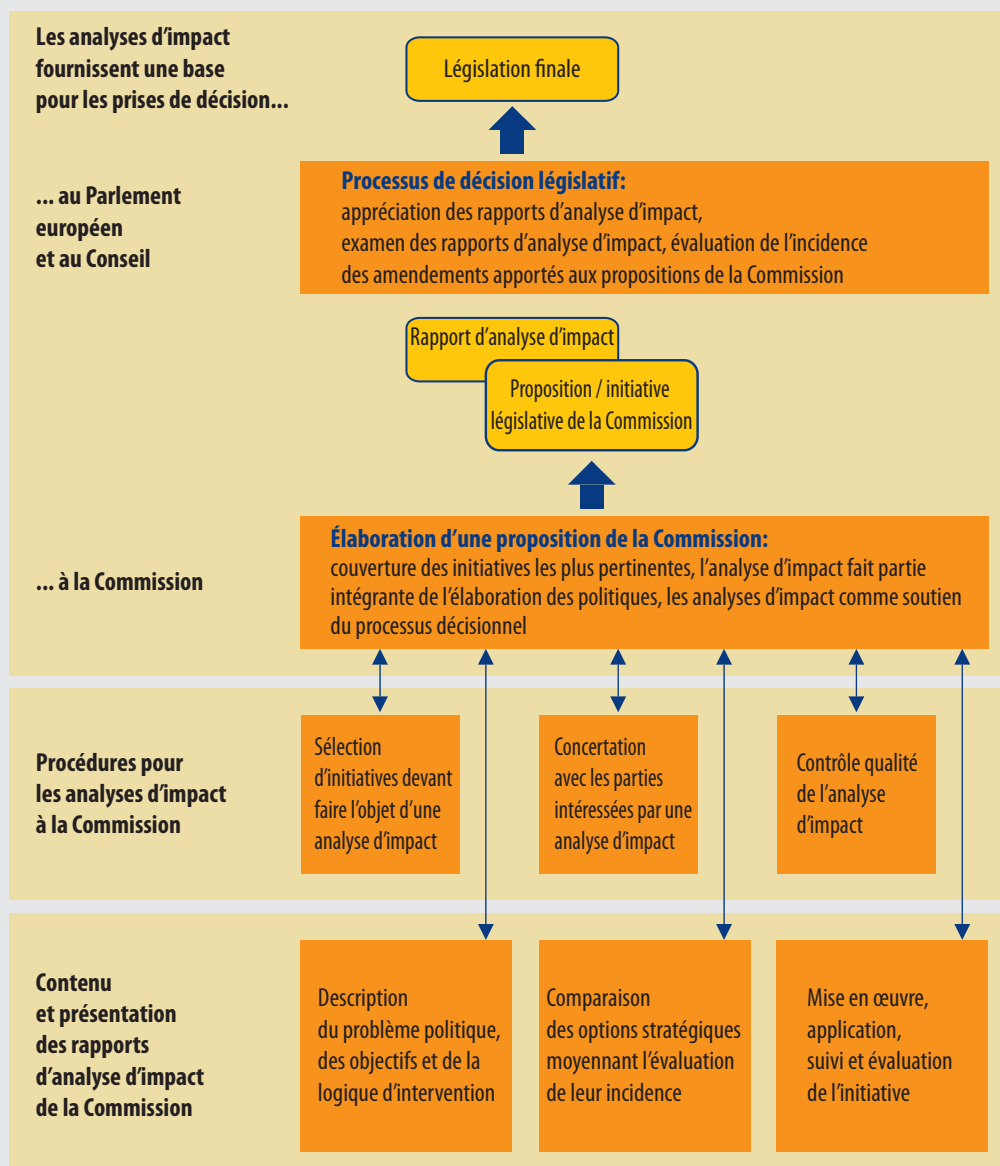
<sup>14</sup> Résolution du 24 mars 2004 sur la vérification de l'impact de la réglementation communautaire et les procédures de consultation (2003/2079(INI)); résolution du 10 juillet 2005 «Réduire au minimum les dépenses administratives imposées par la législation» (2005/2140(INI)); résolution du 16 mai 2006 sur la mise en œuvre, les conséquences et l'impact de la législation en vigueur concernant le marché intérieur (2004/2224(INI)); résolution du 16 mai 2006 «Mieux légiférer 2004: application du principe de subsidiarité» — 12<sup>e</sup> rapport annuel (2005/2055(INI)); résolution du 4 septembre 2007 «Mieux légiférer 2005: application des principes de subsidiarité et de proportionnalité» — 13<sup>e</sup> rapport annuel (2006/2279(INI)); résolution du 4 septembre 2007 sur le réexamen du marché unique (2007/2024(INI)); résolution du 4 septembre 2007 «Mieux légiférer dans l'Union européenne» (2007/2095(INI)); résolution du 21 octobre 2008 «Mieux légiférer 2006: application des principes de subsidiarité et de proportionnalité» — 14<sup>e</sup> rapport annuel (2008/2045(INI)); Parlement européen, commission des affaires juridiques, «Mieux légiférer dans l'Union européenne» (2007/2095(INI)); rapport A6-0273/2007 final du 2 juillet 2007: voir exposé des motifs et points 5 à 15, 21, 26, 30 et 42 à 43.

<sup>15</sup> Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil «compétitivité» sur le programme «Mieux légiférer», 17076/09, du 4 décembre 2009, point 6.

12. Le **graphique 1** donne un aperçu du rôle de l'analyse d'impact pour l'élaboration des initiatives et des propositions législatives de la Commission, d'une part, et la prise de décision, d'autre part.

## GRAPHIQUE 1

## RÔLE DES ANALYSES D'IMPACT DANS L'ÉLABORATION DES INITIATIVES ET DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE LA COMMISSION ET DANS LES DÉCISIONS EN LA MATIÈRE



# ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

**13.** L'audit a visé à déterminer si les analyses d'impact de la Commission ont soutenu la prise de décision dans les institutions européennes. Il a consisté notamment à évaluer dans quelle mesure:

- la Commission a procédé à des analyses d'impact dans le cadre de l'élaboration de ses propositions, et si le Parlement européen et le Conseil les ont consultées au cours du processus législatif;
- les procédures relatives à l'analyse d'impact établies par la Commission ont permis de soutenir, de manière appropriée, l'élaboration de ses initiatives;
- le contenu des rapports d'analyse d'impact de la Commission était approprié et si la présentation des constatations a contribué à ce qu'elles soient prises en compte dans le cadre de la prise de décision.

**14.** L'audit a couvert la période 2003-2008 et a comporté notamment:

- une comparaison entre des éléments particuliers du système d'analyse d'impact de la Commission et d'autres systèmes;
- une analyse des statistiques de production d'analyses d'impact ainsi que d'un échantillon de rapports d'analyse d'impact (analyse sous forme de grille d'évaluation relative à cinq directions générales et correspondant environ au quart de des analyses d'impact effectuées au cours de la période couverte par l'audit);
- des enquêtes et des sondages auprès de personnes impliquées dans la réalisation, la révision et l'utilisation des analyses d'impact de la Commission, qu'elles soient internes ou externes à cette dernière.

L'**annexe II** donne une description plus détaillée des méthodes utilisées dans le cadre de l'audit.

**15.** Les résultats ont été examinés par rapport aux accords interinstitutionnels pertinents<sup>16</sup>, aux lignes directrices de la Commission<sup>17</sup> et à un ensemble de bonnes pratiques relevées dans des documents d'orientation<sup>18</sup> établis par l'OCDE<sup>19</sup>. La Cour a invité des groupes d'experts, composés de praticiens dans le domaine de l'analyse d'impact et de la législation «Mieux légiférer», à fournir une assistance et des conseils tout au long de l'audit.

**16.** L'audit n'a pas porté sur l'analyse de la qualité de textes législatifs particuliers, ni sur le processus législatif en tant que tel.

<sup>16</sup> Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»; «Approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact», 2005.

<sup>17</sup> Commission européenne, Communication sur l'«Analyse d'impact», COM(2002) 276 final; Commission européenne, Communication «Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue — Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», COM(2002) 704 final; note d'information du président à la Commission, «Amélioration du système de support à la qualité et du contrôle de qualité des analyses d'impact effectuées au sein de la Commission», comité d'analyse d'impact, le 14 novembre 2006; Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791.

<sup>18</sup> Groupe de travail Mandelkern sur la qualité de la réglementation, Rapport final, 13 novembre 2001.

<sup>19</sup> OCDE, *L'analyse de l'impact de la réglementation — Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, 1997; OCDE, APEC-OCDE Integrated Checklist on Regulatory Reform: final draft; OCDE, *Indicators of Regulatory Management Systems*, 2009.

# OBSERVATIONS

## UTILISATION DES ANALYSES D'IMPACT DANS LE CADRE DE PROCESSUS DÉCISIONNELS À LA COMMISSION, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

- 17.** Les analyses d'impact contribuent aux processus décisionnels par la collecte et l'analyse systématiques d'informations relatives aux interventions prévues, ainsi que par l'estimation de leur incidence probable<sup>20</sup>. Les accords interinstitutionnels passés en la matière entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission définissent les analyses d'impact avant tout comme un outil devant aider la Commission à élaborer ses initiatives politiques et ses propositions législatives. Par conséquent, au cours de la procédure législative, les analyses d'impact présentées par la Commission et, le cas échéant, celles élaborées par le Parlement européen et le Conseil, devraient fournir les informations permettant aux législateurs de déterminer quelle est la manière la plus appropriée de traiter un problème donné.
- 18.** En conséquence, l'audit a consisté à examiner:
- la mesure dans laquelle la Commission a effectué des analyses d'impact pour ses propositions législatives et autres initiatives, et si ces analyses ont été activement utilisées dans le cadre de l'élaboration de ses politiques et de ses propositions législatives;
  - si les analyses d'impact de la Commission ont été perçues par les utilisateurs au Parlement européen et au Conseil comme des éléments contribuant au processus décisionnel législatif, et si elles ont eu une incidence sur la manière d'examiner les propositions législatives au sein des commissions et des groupes de travail compétents;
  - la mesure dans laquelle les législateurs ont réalisé des analyses d'impact pour les modifications importantes qu'ils ont eux-mêmes apportées, ou s'ils ont demandé à la Commission de leur transmettre des mises à jour de ses analyses eu égard à ces modifications, et si les organismes nationaux ont communiqué des données supplémentaires pour informer les décideurs au niveau de l'UE.

<sup>20</sup> Commission européenne, «Communication de la Commission sur l'analyse d'impact», COM(2002) 276 final du 2 juin 2002, point 1.2: l'analyse d'impact est «[...] le processus d'analyse systématique des incidences probables de l'intervention des pouvoirs publics».



## L'ANALYSE D'IMPACT AIDE LA COMMISSION À FORMULER SES PROPOSITIONS

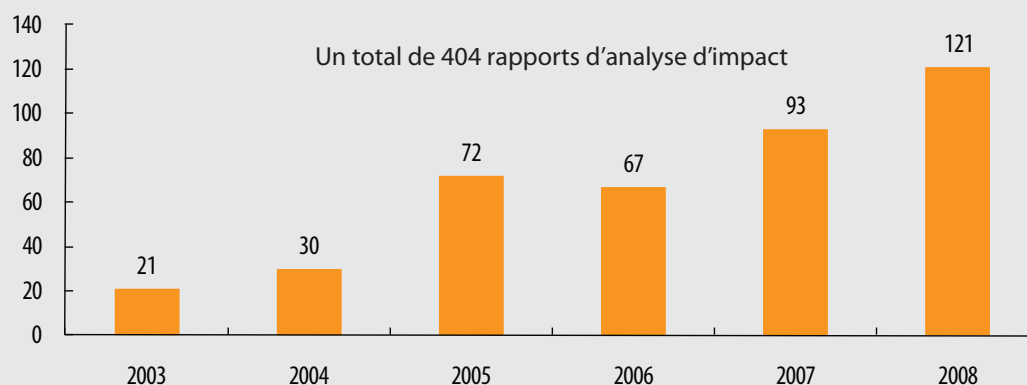
### AUGMENTATION IMPORTANTE DU NOMBRE D'ANALYSES D'IMPACT RÉALISÉES DEPUIS 2003

19. Au cours de la période contrôlée, les analyses d'impact ont bénéficié d'un soutien institutionnel marqué et ont été utilisées de façon croissante pour alimenter le travail d'élaboration des initiatives politiques et des propositions législatives de la Commission<sup>21</sup>. Globalement, 404 rapports d'analyse d'impact ont été publiés par la Commission au cours de la période contrôlée. Depuis 2003, le nombre d'analyses d'impact effectuées par an a augmenté pour atteindre 121 rapports en 2008 (voir **graphique 2**).

<sup>21</sup> José Manuel Barroso — président de la Commission européenne: réponse au programme de la présidence britannique, Parlement européen — séance plénière, Bruxelles, le 23 juin 2005; «Uniting in peace: the role of Law in the European Union», conférence Jean Monnet, EUI Florence, 31 mars 2006; «Qualité de la législation européenne: le temps des résultats», Parlement européen, Strasbourg, 4 avril 2006; présentation du programme de travail 2007 de la Commission européenne, Parlement européen, Strasbourg, 14 novembre 2006; «Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi: continuer sur la bonne voie», Bruxelles, 5 mars 2007; «We are all new Europeans now», Parlement lituanien (Seimas), Vilnius, 29 mars 2007. 165 Günther Verheugen, «Mieux légiférer», conférence de la présidence slovène, Ljubljana, 17 avril 2008.

GRAPHIQUE 2

### NOMBRE D'ANALYSES D'IMPACT RÉALISÉES CHAQUE ANNÉE



Source: Commission européenne.

**LE TAUX DE COUVERTURE VISÉ DANS LE PROGRAMME LÉGISLATIF ET DE TRAVAIL DE LA COMMISSION A ÉTÉ ATTEINT...**

- 20.** La sélection des initiatives à soumettre à une analyse d'impact représente une décision importante, en termes d'implications politiques et de ressources nécessaires. Au cours de la période contrôlée, pour qu'une initiative fasse l'objet d'une sélection, la principale condition était qu'elle figure dans le programme législatif et de travail de la Commission, où sont inscrites ses principales initiatives politiques, telles qu'elles sont définies dans la stratégie politique annuelle (voir **encadré 2**).
- 21.** À partir de la période 2003-2008, des analyses d'impact ont été effectuées pour 69 % de l'ensemble des initiatives inscrites au programme législatif et de travail de la Commission. Depuis 2005, conformément aux critères établis par la Commission à l'époque, des analyses d'impact ont été réalisées pour tous les points pertinents figurant dans son programme législatif et de travail, à savoir les initiatives considérées comme ayant une incidence significative.

**ENCADRÉ 2**

**ENSEMBLE DE CONDITIONS NÉCESSAIRES À LA SÉLECTION DES INITIATIVES DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE ANALYSE D'IMPACT**

En 2003, qui fut la première année de mise en œuvre du système d'analyses d'impact, la Commission a décidé de sélectionner un certain nombre de propositions devant faire l'objet d'une analyse d'impact. Elle a fondé sa sélection sur l'importance des propositions sélectionnées en fonction des priorités politiques, de la possibilité pour ses services d'effectuer les évaluations à court terme et de la nécessité de maintenir un certain équilibre entre différents types de propositions et l'implication d'un large éventail de services. 2004 fut la première année à voir la procédure d'analyse d'impact entièrement intégrée dans le cycle de programmation et où l'utilisation des analyses d'impact fut étendue pour couvrir toute une série de propositions inscrites au programme législatif et de travail de la Commission qui étaient considérées comme ayant une incidence significative<sup>22</sup>. Depuis 2005, des analyses d'impact ont été demandées pour toutes les initiatives figurant dans le programme législatif et de travail de la Commission<sup>23</sup>, à l'exception de certains types d'initiatives<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Voir SPA 2005, COM(2004) 133 final du 25.2.2004 CLWP 2004, COM(2003) 645 final, Annexe 2: ces initiatives comprenaient des propositions de définition des politiques pré-législatives et législatives importantes.

<sup>23</sup> Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791 du 15.6.2005, dans sa version modifiée le 15.3.2006, procédures applicables (II.1).

<sup>24</sup> Les «Livres verts», les propositions de consultations avec les «partenaires sociaux», les décisions et rapports périodiques de la Commission, les propositions découlant d'obligations internationales et les mesures de la Commission résultant de son pouvoir de supervision de la bonne mise en œuvre de la législation communautaire ainsi que les décisions d'exécution ne sont pas concernés.

... ET L'ON CONSTATE ÉGALEMENT UNE TENDANCE À LA HAUSSE POUR LA RÉALISATION D'ANALYSES D'IMPACT CONCERNANT LES INITIATIVES NON INSCRITES AU PROGRAMME LÉGISLATIF ET DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

22. Conformément à ses règles et sur la base d'une évaluation au cas par cas, la Commission a également présenté des analyses d'impact pour les initiatives non inscrites à son programme législatif et de travail<sup>25</sup>. En 2008, les analyses de ce type ont représenté la majorité de celles réalisées cette année-là (voir **graphique 3**).

**LA RÉALISATION D'ANALYSES D'IMPACT DEVIENT UNE PRATIQUE COURANTE DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES DE LA COMMISSION**

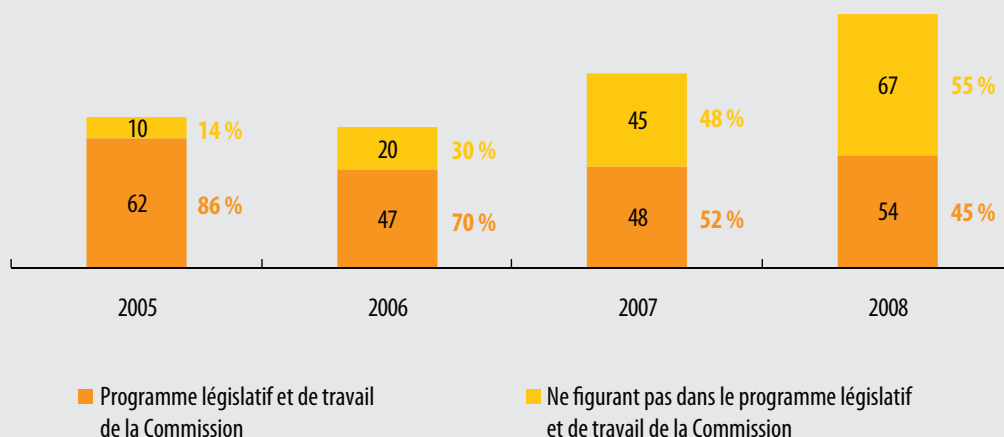
23. Les analyses d'impact font de plus en plus partie intégrante de la culture d'élaboration de politiques à la Commission. Ces dernières années, la Commission a proposé des formations approfondies portant sur les méthodes d'analyse d'impact. La Commission définit la manière de réaliser ces analyses dans ses lignes directrices concernant les analyses d'impact, publiées par le secrétariat général et applicables dans l'ensemble de ses départements et services. Depuis 2002, ces documents ont fait l'objet de trois mises à jour, la dernière remontant à janvier 2009<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Ces initiatives (qui sont susceptibles d'avoir une incidence significative, portent sur des sujets nouveaux ou sensibles ou ont des conséquences particulières pour les parties prenantes et justifient donc la réalisation d'une analyse d'impact) sont sélectionnées sur la base d'un *screening* réalisé par le secrétariat général, avec le soutien du comité d'analyse d'impact.

<sup>26</sup> Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791 du 15 juin 2005, dans leur version modifiée le 15 mars 2006; Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2009) 92 du 15 janvier 2009.

GRAPHIQUE 3

**VENTILATION DES ANALYSES D'IMPACT ENTRE 2005 ET 2008 — COMPARAISON ENTRE CELLES INSCRITES AU PROGRAMME LÉGISLATIF ET DE TRAVAIL DE LA COMMISSION ET LES AUTRES**



Source: Analyse des données de la Commission par la Cours des comptes européenne.

24. Depuis 2007, un comité d'analyse d'impact, soutenu par le secrétariat général de la Commission, revoit la qualité des analyses d'impact réalisées par les directions générales. Par ailleurs, il a récemment été précisé dans les lignes directrices concernant les analyses d'impact, que la responsabilité quant à la validité des méthodes utilisées pour établir les documents d'analyse d'impact incombe aux directeurs généraux; ceux-ci sont tenus de signer le projet de rapport d'analyse d'impact transmis au comité d'analyse d'impact pour le contrôle de la qualité<sup>27</sup>. En outre, les lignes directrices prescrivent le recours aux groupes de pilotage d'analyse d'impact, dont l'objectif est de garantir la cohérence entre les domaines politiques dans le cadre de l'exercice d'analyse d'impact.

<sup>27</sup> Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2009) 92.

#### LES ANALYSES D'IMPACT SERVENT SURTOUT À FAÇONNER LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

25. L'audit a montré que la Commission n'utilisait pas les analyses d'impact pour décider d'aller plus loin ou non avec une proposition. La décision de lancer une initiative est généralement prise avant que le rapport d'analyse d'impact ne soit achevé. La Commission utilise plutôt les analyses d'impact pour réunir et examiner les éléments probants qui, au cours du processus d'élaboration de politiques, lui permettront d'améliorer l'initiative qu'elle propose (voir l'exemple de l'**encadré 3**).

### ENCADRÉ 3

#### LES ANALYSES D'IMPACT CONTRIBUENT À AMÉLIORER L'INITIATIVE PROPOSÉE: «ITINÉRANCE I»

Dans le cas de l'«itinérance I»<sup>28</sup>, la décision de légiférer au moyen d'un règlement<sup>29</sup> (plutôt que d'une directive, ou plutôt que de ne pas légiférer du tout) a été maintenue, mais la proposition législative a été ajustée tout au long du processus d'analyse d'impact. Dans sa deuxième phase de consultation, la Commission avait proposé une approche réglementaire intitulée «principe du tarif du pays d'origine» comme moyen permettant de s'attaquer aux problèmes existants sur le marché de l'itinérance. Dans son analyse d'impact, qui a fait suite au processus de consultation publique, la Commission a retenu le point de vue de la majorité des répondants et a proposé, en définitive, une autre approche (à savoir celle du «marché national européen») qui représentait une meilleure solution des problèmes relatifs au marché de l'itinérance.

<sup>28</sup> COM(2006) 382.

<sup>29</sup> Discours de M<sup>me</sup> Reding, membre de la Commission européenne, devant le groupe des régulateurs européens le 8 février 2006.

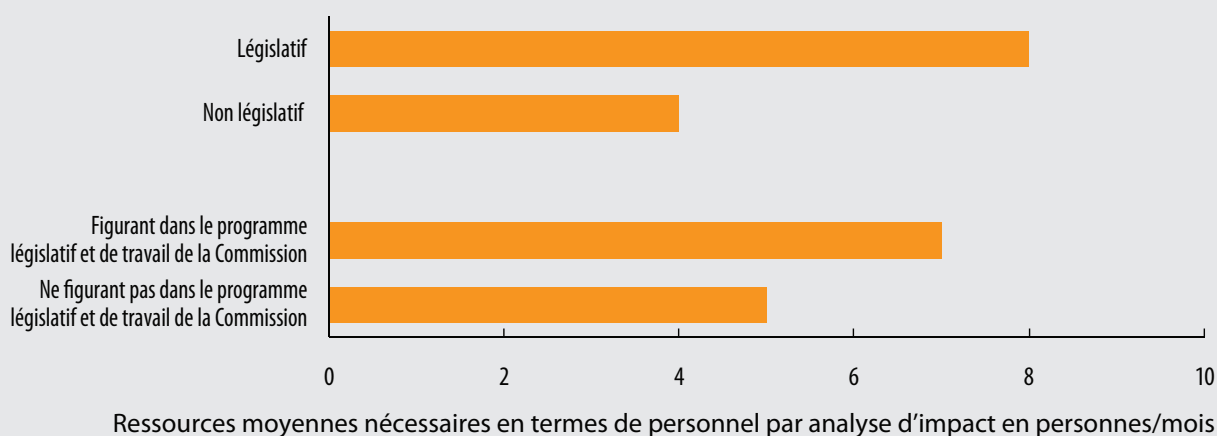
26. L'audit a également montré que, en particulier au cours des dernières années, le concept d'analyse d'impact s'est élargi, les analyses portant sur un plus grand nombre d'options possibles et les ressources étant ciblées sur l'évaluation des initiatives selon leur importance:

- *analyse d'un éventail de plus en plus large des différentes politiques possibles*: Les agents de la Commission chargés d'élaborer les propositions législatives et les analyses d'impact correspondantes ont indiqué que le processus d'analyse les oblige à examiner plus de possibilités qu'auparavant lors de la préparation d'une initiative politique. Il a été constaté que le nombre d'options possibles présentées dans les rapports d'analyse d'impact a augmenté au cours de la période contrôlée. En particulier, s'agissant des analyses d'impact produites en 2007 et en 2008, l'examen de la Cour a révélé que la Commission avait de plus en plus souvent analysé plusieurs options réglementaires possibles;
- *ressources affectées prioritairement aux propositions législatives et aux initiatives inscrites au programme législatif et de travail de la Commission*: La Commission estime qu'il conviendrait d'affecter davantage de ressources aux analyses portant sur les initiatives les plus importantes. Dans ses lignes directrices, ce concept est dénommé principe d'analyse proportionnée<sup>30</sup>. Sur la base des estimations fournies par la Commission, il est possible de montrer que celle-ci consacre plus de temps aux analyses d'impact portant sur des propositions législatives (par opposition aux initiatives non législatives) et inscrites à son programme législatif et de travail (par rapport à celles qui n'y figurent pas) (voir **graphique 4**). Il en ressort que la Commission concentre ses ressources selon des priorités prédéfinies.

<sup>30</sup> Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2009) 92, chapitre 3, p. 12-16.

GRAPHIQUE 4

#### RESSOURCES MOYENNES NÉCESSAIRES EN TERMES DE PERSONNEL POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UN RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT



Note: 52 rapports d'analyse d'impact

Source: Analyse des données de la Commission par la Cour des comptes européenne (2009).

**LES ANALYSES D'IMPACT SONT UTILISÉES DE MANIÈRE ACTIVE POUR LES PRISES DE DÉCISION AU NIVEAU DU COLLÈGE DES COMMISSAIRES**

- 27.** À la Commission, les initiatives et les analyses d'impact sont élaborées au sein des directions générales sous l'autorité du commissaire responsable d'un domaine politique donné. Les propositions de la Commission sont ensuite adoptées par le collège des commissaires, dont les décisions sont généralement préparées par les agents des cabinets lors de réunions hebdomadaires. Selon les agents de cabinet de la Commission interrogés, les rapports d'analyse d'impact représentent une source d'information précieuse pour les propositions présentées par les commissaires lorsqu'elles n'émanent pas d'eux et les analyses d'impact (ainsi que les avis correspondants du comité d'analyse d'impact) font régulièrement l'objet d'un examen lors des réunions préparatoires hebdomadaires.

**LES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION SONT CONSIDÉRÉS PAR LA PLUPART DES UTILISATEURS AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL COMME DES INFORMATIONS PERTINENTES DANS LE CADRE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL LÉGISLATIF**

**LES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION SONT TRANSMIS AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL EN MÊME TEMPS QUE L'INITIATIVE POLITIQUE**

- 28.** Les rapports d'analyse d'impact sont mis à la disposition du Parlement européen et du Conseil «entièrement et librement» de façon à permettre aux législateurs d'avoir une vision exhaustive des éléments probants présentés dans le rapport d'analyse d'impact<sup>31</sup>. Au cours de période contrôlée, l'ensemble des rapports d'analyse d'impact accompagnant les propositions législatives ont été transmis aux deux institutions.

<sup>31</sup> Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»: en particulier les points 25 et 29; «Approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact» (14901/05 JUR, adoptée le 29 novembre 2005): en particulier les points 5, 6 et 13.

**ENCADRÉ 4**

**EXEMPLE DE «BONNE PRATIQUE» POUR UNE ANALYSE D'IMPACT PRÉSENTÉE ET EXAMINÉE AU SEIN D'UN GROUPE DE TRAVAIL DE COMMISSION PARLEMENTAIRE**

Une réunion d'un groupe de travail de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs a été consacrée à la présentation et à l'examen de l'analyse d'impact relative à la proposition de directive relative aux droits des consommateurs<sup>32</sup>. Après une courte présentation de l'analyse d'impact effectuée par un représentant de la Commission, plusieurs membres du Parlement européen ont commenté le fond du rapport d'analyse d'impact et formulé des suggestions relatives aux aspects qui mériteraient davantage d'attention de la part de la Commission. Cet exemple prouve que les analyses d'impact peuvent jouer un rôle dans l'information des législateurs et que le fait de discuter les rapports d'analyse d'impact avec les membres du Parlement peut permettre d'obtenir des informations en retour utiles à la Commission en matière de proposition législative.

<sup>32</sup> COM(2008) 614.

**LES ANALYSES D'IMPACT DE LA COMMISSION FONT RAREMENT L'OBJET DE DISCUSSIONS LORS DES RÉUNIONS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES ET DES GROUPES DE TRAVAIL DU CONSEIL**

**29.** Au Parlement européen et au Conseil, la pratique recommandée consiste à examiner l'analyse d'impact de la Commission pour toute proposition soumise<sup>33</sup>. Toutefois, la pratique courante observée au Parlement et au Conseil est loin de suivre l'approche recommandée.

- Au Parlement européen, les rapports d'analyse d'impact de la Commission ne font pas systématiquement l'objet d'une présentation ni d'un examen en réunion des commissions. L'audit a fait apparaître que la Commission n'était invitée à présenter ses analyses d'impact que dans des cas exceptionnels (voir l'exemple de «bonne pratique» à l'**encadré 4**). L'analyse de plus de 12 000 documents publics des commissions parlementaires de la législature 2004-2009 a révélé qu'un seul document faisait expressément référence à l'analyse d'impact de la Commission<sup>34</sup>.
- Les orientations internes du Conseil suggèrent que les analyses d'impact de la Commission soient examinées au niveau des groupes de travail<sup>35</sup>. Selon les entretiens réalisés avec les agents du Conseil, la décision de procéder à l'examen formel d'une analyse d'impact, et le cas échéant, d'inviter la Commission à la présenter, est prise au cas par cas (voir l'exemple de «bonne pratique» à l'**encadré 5**). Une analyse du registre public des documents du Conseil pour la période 2004-2009 a montré que quatre documents seulement faisaient expressément référence à l'analyse d'impact de la Commission.

<sup>33</sup> Conférence des présidents des commissions du Parlement européen, «IA Handbook», 17 juillet 2008; Conseil de l'Union européenne, secrétariat général, «Traitement des analyses d'impact au sein du Conseil — Orientations indicatives à l'intention des présidents de groupes», Luxembourg, 2007.

<sup>34</sup> Parlement européen, Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, ITRE(2008) 0123\_1 du 23 janvier 2008, réunion de 17h00 à 18h30; Lettre du commissaire Piebalgs concernant l'analyse d'impact de la Commission, Poursuite de l'échange de vue, sur le paquet énergétique pour l'électricité et le gaz.

<sup>35</sup> Conseil de l'UE, secrétariat général, «Traitement des analyses d'impact au sein du Conseil — Orientations indicatives à l'intention des présidents de groupes», 2007.

**ENCADRÉ 5**

**EXEMPLES DE «BONNES PRATIQUES» CONCERNANT DES ANALYSES D'IMPACT DONT IL A ÉTÉ DÉBATTU AU SEIN D'UN GROUPE DE TRAVAIL DU CONSEIL**

Au cours de la période audité, deux analyses d'impact dans le domaine de la politique énergétique ont été présentées à un groupe de travail du Conseil: le paquet législatif relatif au marché intérieur de l'électricité et du gaz<sup>36</sup> et le train de mesures pour la réalisation des objectifs fixés par l'UE en matière de changement climatique et d'énergies renouvelables pour 2020<sup>37</sup>. Dans les deux cas, la discussion a été proposée par la Commission. Elle ne s'est pas limitée à la réunion d'un groupe de travail, mais a représenté un moyen de nourrir le débat au sein du Conseil tout au long du processus de décision législatif.

<sup>36</sup> COM(2007) 528, COM(2007) 529, COM(2007) 530, COM(2007) 531 et COM(2007) 532.

<sup>37</sup> COM(2008) 16, COM(2008) 17 et COM(2008) 19.

**LES ANALYSES D'IMPACT DE LA COMMISSION FOURNISSENT, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL, UNE DOCUMENTATION PERTINENTE ET INFORMATIVE À L'APPUI DES PROPOSITIONS**

- 30.** Même si, dans la quasi-totalité des cas, les documents officiels du Parlement européen et du Conseil ne font pas formellement référence aux analyses d'impact de la Commission, les utilisateurs des rapports d'analyse d'impact de la Commission des deux institutions ont indiqué qu'ils les considéraient comme une source d'informations supplémentaires pertinentes à l'appui de la proposition de la Commission (voir *graphique 5*).

**GRAPHIQUE 5**

**ENQUÊTE AUPRÈS DES GROUPES DE TRAVAIL DU CONSEIL: RÔLE DES ANALYSES D'IMPACT DE LA COMMISSION DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL AU SEIN DU CONSEIL**

	D'accord	Pas d'accord	Ne sait pas
L'analyse d'impact de la Commission joue un rôle important dans le processus décisionnel au sein du conseil.	53 %	35 %	12 %
	Toujours / La plupart du temps / Souvent	Rarement / Jamais	Ne sait pas
L'analyse d'impact a permis de fournir des informations permettant à la délégation de prendre des décisions ou des positions.	50 %	42 %	8 %
Les délégations commentent la substance de l'analyse d'impact lors des réunions des groupes de travail.	38 %	55 %	7 %
Les délégations demandent à la Commission des informations supplémentaires concernant son évaluation.	35 %	57 %	8 %

Source: Cours des comptes européenne — Enquête auprès des groupes de travail du Conseil (2009).

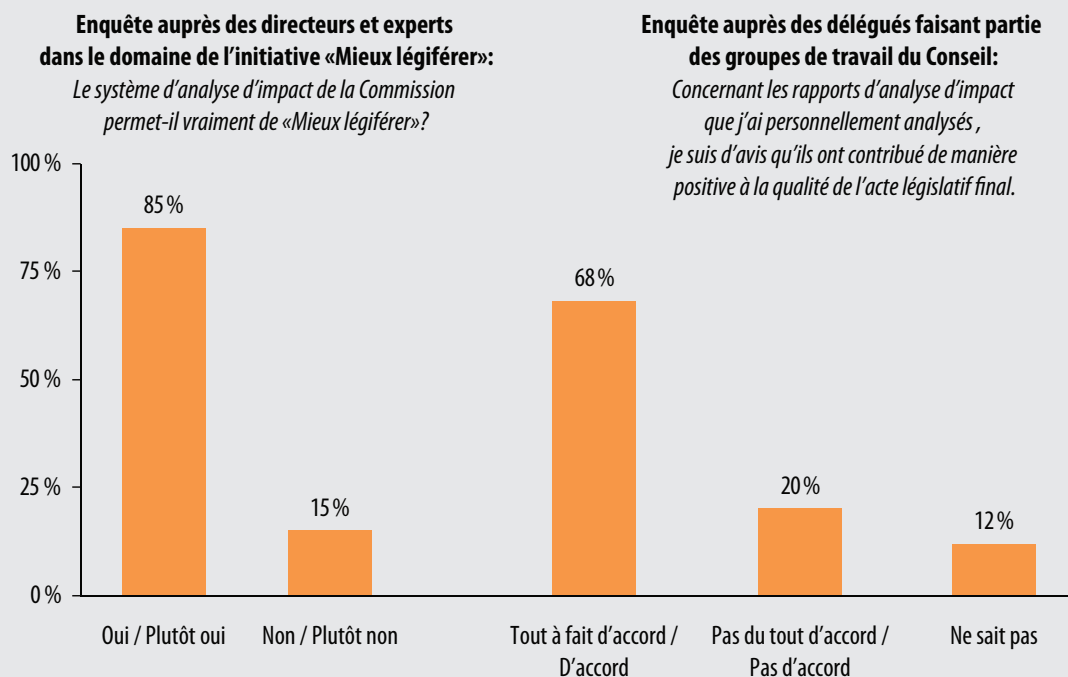


**LES UTILISATEURS ESTIMENT QUE LES ANALYSES D'IMPACT ONT EU UNE INCIDENCE POSITIVE SUR LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION DE L'UE**

- 31.** Au cours de l'audit, les utilisateurs interrogés au Parlement européen et au Conseil ont, d'une manière générale, exprimé leur soutien à l'égard des analyses d'impact. La plupart des répondants à l'enquête du groupe de travail du Conseil (68 %) ont le sentiment que les rapports d'analyse d'impact qu'ils avaient examinés avaient une incidence positive sur la qualité de l'acte juridique final. Cette opinion positive à vis-à-vis du système d'analyse d'impact de la Commission a également été corroborée par les experts nationaux pour l'amélioration de la réglementation consultés lors de la réunion du groupe des directeurs et experts pour une meilleure réglementation (DEBR) tenue en juin 2009. Plus de 8 répondants sur 10 (85 %) estiment que les analyses d'impact contribuent à l'objectif politique de l'UE de «Mieux légiférer» (voir **graphique 6**).

**GRAPHIQUE 6**

**ENQUÊTES: CONTRIBUTION DES ANALYSES D'IMPACT À L'INITIATIVE «MIEUX LÉGIFÉRER»**



Note: 26 / 90 réponses.

Source: Enquête auprès des groupes de travail du Conseil / Enquête auprès des délégués faisant partie des groupes de travail du Conseil (2009).

**LES GROUPES D'INTÉRÊT ET LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE TIENNENT COMPTE DES ANALYSES D'IMPACT LORSQU'ILS CONTRIBUENT À LA DISCUSSION DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES**

- 32.** Dans le cadre de l'objectif politique «Mieux légiférer», le contrôle public des propositions législatives revêt la plus grande importance. Les rapports d'analyse d'impact finals de la Commission sont des documents publics, disponibles en ligne pour toutes les parties intéressées dès lors que l'initiative politique correspondante a été proposée. Il s'agit d'une bonne pratique internationale (voir *annexe I*).
- 33.** Les entretiens menés avec les organisations de parties intéressées représentant des groupes d'intérêt et la société civile<sup>38</sup> ont montré que leurs représentants tenaient systématiquement compte des analyses d'impact. Toutefois, certaines ont indiqué qu'elles considéraient les rapports d'analyse d'impact comme une justification politique de la proposition de la Commission et non comme une évaluation indépendante des incidences possibles. Cette critique concernant les analyses d'impact était plus marquée au cours des premières années de l'application du système et s'est depuis lors atténuée.

**LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION INITIALE DE LA COMMISSION NE DONNENT PAS LIEU À UNE ÉVALUATION COMPLÉMENTAIRE DES INCIDENCES POTENTIELLES**

**LE PARLEMENT ET LE CONSEIL ONT EFFECTUÉ HUIT ANALYSES D'IMPACT DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

- 34.** En raison du cadre institutionnel de l'Union européenne, le processus décisionnel législatif diffère de celui de la plupart des États membres. Selon le traité, le Parlement européen et le Conseil agissent en qualité de législateurs, et la Commission a seule le droit d'initiative. Dans le cadre du traité de Lisbonne, la procédure de codécision a été étendue à d'autres domaines politiques.

<sup>38</sup> Business Europe, Eurochambres, Bureau européen des unions de consommateurs, Bureau européen de l'environnement, Fédération européenne pour le transport et l'environnement, Fédération syndicale européenne, Forum social, Fonds mondial pour la nature (WWF).

- 35.** En pratique, la quasi-totalité des propositions de la Commission sont (parfois sensiblement) modifiées par le législateur au cours de la procédure législative. Le Parlement européen et le Conseil ont dès lors convenu que, lorsque la procédure de codécision s'applique, ils peuvent «[...] sur la base de critères et de procédures définis en commun, faire procéder à des analyses d'impact préalables à l'adoption d'un amendement substantiel, soit en première lecture, soit au stade de la conciliation»<sup>39</sup>. Cet engagement a été réaffirmé dans l'accord interinstitutionnel «Approche commune en matière d'analyse d'impact» de 2005<sup>40</sup>.
- 36.** Toutefois cet aspect de l'accord interinstitutionnel n'a que partiellement été mis en œuvre par le Parlement européen et le Conseil. Entre 2005 et 2008, le Parlement européen a adopté 377 actes de droit dérivé, et le Conseil, 1946<sup>41</sup>. Au cours de cette période, l'audit a révélé que:
- le Parlement européen avait réalisé des analyses d'impact pour des modifications apportées à sept propositions<sup>42</sup>;
  - le Conseil avait effectué une analyse d'impact<sup>43</sup>.
- 37.** Le Parlement européen<sup>44</sup> et le Conseil<sup>45</sup> ont récemment réaffirmé leur engagement de procéder à des analyses d'impact pour leurs propres modifications. Toutefois, si le Parlement européen a créé les conditions nécessaires à la production de ses propres études d'impact en mettant en place un contrat-cadre pour les procédures concernées, tel n'est pas encore le cas du Conseil<sup>46</sup>.

<sup>39</sup> Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (2003/C 321/01), article 30.

<sup>40</sup> «Approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact» (14901/05 JUR, adoptée le 29 novembre 2005).

<sup>41</sup> Voir le site [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_menu.do?ihmlang=fr](http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?ihmlang=fr), dernière consultation le 15 juin 2009.

<sup>42</sup> Analyse d'impact: «The European Parliament's Experience – A Stock-Taking Report of the Common Approach to IA», La Conférence des présidents des commissions, décembre 2008 [analyses d'impact sur les modifications: 1) les substances prioritaires dans le domaine de l'eau (février 2008); 2) certains aspects de la directive sur le temps de travail (juillet 2007); 3) l'«interopérabilité du système ferroviaire communautaire II» (avril 2007); 4) proposition de directive sur la qualité de l'air (septembre 2006); 5) quantités nominales des produits en préemballages (novembre 2005); 6) analyse d'impact des objectifs de recyclage fixés dans la directive-cadre sur les déchets (mai 2008); 7) directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE (novembre 2005).

<sup>43</sup> Directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE (JO L 266 du 26 septembre 2006, p. 1).

<sup>44</sup> Parlement européen, commission des affaires juridiques, rapporteur Katalin Lévai, rapport «Mieux légiférer dans l'Union européenne» (2007/2095(INI)); A6-0280/2007 final du 2 juillet 2007: en particulier, voir exposé des motifs et points 5 à 15, 21, 26, 30 et 42 à 43; Parlement européen, groupe de travail sur la réforme du Parlement européen, «Deuxième rapport intermédiaire sur les activités législatives et les relations interinstitutionnelles», 21 mai 2008, PE 406.309/CPG/GT (document interne au Parlement européen), partie A, point 1.3, p. 13-14).

<sup>45</sup> Conseil, secrétariat général, Conclusions du Conseil «compétitivité» sur le programme «Mieux légiférer», 9663/09 COMPET 264 du 13 mai 2009, point 13.

<sup>46</sup> Note du directeur du secrétariat général, direction générale C, direction I, «Review of the Inter-institutional Common Approach to IA – State of play of the handling of IA in the Council», Bruxelles, 3 novembre 2008.

**LES ANALYSES D'IMPACT PRODUITES PAR LA COMMISSION NE SONT PAS MISES À JOUR AU COURS DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE**

- 38.** Outre les analyses d'impact réalisées par le Parlement européen ou le Conseil, les accords interinstitutionnels prévoient la possibilité pour les législateurs d'inviter la Commission à mettre à jour son analyse d'impact initiale eu égard aux modifications adoptées par le Parlement européen ou le Conseil<sup>47</sup>.
- 39.** Actualiser un rapport d'analyse d'impact de la Commission serait particulièrement pertinent pour des textes législatifs importants ou lorsque des modifications notables de la proposition initiale de la Commission sont proposées pour adoption (par exemple en ce qui concerne la logique d'intervention ou les instruments utilisés)<sup>48</sup>.
- 40.** Toutefois, l'audit a montré que les analyses d'impact réalisées par la Commission n'avaient fait l'objet d'aucune mise à jour au cours de la période contrôlée. Cela n'a pas même été le cas pour la «directive sur les services», qui avait été substantiellement modifiée au cours la procédure législative (voir **encadré 6**).

<sup>47</sup> «Approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact» (14901/05 JUR, adoptée le 29 novembre 2005), point 12.

<sup>48</sup> Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (2003/C 321/01): en particulier le point 30.

**ENCADRÉ 6**

**EXEMPLE DE PROPOSITIONS DE LA COMMISSION POUR UNE «DIRECTIVE RELATIVE AUX SERVICES DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR»**

La proposition législative de la Commission visait à réduire les obstacles dans le domaine des échanges transfrontaliers de services au sein de l'UE. La proposition initiale de la Commission a été présentée en mars 2004<sup>49</sup> et le rapport d'analyse d'impact correspondant en janvier 2004<sup>50</sup>. Le 22 mars 2005, le Conseil européen a considéré que la Commission devait revoir en profondeur sa proposition initiale afin de mieux préserver le modèle social européen. Le 5 avril 2006, la Commission a présenté une proposition modifiée au Conseil, dans laquelle figuraient toutes les modifications votées par le Parlement européen en première lecture, conformément à la procédure de codécision. Le 29 mai 2006, le Conseil a adopté le texte modifié<sup>51</sup>. Cependant, les modifications apportées à la proposition initiale n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle analyse d'impact. La proposition révisée fut finalement adoptée le 12 décembre 2006 par le Parlement européen et le Conseil (directive 2006/123/CE).

<sup>49</sup> Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, COM(2004) 2 final/3 du 5.3.2004.

<sup>50</sup> SEC(2004) 21.

<sup>51</sup> Avis du Parlement européen du 16 février 2006, Position commune arrêtée par le Conseil le 24 juillet 2006 (JO C 270 E du 7.11.2006, p. 1) et position arrêtée par le Parlement européen le 15 novembre 2006. Décision du Conseil du 11 décembre 2006.

**UTILISATION DES ANALYSES D'IMPACT NATIONALES  
PAR LES ÉTATS MEMBRES AU COURS DE LA PROCÉDURE  
LÉGISLATIVE: «BONNE PRATIQUE» BRITANNIQUE**

- 41.** En outre, les administrations nationales peuvent également effectuer des analyses d'impact des propositions de la Commission pour renforcer la position de leur gouvernement dans le cadre des négociations au Conseil. L'audit a toutefois révélé que, dans la pratique, seul le Royaume-Uni utilise de manière systématique son système national d'analyse d'impact à cette fin (voir **encadré 7**).

**ENCADRÉ 7**

**ANALYSES D'IMPACT NATIONALES RELATIVES AUX PROPOSITIONS  
DE LA COMMISSION — «BONNES PRATIQUES» INTERNATIONALES**

Le Royaume-Uni a pour habitude d'effectuer des analyses d'impact sur les initiatives importantes de la Commission, pour appuyer la position de négociation de sa représentation permanente<sup>52</sup>. Il effectue sa propre analyse d'impact, utilisant généralement des données relatives au Royaume-Uni, ce qui permet de contester les résultats de l'analyse d'impact de la Commission. En Allemagne, le Bundestag a imposé l'évaluation de l'incidence des propositions de législation européenne, mais dans les faits cela n'a pas encore été mis en œuvre<sup>53</sup>. En Pologne, les autorités ont également pour mission d'effectuer une analyse d'impact pour les propositions législatives importantes, mais cela ne s'est pas encore traduit par une analyse d'impact formelle.

<sup>52</sup> UK Better Regulation Executive, IA guidance, <http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf>.

<sup>53</sup> Accord entre le Bundestag et le gouvernement fédéral concernant la coopération sur les questions relatives à l'UE en application de la section 6 de l'acte sur la coopération entre le gouvernement fédéral et le Bundestag pour les questions relatives à l'UE («Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union»); Paragraphe 1.5.; Bundesgesetzblatt 2006 Part I No. 44 Bonn, 30 septembre 2006.

## PROCÉDURES APPLIQUÉES PAR LA COMMISSION POUR LA PRÉPARATION DES ANALYSES D'IMPACT

- 42.** Les procédures de la Commission en matière d'analyse d'impact déterminent la manière dont celles-ci permettent de soutenir la prise de décision. C'est pourquoi l'audit a consisté à vérifier si l'approche de la Commission permettait de garantir:
- que les initiatives sélectionnées pour faire l'objet d'une analyse d'impact sont celles ayant l'incidence la plus significative ou sont les plus délicates au plan politique;
  - que les parties prenantes sont consultées lors des étapes les plus importantes du processus;
  - que la qualité de ses travaux d'analyse d'impact est contrôlée.

## NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DE LA PROCÉDURE DE SÉLECTION ET D'UN MEILLEUR CIBLAGE DES TRAVAUX D'ANALYSE D'IMPACT

- 43.** Dans son document d'orientation, la Commission fixe les critères en fonction desquels ses services déterminent (en collaboration avec le secrétariat général) les initiatives nécessitant une analyse d'impact. En particulier, les analyses d'impact doivent s'appliquer aux initiatives ayant l'incidence la plus sensible sur les citoyens, les entreprises et les administrations ou qui sont délicates au plan politique.

## LA COMMISSION SÉLECTIONNE LES INITIATIVES DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE ANALYSE D'IMPACT EN S'APPUYANT SUR DES ANALYSES AU CAS PAR CAS

- 44.** La décision d'effectuer ou non une analyse d'impact est fondée sur une analyse au cas par cas. La Commission n'utilise pas d'indicateurs quantifiables (tels que l'estimation de l'incidence financière) pour établir les seuils au-delà desquels des analyses d'impact doivent être effectuées. Une approche utilisant ces seuils est adoptée dans certains pays membres de l'OCDE (voir **annexe I**). En ce qui concerne les analyses d'impact qui portent sur des propositions législatives ne figurant pas dans le programme législatif et de travail de la Commission, les raisons qui justifient la sélection des initiatives à analyser ne sont pas rendues publiques.

**LES RAPPORTS MENSUELS DE LA COMMISSION RELATIFS  
AUX ACTIVITÉS LÉGISLATIVES NE MENTIONNENT PAS LES TRAVAUX  
D'ANALYSE D'IMPACT PLANIFIÉS**

- 45.** Chaque mois, la Commission transmet au Parlement européen et au Conseil un aperçu de toutes les propositions législatives en cours d'élaboration (rapport prévisionnel) qu'elle publie en outre sur le site Europa. Ce rapport mensuel n'indique cependant pas les initiatives qui feront l'objet d'une analyse d'impact. Cette situation diffère du système en vigueur aux États-Unis, où les initiatives sont clairement mises en évidence dans le catalogue général des activités réglementaires à venir<sup>54</sup>. De même, au Royaume-Uni, les administrations publiques sont tenues de publier une liste de toutes les propositions réglementaires prévues pour les trois prochaines années qui doivent faire l'objet d'une analyse d'impact (voir *annexe I*).
- 46.** Au cours de la période couverte par l'audit, les feuilles de route jointes au programme législatif et de travail de la Commission étaient les seuls documents indiquant les initiatives qui feraient l'objet d'une analyse d'impact. Il était impossible, en dehors de la Commission, de connaître à l'avance les analyses d'impact portant sur des initiatives qui ne figuraient pas dans ce programme (à savoir la majorité des analyses d'impact en 2008).

**LA CONSULTATION EST SOUVENT UTILISÉE COMME  
UNE CONTRIBUTION INITIALE AUX ANALYSES  
D'IMPACT, MAIS NON POUR LES PROJETS  
DE RAPPORT**

- 47.** Le processus d'analyse d'impact doit être transparent et doit faire appel aux compétences et aux avis d'autres parties. La soumission à l'examen public est un mécanisme efficace pour vérifier que les analyses d'impact portent sur les sujets les plus importants, qu'elles tiennent compte de toutes les options politiques possibles et qu'elles donnent une image équilibrée. Les consultations permettent à la Commission de rassembler les avis des parties intéressées et de prendre en considération plusieurs points de vue. Ces consultations doivent être effectuées dans le respect des normes de la Commission en la matière<sup>55</sup>.
- 48.** Les consultations des parties prenantes sont largement utilisées par la Commission et les contributions présentées sont de plus en plus souvent publiées sur le site internet Europa. L'audit a permis de montrer que les délais minimums de consultation étaient en général respectés.

<sup>54</sup> Planification et suivi des activités réglementaires aux États-Unis: tous les six mois, l'Office for Information and Regulatory Affairs (OIRA) de l'Office for management and budget du président établit un calendrier et un programme de réglementation («Regulatory agenda and plan»), répertoriant les informations sur les activités législatives futures de toutes les agences fédérales, ainsi qu'une analyse coûts-avantages de leur incidence brute prévisible. Ce programme, qui est publié, indique les propositions de modalités d'application des agences qui feront l'objet d'une analyse d'impact. Le programme est rendu public.

<sup>55</sup> Communication de la Commission «Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue — Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», COM(2002) 704 final.

49. La consultation des projets de rapport d'analyse d'impact est utile pour garantir une analyse complète, cohérente et précise. En particulier, elle permet de déterminer et de quantifier les coûts et avantages potentiels, ainsi que la charge administrative et les problèmes de mise en œuvre et d'application potentiels. Cependant, l'analyse de la Cour a montré que la Commission n'organise jamais de consultation pour les projets de rapport d'analyse d'impact. Si les consultations sont parfois utilisées en début de processus pour dégager les options politiques envisageables (21 % des cas d'analyses d'impact examinés), elles ne portent pratiquement jamais sur l'évaluation préliminaire des différentes options par la Commission. Dans l'enquête auprès des groupes de travail du Conseil, 72 % des répondants ont affirmé qu'un projet de rapport intermédiaire devrait être communiqué un certain temps avant que la proposition de la Commission ne soit publiée (voir **graphique 7**).

50. La Cour observe que dans certains pays membres de l'OCDE comme l'Australie<sup>56</sup>, les États-Unis<sup>57</sup> et le Royaume-Uni<sup>58</sup>, les projets de rapport d'analyse d'impact sont systématiquement publiés pour information et commentaires et les versions provisoires d'une proposition d'acte législatif sont débattues avec les organisations intéressées (voir **annexe I**).

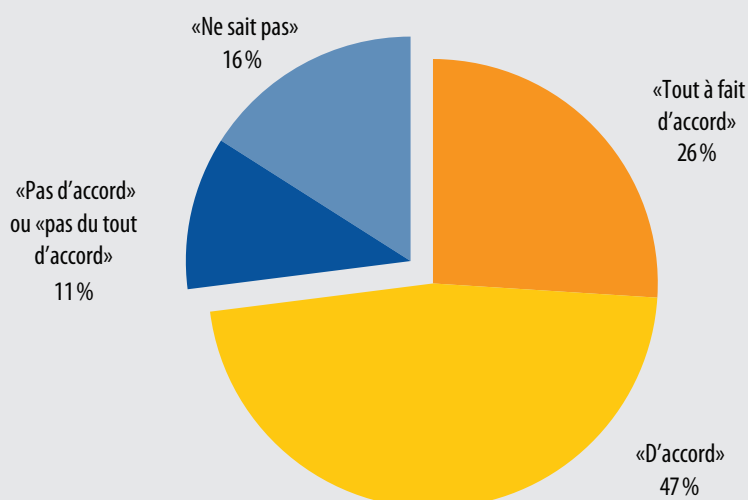
<sup>56</sup> Council of Australian Governments: Best Practice Regulation. A Guide for Ministerial Councils and National Standards Setting Bodies, Octobre 2007.

<sup>57</sup> O'Connor Close, C.; Mancini D.J.: «Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory IA/Analysis», *Industrial Policy and Economic Reforms papers*, n° 3. Avril 2007.

<sup>58</sup> Cabinet Office du Royaume-Uni, Better Regulation Executive, «IA Guidance», Londres, mai 2007.

## GRAPHIQUE 7

### ENQUÊTE AUPRÈS DES GROUPES DE TRAVAIL DU CONSEIL: UN RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT INTERMÉDIAIRE DEVRAIT ÊTRE COMMUNIQUÉ QUELQUE TEMPS AVANT LA PROPOSITION



Note: 91 réponses.

Source: Enquête de la Cour des comptes européenne auprès des groupes de travail du Conseil (2009).



## AMÉLIORATIONS RÉCENTES DU CONTRÔLE, PAR LA COMMISSION, DE LA QUALITÉ DE SES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT

### LE COMITÉ D'ANALYSE D'IMPACT CONTRÔLE LA QUALITÉ DES ANALYSES D'IMPACT AU SEIN DE LA COMMISSION

51. Depuis 2008, le comité d'analyse d'impact a contrôlé pratiquement tous les projets de rapports d'analyse d'impact. Son contrôle de la qualité couvre tous les aspects traités par les analyses d'impact et toutes les phases du processus, en commençant par l'examen préliminaire de la feuille de route. Lorsque le comité considère que la qualité d'un rapport d'analyse d'impact n'est pas satisfaisante, il peut exiger la présentation d'un nouveau rapport. En 2008, cela s'est produit dans 43 cas sur 135. Quatre des 43 rapports ayant été présentés à nouveau ont même dû être révisés et présentés une troisième fois.
52. Selon les agents de la Commission interrogés dans le cadre des études de cas approfondies, la mise en place du comité d'analyse d'impact en tant qu'organe de contrôle interne de la qualité a poussé les DG à présenter des projets de rapports de bonne qualité. Elle a également rendu le système plus transparent puisque tous les avis de ce comité sont publiés sur le site Europa.

### L'EFFICACITÉ DU CONTRÔLE DE LA QUALITÉ TIENT À LA PUBLICATION EN TEMPS UTILE DES AVIS DU COMITÉ D'ANALYSE D'IMPACT

53. Sachant que les initiatives de la Commission passent par la consultation interservices, la décision des commissaires et la traduction, les avis du comité d'analyse d'impact ne peuvent avoir d'incidence notable sur la version finale d'une initiative que si les contrôles de son ressort interviennent à un stade suffisamment précoce du processus. Les recommandations du comité d'analyse d'impact sont souvent fondamentales et impliquent, lorsqu'elles sont suivies, des travaux supplémentaires importants en matière d'analyse d'impact, et d'éventuelles modifications de l'initiative concernée. Cet exercice a constitué un véritable défi en 2007 et en 2008, puisque dans un tiers des cas analysés, le délai entre la publication de l'avis final du comité d'analyse d'impact et l'adoption de l'initiative ne dépassait pas 6 semaines. Néanmoins, comme cela était indiqué dans les rapports du comité examinés, les recommandations formulées par ce dernier ont été suivies, du moins dans une certaine mesure, dans le cadre du rapport final d'analyse d'impact.

**LE COMITÉ D'ANALYSE D'IMPACT NE DISPOSE D'AUCUN MANDAT LUI PERMETTANT D'EXIGER LA RÉALISATION D'ANALYSES D'IMPACT; IL FOURNIT CEPENDANT DES CONSEILS AU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL ET AUX DIRECTIONS GÉNÉRALES POUR SÉLECTIONNER LES INITIATIVES QUI DEVRAIENT FAIRE L'OBJET D'UNE ANALYSE D'IMPACT**

- 54.** Le comité d'analyse d'impact ne dispose d'aucun mandat lui permettant d'exiger des directions générales qu'elles effectuent des travaux d'analyse d'impact pour une proposition donnée (voir **annexe I**). Néanmoins, le comité conseille le secrétariat général et les directions générales pour déterminer les initiatives qui devraient faire l'objet d'une analyse d'impact<sup>59</sup>. Sur cette base, en 2008, le secrétariat général avait, au départ, estimé à 55 le nombre d'analyses d'impact supplémentaires nécessaires. Après consultation des DG, il a convenu qu'une analyse d'impact était nécessaire pour 21 de ces cas.
- 55.** Par ailleurs, le comité d'analyse d'impact n'est pas habilité à suspendre un rapport d'analyse d'impact (et la proposition législative correspondante). Au lieu de cela, le secrétaire général peut intervenir sur l'un ou l'autre de ces documents au stade de la consultation interservices. Cependant, aucune intervention visant spécialement le rapport final d'analyse d'impact n'a été constatée au cours de la période auditée.

<sup>59</sup> Note d'information du président à la Commission, «Amélioration du système de support à la qualité et du contrôle de qualité des analyses d'impact effectuées au sein de la Commission», comité d'analyse d'impact, le 14 novembre 2006.

## FOND ET FORME DES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION

**56.** Les résultats du processus d'analyse d'impact sont résumés dans des rapports, censés fournir des informations qui permettent aux législateurs de déterminer la manière la plus appropriée de répondre au problème mis en évidence. Dès lors, les rapports d'analyse d'impact de la Commission devraient fournir une évaluation complète et comparative des différentes options politiques possibles. L'audit a consisté à examiner:

- si les rapports d'analyse d'impact donnaient une description de la question à traiter et s'ils expliquaient comment une intervention donnée produirait les avantages escomptés;
- si les informations contenues dans les rapports d'analyse d'impact étaient présentées de manière conviviale et si elles permettaient de comparer les différentes options analysées;
- si les analyses d'impact présentaient des informations utiles pour les décideurs (par exemple des informations sur les problèmes potentiels de mise en œuvre et d'application, ainsi que sur la charge administrative potentielle).

La Cour reconnaît, dans ce contexte, que toute analyse des impacts potentiels à venir est nécessairement incertaine, incomplète et simplifiée.

### NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER ENCORE LA PRÉSENTATION DE LA MANIÈRE DONT L'INTERVENTION PROPOSÉE EST SUSCEPTIBLE DE PRODUIRE AU MIEUX LES EFFETS ESCOMPTÉS

**57.** Les analyses d'impact doivent fournir une description de l'enjeu, préciser les objectifs stratégiques pertinents et présenter un éventail d'options appropriées pour traiter le problème mis en évidence. Elles doivent en outre illustrer la manière dont les effets et résultats escomptés peuvent être obtenus au moyen des mécanismes de mise en œuvre proposés.

**LES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT FOURNISSENT UNE BONNE DESCRIPTION DU PROBLÈME ET SPÉCIFIENT LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES**

- 58.** Depuis 2003, les lignes directrices de la Commission prévoient que les analyses d'impact doivent mettre en évidence le problème à traiter et fixer les objectifs politiques qui répondent à ce problème et à ses causes. Tous les rapports d'analyse d'impact examinés par la Cour dans le cadre de son analyse comprenaient des sections réservées à l'identification des problèmes et aux objectifs. S'agissant des cas ayant fait l'objet d'une analyse approfondie, ces sections présentaient un aperçu suffisant du problème et fixaient un ensemble d'objectifs stratégiques raisonnables.
- 59.** Ce constat a été corroboré par les enquêtes auprès des utilisateurs de rapports d'analyse d'impact dans les autres institutions, les États membres et les organisations intéressées. Ces derniers affirment que ces sections des rapports d'analyse d'impact leur permettent souvent de mieux comprendre les raisons ayant conduit la Commission à élaborer une proposition. Selon les personnes interrogées, ces sections constituent les parties les plus lues des rapports d'analyse d'impact. De même, 84 % des répondants à l'enquête auprès des groupes de travail du Conseil étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que la description du problème leur permettait de mieux comprendre le raisonnement sous-jacent à la proposition.

**LA LOGIQUE D'INTERVENTION N'EST PAS UTILISÉE POUR ILLUSTRER COMMENT LES AVANTAGES ESCOMPTÉS SERONT OBTENUS**

- 60.** Dans aucun des cas analysés par la Cour, l'analyse d'impact ne donnait une image précise de la logique d'intervention sous-jacente à l'initiative. Par conséquent, les rapports d'analyse d'impact n'exposent pas de manière harmonisée comment les objectifs de l'intervention proposée peuvent être atteints et ses effets escomptés obtenus avec les mécanismes de mise en œuvre proposés et, dans le cas des programmes de dépenses, le budget estimé<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Voir également Cour des comptes européenne: *Rapport spécial n° 9/2007*, «Évaluation des programmes-cadres de recherche et de développement technologique (RDT) de l'UE — L'approche de la Commission peut-elle être améliorée?»; *Rapport spécial n° 7/2008*, «Énergie intelligente pour l'Europe (2003-2006)»; *Rapport spécial n° 2/2009*, «Le programme de santé publique de l'Union européenne (2003-2007): un moyen efficace d'améliorer la santé?».

## LES ANALYSES D'IMPACT ET LEUR PRÉSENTATION PEUVENT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉES

- 61.** Pour que les analyses d'impact puissent servir à l'élaboration des politiques, il faut qu'elles soient facilement accessibles et compréhensibles pour le lecteur profane. Elles doivent aider à dégager l'option politique et les mécanismes de mise en œuvre les plus à même de résoudre le problème grâce à une analyse comparative des différentes options, ce qui peut souvent être facilité par la présentation d'informations de type quantitatif et monétaire. Les analyses d'impact devraient dès lors spécifier les coûts et avantages des propositions, la manière dont celles-ci seront mises en œuvre et qui est concerné. Selon les lignes directrices de la Commission, tous les impacts doivent être quantifiés et chiffrés lorsque cela est possible et approprié, en s'appuyant sur des méthodes rigoureuses et des données fiables<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Commission européenne «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791.

### IL N'EST PAS TOUJOURS FACILE DE SAISIR LES PRINCIPAUX MESSAGES ET RÉSULTATS DES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT

- 62.** Bien que la présentation des rapports d'analyse d'impact suive une structure commune définie dans les lignes directrices en la matière, il n'est pas toujours facile de saisir leurs principaux messages et résultats. Il ressort de l'enquête réalisée dans le cadre de l'audit que cela est dû principalement au volume et au caractère technique de ces informations, à la complexité du langage utilisé (voir **graphique 8**) et à d'autres faiblesses décrites ci-après.

#### GRAPHIQUE 8

### ENQUÊTE AUPRÈS DES GROUPES DE TRAVAIL DU CONSEIL: PRINCIPAUX OBSTACLES À UNE UTILISATION EFFICACE DES ANALYSES D'IMPACT DE LA COMMISSION



Note: 93 réponses.

Source: Enquête de la Cours des comptes européenne auprès des groupes de travail du Conseil (2009).

### L'ANALYSE DE L'ENSEMBLE DES IMPACTS AUX PLANS ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RELÈVE DU DÉFI

- 63.** L'exigence que s'est volontairement imposée la Commission d'évaluer toutes les incidences économiques, sociales et environnementales (les «trois piliers») est ambitieuse. Les comparaisons internationales n'ont permis de mettre en évidence aucun autre système fondé sur une approche aussi complète (voir **annexe I**).
- 64.** L'analyse de la Cour a montré que, dans la pratique, les travaux d'analyse d'impact de la Commission présentaient une asymétrie entre les trois piliers, ainsi qu'entre les coûts et les avantages (voir **graphique 9**). Cette situation est révélatrice du fait que les différents types d'incidence ne sont pas tous aussi pertinents pour n'importe quelle initiative donnée. Une majorité des répondants à l'enquête réalisée auprès des groupes de travail du Conseil estimait qu'il existait un équilibre approprié entre les incidences économiques, sociales et environnementales des différentes options politiques (voir **graphique 10**).

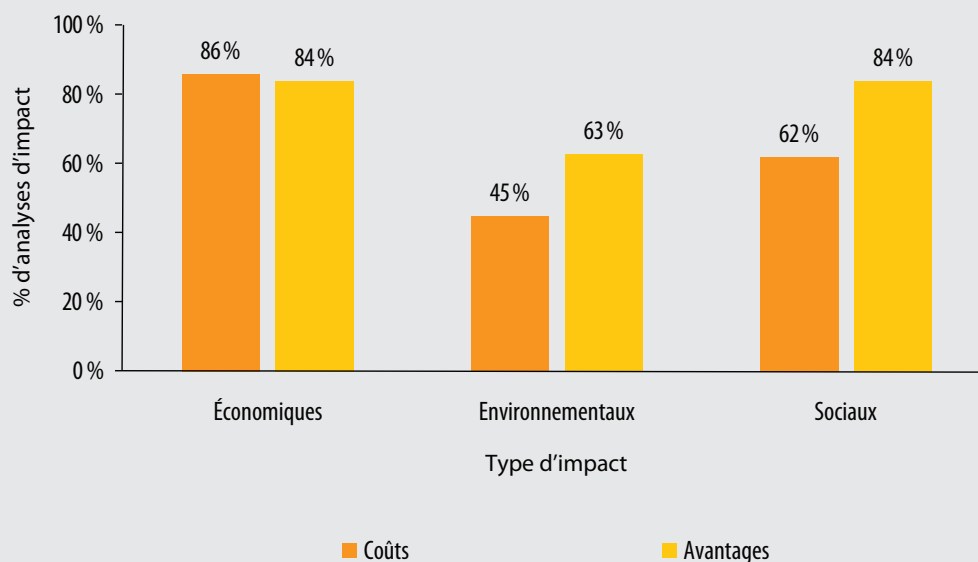
<sup>62</sup> National Audit Office, *Delivering High Quality IAs*, 30 janvier 2009, p. 14.

### IL EST PARFOIS DIFFICILE DE COMPARER LES DIFFÉRENTES OPTIONS

- 65.** L'analyse d'impact devrait présenter une base de comparaison des différentes options. Les analyses de la Cour ont montré que c'était le cas pour les deux tiers des rapports d'analyse d'impact examinés. S'agissant des autres rapports, comparer les différentes options s'est avéré difficile en raison du défaut d'analyse quantitative, d'un recours insuffisant aux méthodes permettant de comparer et de présenter des éléments probants qualitatifs et d'une asymétrie de la profondeur d'analyse des différentes options.
- 66.** En premier lieu, il arrive souvent que les incidences ne soient pas quantifiées et chiffrées, alors que cela faciliterait la comparaison des options (voir **graphique 11**). C'est également ce qui ressort des réponses à l'enquête: environ la moitié (48 %) des répondants n'étaient «pas d'accord» ou «pas du tout d'accord» pour dire que les coûts et avantages des incidences des différentes options politiques avaient été suffisamment quantifiés et chiffrés (voir **graphique 12**). Certains pays membres de l'OCDE imposent des exigences plus strictes en matière de quantification des coûts et des avantages (voir **annexe I**), même si celle-ci n'est pas toujours effectuée (par exemple au Royaume-Uni<sup>62</sup>).

## GRAPHIQUE 9

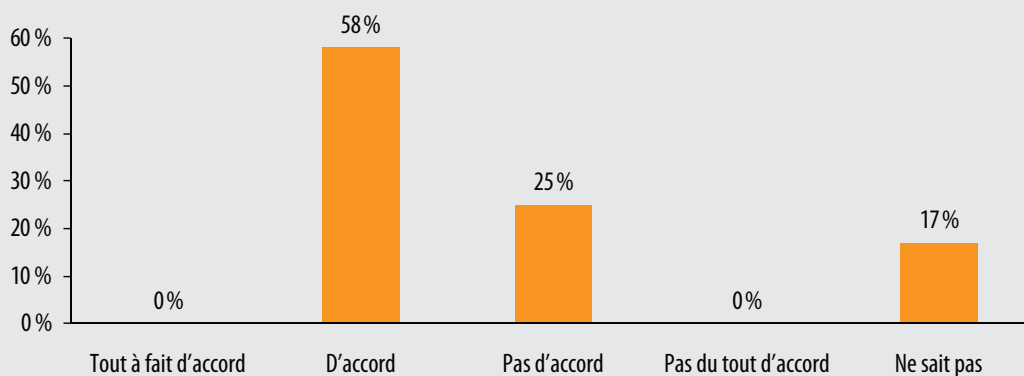
### LES IMPACTS ÉVALUÉS — ÉCONOMIQUES, ENVIRONNEMENTAUX OU SOCIAUX (DG SÉLECTIONNÉES; PÉRIODE 2003-2008)?



Source: Analyse sous forme de grille d'évaluation de la Cours des comptes européenne (2003-2008).

## GRAPHIQUE 10

### ENQUÊTE AUPRÈS DES GROUPES DE TRAVAIL DU CONSEIL: DANS LES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION, IL EXISTE UN ÉQUILIBRE APPROPRIÉ ENTRE LES IMPACTS ÉCONOMIQUES, ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX

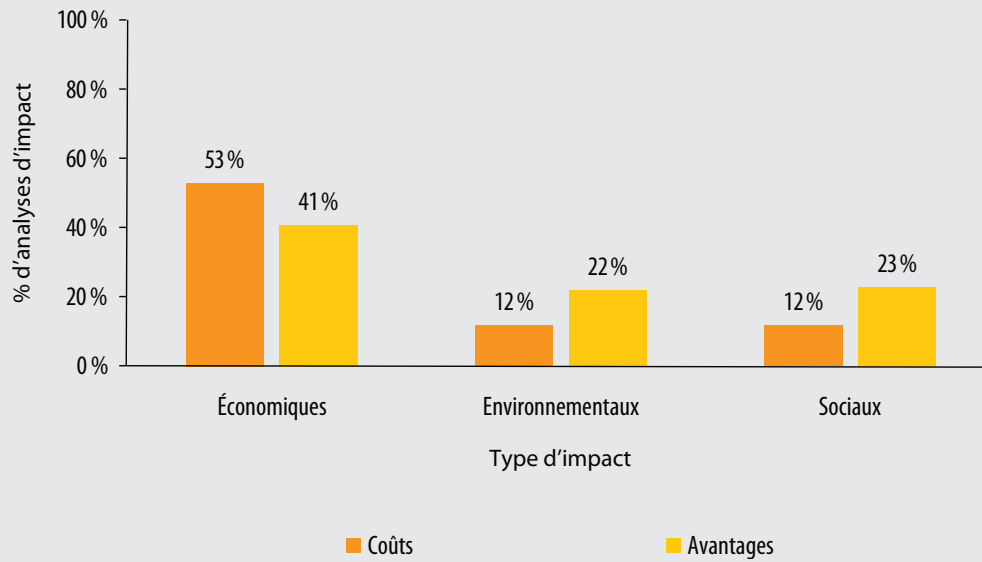


Note: 74 réponses.

Source: Enquête de la Cours des comptes européenne auprès des groupes de travail du Conseil (2009).

GRAPHIQUE 11

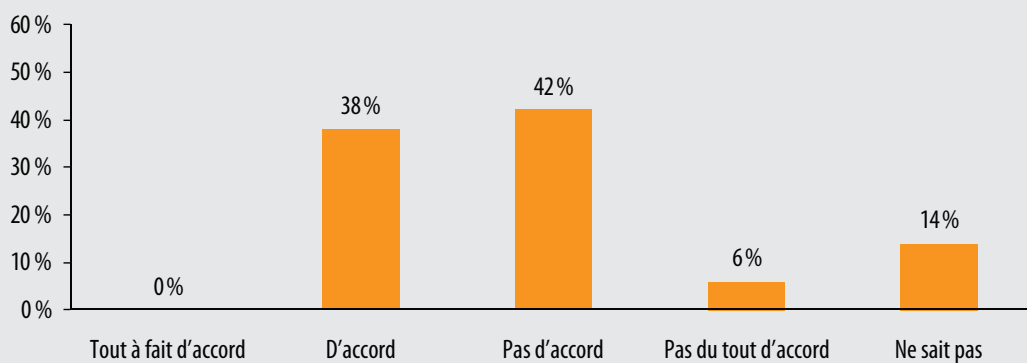
### QUELS IMPACTS ONT ÉTÉ QUANTIFIÉS OU CHIFFRÉS (DG SÉLECTIONNÉES; PÉRIODE 2003-2008)?



Source: Analyse sous forme de grille d'évaluation de la Cours des comptes européenne (2003-2008).

GRAPHIQUE 12

### ENQUÊTE AUPRÈS DES GROUPES DE TRAVAIL DU CONSEIL: DANS LES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION, LES COÛTS ET LES AVANTAGES SONT QUANTIFIÉS ET CHIFFRÉS DE MANIÈRE APPROPRIÉE



Note: 71 réponses.

Source: Enquête de la Cours des comptes européenne auprès des groupes de travail du Conseil (2009).



67. Lorsque la quantification et le chiffrage sont difficiles, une analyse rigoureuse des aspects qualitatifs peut faciliter la comparaison des différentes options. Il est procédé à une comparaison qualitative des options dans le cadre de toutes les analyses d'impact. Toutefois, en ce qui concerne les méthodes utilisées, l'analyse de la Cour montre que 44 % des rapports d'analyse d'impact comportaient une «analyse multicritères», 12 % une «analyse de sensibilité», et 11 % une «analyse des risques». Ces trois méthodes sont présentées dans les lignes directrices concernant l'analyse d'impact en tant que méthodes de comparaison des incidences<sup>63</sup>.
68. Enfin, une profondeur d'analyse homogène permet de faciliter la comparaison entre les options. Or, l'analyse de la Cour a montré que, dans environ la moitié des cas examinés, la profondeur d'analyse des différentes options n'était pas équilibrée et qu'une quantité d'informations sensiblement plus élevée était présentée pour un sous-groupe d'options, et souvent uniquement pour celle finalement retenue par la Commission pour sa proposition.

#### LA DISPONIBILITÉ DES DONNÉES PERMETTANT LES ANALYSES D'IMPACT DEMEURE UN PROBLÈME

69. La plupart des obstacles à la réalisation d'analyses d'impact peuvent s'expliquer par l'indisponibilité des données. Selon les agents de la Commission interrogés, la collecte en temps utile de données normalisées et comparables pose particulièrement problème. Les différences en matière de disponibilité et de fiabilité des données entre les États membres aggravent ce problème, comme le montrent les exemples ci-après (voir **encadré 8**).

<sup>63</sup> Annexes aux «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», (SEC(2005) 791), p. 58-59.

#### ENCADRÉ 8

### EXEMPLE DE PROBLÈMES AFFECTANT LA QUALITÉ ET LA DISPONIBILITÉ DES DONNÉES

Dans le cas de l'analyse d'impact relative à l'égalité des chances, le rapport reconnaît un manque de données fiables sur la discrimination et souligne le fait que la collecte de données sur certains motifs de discrimination n'est pas effectuée systématiquement par les États membres<sup>64</sup>. Afin d'atténuer ces problèmes, la Commission a étoffé les données existantes par des sondages d'opinion concernant la perception et l'expérience des personnes en matière de discrimination.

<sup>64</sup> Commission européenne, «Analyse d'impact de la proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle», SEC(2008) 2180, p. 11.

- 70.** Au cours de la période auditée, les études extérieures ont de plus en plus souvent été utilisées pour la collecte de données, ce qui est d'ailleurs encouragé par la Commission dans la révision 2009 de ses lignes directrices<sup>65</sup>. Par ailleurs, l'audit a permis de constater que les ressources internes de la Commission, comme le Centre commun de recherche (CCR) ou Eurostat (service statistique de la Commission), ne sont pas mises à profit pour évaluer la disponibilité d'informations spécifiques aux États membres pouvant servir aux analyses d'impact, ni pour obtenir ces informations (par exemple en collaboration avec les instituts de statistiques nationaux). Le réseau d'organismes tels que le Comité des régions, le Comité économique et social ou le groupe de haut niveau pour l'amélioration de la réglementation, n'est pas utilisé non plus à cette fin.
- 71.** Dans ses récentes conclusions concernant l'amélioration de la législation, le Conseil «compétitivité» a invité la Commission à coopérer avec les États membres aux tout premiers stades de la collecte de données pour l'élaboration des analyses d'impact, de manière à tenir compte des particularités nationales dans la suite de ses travaux préparatoires<sup>66</sup>.

**LES INFORMATIONS CONCERNANT LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE, LES COÛTS D'APPLICATION ET LA CHARGE ADMINISTRATIVE PEUVENT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉES**

- 72.** L'efficacité et le coût d'une intervention dépendent de la manière dont celle-ci est mise en œuvre et appliquée par la Commission et, finalement, par les États membres. Le manque d'information concernant les difficultés de mise en œuvre de la législation existante est problématique puisque la connaissance de ces phénomènes permet d'en éviter la reproduction après une révision. C'est pourquoi les modalités de mise en œuvre doivent être analysées dans le cadre des analyses d'impact et les informations concernant la transposition et la mise en œuvre des dispositions réglementaires existantes doivent être recueillies. Ces informations peuvent notamment être obtenues par l'évaluation a posteriori des politiques et des programmes existants.

<sup>65</sup> Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2009) 92, p 17.

<sup>66</sup> Conseil, secrétariat général, conclusions du Conseil «compétitivité» sur le programme «Mieux légiférer», 9663/09 COMPET 264 du 13 mai 2009, point 18.

**LES ASPECTS DE LA MISE EN ŒUVRE NE SONT PAS TOUJOURS SUFFISAMMENT EXAMINÉS DANS LE CADRE DES ANALYSES D'IMPACT**

- 73.** Bien que les analyses d'impact de la Commission traitent les aspects de la mise en œuvre, l'audit a permis de constater qu'elles ne mettent pas, dans tous les cas, suffisamment l'accent sur les modalités de la mise en œuvre. L'analyse de la Cour montre qu'il était fait au moins une fois référence au plan de mise en œuvre dans pas plus d'environ la moitié des rapports examinés. La Cour a relevé plusieurs cas dans lesquels des aspects importants de la mise en œuvre n'avaient pas été suffisamment analysés dans le rapport d'analyse d'impact. Une fois la proposition législative transmise au Parlement européen et au Conseil, une analyse plus approfondie de ces aspects fait l'objet d'une synthèse dans des plans de mise en œuvre spécifiques. En outre, la Commission recourt à des tableaux de correspondance pour surveiller les actes juridiques au moyen desquels des dispositions spécifiques de l'UE ont été transposées dans la législation nationale.
- 74.** Des enquêtes menées auprès des utilisateurs de ces rapports en dehors de la Commission (à savoir des membres du Parlement européen, des représentants des États membres et des agents du Conseil et du Parlement européen) ont montré que la connaissance des implications de la transposition et de la mise en œuvre était très importante lors du processus décisionnel législatif. Ce constat est également corroboré par les travaux des institutions de contrôle nationales dans les États membres<sup>67</sup>. L'exemple présenté dans l'**encadré 9** montre les conséquences possibles d'une analyse insuffisante des modalités de mise en œuvre lors du processus décisionnel législatif.

<sup>67</sup> Algemene Rekenkamer, «European legislation: The implementation of European directives and the enforcement of European regulations in the Netherlands», 17 juin 2008.

**ENCADRÉ 9**

**ÉVALUATION DES ASPECTS RELATIFS À LA MISE EN ŒUVRE: ANALYSES D'IMPACT SUR LES «DROITS DES CONSOMMATEURS»**

L'analyse d'impact relative aux «droits des consommateurs»<sup>68</sup> ne comportait pas d'examen rigoureux de l'effet européen d'harmonisation dans les différents États membres qui résulterait de la directive proposée<sup>69</sup>. En particulier, l'analyse d'impact n'abordait pas les différences entre la législation nationale existante et les nouvelles règles harmonisées proposées en matière de droits des consommateurs. Cette remarque a aussi été formulée par le «groupe de travail sur la protection des consommateurs» composé de Membres du Parlement européen également membres de la «Commission du marché intérieur»<sup>70</sup>. En conséquence, la proposition initiale de la Commission devrait être considérablement remaniée au cours de la procédure législative afin de mieux prendre en compte la situation particulière des États membres.

<sup>68</sup> Commission européenne, analyse d'impact relative aux «droits des consommateurs», SEC(2008) 2544.

<sup>69</sup> Commission européenne, proposition de directive relative aux droits des consommateurs, COM(2008) 614.

<sup>70</sup> La présentation de l'analyse d'impact de la Commission et la discussion qui s'en est suivie dans le cadre de la réunion du «groupe de travail sur la protection des consommateurs» du 4 février 2009 a été examinée dans le cadre de la procédure de collecte d'informations probantes.

- 75.** Les agents de la Commission responsables des analyses d'impact ont fait part de difficultés à évaluer ces aspects spécifiques pour une Union européenne dans laquelle la législation est non seulement incorporée dans 27 systèmes juridiques, mais également mise en œuvre et appliquée par un nombre encore plus élevé d'organismes nationaux et régionaux. Ils ont également souligné l'absence d'analyses d'impact nationales des initiatives de l'UE, qui pourraient constituer une précieuse source d'informations sur les spécificités des contextes nationaux susceptibles d'entraver une mise en œuvre efficace et d'estimations fiables des coûts potentiels de l'application d'une proposition législative (voir point 41).

**LES ÉVALUATIONS EX POST DES POLITIQUES ET PROGRAMMES EXISTANTS NE SONT PAS RÉALISÉES SYSTÉMATIQUEMENT DANS TOUS LES DOMAINES LÉGISLATIFS**

- 76.** Toute intervention publique (et son incidence réelle) devrait faire l'objet d'un suivi permanent et d'une évaluation a posteriori afin d'améliorer l'élaboration des interventions à venir. Pour permettre un apprentissage et un retour d'informations utiles à l'élaboration d'initiatives futures, les évaluations ex post devraient comporter une collecte d'informations pertinentes sur le respect de la législation et sur l'efficacité des règlements par rapport aux résultats escomptés initialement définis dans l'analyse d'impact<sup>71</sup>.
- 77.** L'appréciation de l'efficacité avec laquelle la législation de l'UE a été transposée et mise en œuvre est un élément essentiel dont la Commission doit tenir compte lorsqu'elle présente des propositions de révision de la législation. L'audit a montré qu'au cours de la période auditée, les thèmes centraux des analyses ex post de la Commission différaient sensiblement de ceux de ses analyses d'impact. Une analyse de l'exposé de la Commission concernant les évaluations qu'elle a effectuées en 2007<sup>72</sup> montre que 24 % seulement des évaluations ex post portaient sur des questions liées à la révision de la législation (sectorielle ou horizontale) existante. Ce fait a également été relevé par une étude récente<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791, p. 45 et Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2009) 92, p. 48 et 49.

<sup>72</sup> Commission européenne, «Evaluation in the Commission — Reporting on Results: Annual Evaluation Review 2007 — Conclusions and findings from evaluations in the Commission», COM(2008) 300, mai 2008; annexes I et II.

<sup>73</sup> Bruegel, *Priorités économiques de l'Europe 2010-2015 — Mémos adressés à la nouvelle Commission*, édité par André Sapir, 2009, p. 17.

## LES COÛTS LIÉS À L'APPLICATION ET LA CHARGE ADMINISTRATIVE NE SONT PAS SUFFISAMMENT QUANTIFIÉS

### COÛTS LIÉS À L'APPLICATION

- 78.** L'élaboration d'une législation facile à appliquer est la manière la plus efficace d'éviter que les coûts liés à son application deviennent excessifs<sup>74</sup>. La Commission quantifie les coûts liés à l'application dans les rapports d'analyse d'impact lorsqu'ils sont jugés pertinents et significatifs. La Cour a noté qu'en pratique, si de nombreux rapports d'analyse d'impact font référence aux coûts liés à l'application, les estimations quantitatives de ces coûts n'étaient analysées rigoureusement que dans quelques cas. Pour les programmes de dépenses de l'UE, ces coûts sont supportés soit par la Commission elle-même (dans le cas de la gestion directe), soit par les États membres (dans le cas de la gestion partagée ou décentralisée). L'examen approfondi des analyses d'impact relatives à deux grands programmes de dépenses de l'UE [à savoir la politique de cohésion et le septième programme-cadre de RDT (7<sup>e</sup> PC)<sup>75</sup>] a montré que, dans ces cas, les coûts liés à l'application n'avaient pas été quantifiés en détail.

### PROGRAMME D'ACTION POUR LA RÉDUCTION DE LA CHARGE ADMINISTRATIVE RÉSULTANT DE LA LÉGISLATION EXISTANTE

- 79.** En mars 2007, dans le cadre de l'initiative «Mieux légiférer», la Commission et les chefs d'État ou de gouvernement de tous les États membres ont décidé de réduire de 25 % la charge administrative résultant de la législation communautaire existante d'ici 2012. La Commission a ensuite commencé à mesurer systématiquement les coûts d'information pour les entreprises résultant de la législation européenne<sup>76</sup> (voir **encadré 10**). En août 2007, un «groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives» a été institué afin de conseiller la Commission à cet égard.

<sup>74</sup> Commission européenne, «Pour une Europe des résultats — Application du droit communautaire», COM(2007) 502 final, p. 6.

<sup>75</sup> Respectivement SEC(2004) 924 et SEC(2005) 430.

<sup>76</sup> Commission européenne: communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne — COM(2007) 23 final du 24 janvier 2007.

**LA MÉTHODE DES COÛTS STANDARD EST RAREMENT UTILISÉE  
POUR QUANTIFIER LA CHARGE ADMINISTRATIVE POUVANT RÉSULTER  
DE NOUVELLES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES**

- 80.** Dans le cadre d'une analyse d'impact portant sur de nouvelles dispositions législatives, les lignes directrices de la Commission exigent l'utilisation de la méthode des coûts standard (MCS) pour quantifier la charge administrative lorsqu'elle risque d'être importante<sup>77</sup>. La MCS est une méthode relativement simple et normalisée appliquée dans de nombreux pays (voir **annexe I**); elle s'avère moins complexe que l'évaluation de toutes les incidences économiques, sociales et environnementales.
- 81.** Sur les 39 rapports d'analyse d'impact produits en 2008 et examinés par la Cour, la Commission a envisagé l'évaluation de la charge administrative dans 35 cas. Dans 14 de ces 35 cas, la charge administrative a également été quantifiée. Toutefois, la MCS n'a été utilisée que dans quatre de ces cas.

<sup>77</sup> Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791, annexe 20.

**ENCADRÉ 10**

**PROGRAMME D'ACTION DE LA COMMISSION VISANT À RÉDUIRE  
LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES**

En octobre 2009, la Commission a achevé son opération de chiffrage des charges administratives<sup>78</sup> supportées par les entreprises pour satisfaire aux exigences légales de l'UE et fournir aux autorités publiques ainsi qu'au secteur privé des informations sur leurs produits et activités<sup>79</sup>. Dans cette étude, les coûts imposés par les 72 actes couverts par le programme d'action et ses 13 domaines prioritaires sont estimés à 123,8 milliards d'euros en 2005<sup>80</sup>. La Commission a identifié un total de 486 obligations d'information européennes et plus de 10 000 obligations nationales qui transposent ou mettent en œuvre ces obligations européennes (dont plus de 700 vont au-delà des exigences légales). Se fondant sur cette analyse, et en plus des mesures qui relèvent de sa propre responsabilité, la Commission a lancé un certain nombre de propositions législatives pour éliminer ou réduire les charges administratives: depuis, le Parlement européen et le Conseil ont adopté 33 actes (avec une réduction estimée de 5,7 milliards d'euros) proposés par la Commission. 18 autres mesures qui permettraient une réduction supplémentaire estimée à 30,7 milliards d'euros sont encore pendantes.

<sup>78</sup> Commission européenne: «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'UE — Plans sectoriels d'allègement et actions pour 2009», COM(2009) 544 final du 22 octobre 2009.

<sup>79</sup> Les coûts d'information comprennent l'étiquetage, l'établissement de rapports, l'enregistrement, la surveillance et l'évaluation nécessaires aux fins d'information. Dans certains cas, l'information doit être transmise aux autorités publiques ou à des entités privées. Dans d'autres cas, elle doit seulement être disponible en cas d'inspection ou fournie sur demande.

<sup>80</sup> L'agriculture et les subventions agricoles, les comptes annuels et le droit des sociétés, la politique de cohésion, l'environnement, les services financiers, la pêche, la sécurité alimentaire, la législation pharmaceutique, les procédures de passation de marchés, les statistiques, la fiscalité et l'union douanière, les transports, l'environnement de travail et les relations professionnelles.

# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

## UTILISATION DES ANALYSES D'IMPACT DANS LE CADRE DE PROCESSUS DÉCISIONNELS À LA COMMISSION, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

- 82.** Depuis 2002, la Commission a mis en place un système d'analyse d'impact complet qui, si l'on se réfère aux différents éléments analysés par la Cour, peut être considéré comme une bonne pratique à l'échelle de l'UE. La Cour a également constaté une certaine amélioration des analyses d'impact de la Commission au cours de la période auditée. Elles ont permis de renforcer la capacité de la Commission de formuler des propositions, notamment ces dernières années. L'audit de la Cour a permis de relever des éléments attestant que l'analyse d'impact fait désormais partie intégrante de l'élaboration de politiques et que les rapports correspondants sont mis à profit par les décideurs au sein de la Commission.
- 83.** La qualité de la législation relève de la responsabilité de l'ensemble des trois institutions de l'UE impliquées dans le processus législatif. Les analyses d'impact de la Commission sont systématiquement transmises au Parlement européen et au Conseil, et les utilisateurs des deux institutions les jugent utiles pour l'examen de ses propositions législatives. Les analyses d'impact ne sont toutefois pas mises à jour lorsque des modifications sont proposées dans le cadre de la procédure législative. Une fois la proposition initiale de la Commission modifiée, ni cette dernière ni le Parlement ou le Conseil n'analysent systématiquement l'impact des modifications. L'incidence estimative de l'acte législatif final n'est dès lors pas connue si des modifications importantes ont été apportées.

## PROCÉDURES APPLIQUÉES PAR LA COMMISSION POUR L'ÉLABORATION DES ANALYSES D'IMPACT

**84.** La transparence est source de crédibilité et l'approche de la Commission en matière d'analyse d'impact est d'autant plus convaincante qu'elle assure cette transparence. La publication du programme législatif et de travail, des feuilles de route, de l'intégralité du rapport final d'analyse d'impact et, depuis 2007, des avis du comité d'analyse d'impact, en sont autant d'exemples. Toutefois, s'agissant des procédures appliquées par la Commission pour sélectionner les initiatives devant faire l'objet d'une analyse d'impact, pour consulter les parties intéressées et pour contrôler la qualité des rapports d'analyse d'impact, le présent rapport fait état des insuffisances suivantes:

- la Commission n'a pas indiqué à l'avance quelles étaient toutes les initiatives susceptibles de faire l'objet d'une analyse d'impact et, s'agissant des analyses d'impact relatives aux propositions législatives ne figurant pas dans son programme législatif et de travail, les raisons justifiant la sélection des initiatives à analyser n'ont pas été rendues publiques;
- les consultations avec les parties prenantes n'ont pas porté sur les projets de rapport. Par conséquent, les avantages potentiels de la soumission à l'examen public avant parachèvement de la proposition (à savoir l'adhésion plus grande à la proposition législative du fait que toutes les opinions des différentes parties concernées ont été recueillies à un stade précoce) ne se sont pas complètement concrétisés;
- il apparaît que le comité d'analyse d'impact contribue à la qualité des analyses. Cependant, dans certains cas, le contrôle de la qualité a eu lieu à un stade trop avancé du processus.

### RECOMMANDATION N° 1

La Commission devrait renforcer le processus d'analyse d'impact:

- en fournissant un aperçu de toutes les initiatives en matière de législation (révisions de la législation en place comprises) qu'elle entend soumettre à une analyse d'impact. Toute absence d'analyse d'impact devrait être dûment justifiée;
- en publiant, pour information et commentaires, les documents intermédiaires (tels que les feuilles de routes et les versions provisoires des rapports);
- en veillant à ce que le contrôle de la qualité du comité d'analyse d'impact des travaux en la matière ait lieu en temps opportun.



## FOND ET FORME DES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION

- 85.** La Commission a adopté une approche ambitieuse en matière d'analyse d'impact, consistant à analyser toutes les incidences économiques, sociales et environnementales en une seule évaluation. Les rapports d'analyse d'impact sont censés décrire l'enjeu, analyser le rapport coûts/avantages de toutes les options politiques possibles, et évaluer les problèmes de mise en œuvre et d'application ainsi que la charge administrative pouvant résulter de l'acte législatif proposé. Elle a également fixé un cadre pour assurer le suivi et procéder à des évaluations à l'avenir. Cette analyse exhaustive soutient la comparaison avec les autres systèmes d'analyse d'impact.
- 86.** Dans l'ensemble, les rapports d'analyse d'impact se sont avérés conformes aux exigences prévues par les lignes directrices de la Commission. Cependant, l'audit a permis de mettre en évidence un certain nombre de faiblesses de forme et de fond:
- il n'est pas toujours facile de saisir les principaux messages et résultats des rapports d'analyse d'impact, notamment la manière dont il est prévu qu'une intervention atteigne ses objectifs. Il est parfois difficile de comparer l'incidence des différentes options politiques présentées;
  - les difficultés à quantifier et à chiffrer les incidences peuvent s'expliquer par l'indisponibilité des données. Il s'agit là d'un domaine dans lequel la Commission ne met encore pleinement à profit ni ses propres capacités ni celles des États membres;
  - les modalités de mise en œuvre ne sont pas toujours suffisamment examinées dans le cadre des analyses d'impact. Souvent, les évaluations ex post qui seraient susceptibles de fournir des informations pertinentes sur les politiques et programmes existants pouvant être utilisées dans le cadre des analyses d'impact ne sont pas disponibles pour les mesures législatives;
  - les coûts liés à l'application et la charge administrative potentiels résultant des dispositions législatives de l'UE ne sont pas toujours suffisamment quantifiés. La MCS n'est que rarement utilisée pour quantifier la charge administrative potentielle.

## RECOMMANDATION N° 2

La Commission devrait améliorer la **présentation des rapports d'analyse d'impact et leur contenu**:

- en préparant ces derniers de façon à faciliter la comparaison des incidences estimées des différentes solutions grâce à une meilleure quantification et à un meilleur chiffrage des incidences, ainsi qu'à une meilleure présentation de l'analyse qualitative;
- en élaborant une stratégie pour améliorer la qualité des données disponibles pour les analyses d'impact, eu égard aux situations spécifiques des différents États membres;
- en insistant davantage sur les modalités de mise en œuvre et en recourant plus souvent aux évaluations ex post de la mise en œuvre des dispositions législatives de l'UE en tant que contribution au processus d'analyse d'impact;
- en analysant les coûts liés à l'application de ses propositions législatives de façon plus approfondie et, lorsque la charge administrative est quantifiée, en recourant systématiquement à la «méthode des coûts standard».

<sup>81</sup> Voir la contribution de la Cour à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe» et l'avis n° 1/2010 de la Cour relatif aux «risques et défis inhérents à l'amélioration de la gestion financière».

### ANALYSE D'IMPACT DANS LES INSTITUTIONS DE L'UE: UN SOUTIEN POUR LA PRISE DE DÉCISION

- 87.** La Cour estime que la Commission devrait prendre dûment en considération les principes de clarté des objectifs, de simplification, de réalisme, de transparence et d'obligation de rendre compte lors de la conception de nouvelles interventions ou de la révision d'anciennes<sup>81</sup>. Dans l'ensemble, l'audit a montré que l'analyse d'impact a soutenu de manière efficace la prise de décisions au sein des institutions de l'UE, notamment ces dernières années. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont invités à prendre les constatations et les recommandations énoncées dans le présent rapport en considération lors de la révision leurs accords interinstitutionnels sur l'amélioration de la réglementation et sur une approche commune de l'analyse d'impact. Ce sera également l'occasion de tenir compte des modifications résultant du Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, telles que celles touchant au droit d'initiative général pour un groupe d'États membres ou au rôle des parlements nationaux dans la prise de décision à l'échelle de l'UE.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 19 mai 2010.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

## COMPARAISON ENTRE DES ÉLÉMENTS PARTICULIERS DU SYSTÈME D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION ET D'AUTRES SYSTÈMES

	Commission européenne	Allemagne (niveau fédéral)	France
<b>Étendue du système d'analyse d'impact</b>			
Propositions législatives*	Toujours	Toujours	Pour les règlements importants
Modalités d'application*	Pour les règlements importants	Toujours	Dans certains cas
Autres initiatives non réglementaires	Oui	Non	Non
Seuil clair permettant d'appliquer l'analyse d'impact aux nouvelles propositions réglementaires*	Non	Non	Non
<b>Analyse des impacts</b>			
Approche intégrée des impacts économiques, sociaux et environnementaux	Oui	Oui	Non
Coût: évaluation quantitative*	Dans certains cas	Toujours	Pour les règlements importants
Avantages: évaluation quantitative*	Dans certains cas	Dans certains cas	Pour les règlements importants
Utilisation de la méthode des coûts standard (MCS) pour calculer les charges administratives*	Oui	Oui	Oui
<b>Organisme de contrôle de la qualité</b>			
Extérieur à l'administration	Non	Oui (uniquement charges administratives)	Non
Peut accélérer les travaux relatifs à l'analyse d'impact	Non	Non	Non
Peut bloquer les propositions de règlement*	Non	Oui	Non
<b>Publication des travaux relatifs aux analyses d'impact</b>			
Liste des analyses d'impact à venir	Non	Non	Non
Documents intermédiaires relatifs aux analyses d'impact	Non	Dans certains cas	Non
Rapports finaux relatifs aux analyses d'impact	Toujours	Toujours	Non
<b>Comparaisons ex post des impacts réels et des impacts prévus des réglementations*</b>	Non	Oui	Non

\* Sources: OCDE, «Indicators of Regulatory Management Systems»; Regulatory Policy Committee, rapport 2009; analyse supplémentaire par pays réalisée par la CdCE.

## COMPARAISON ENTRE DES ÉLÉMENTS PARTICULIERS DU SYSTÈME D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION ET D'AUTRES SYSTÈMES

	Pays-Bas	Royaume-Uni	États-Unis (niveau fédéral)
<b>Étendue du système d'analyse d'impact</b>			
Propositions législatives*	Pour les règlements importants	Toujours	Non
Modalités d'application*	Pour les règlements importants	Toujours	Pour les règlements importants
Autres initiatives non réglementaires	Non	Oui	Non
Seuil clair permettant d'appliquer l'analyse d'impact aux nouvelles propositions réglementaires*	Non	Oui	Oui
<b>Analyse des impacts</b>			
Approche intégrée des impacts économiques, sociaux et environnementaux	Non	Non	Non
Coût: évaluation quantitative*	Toujours	Toujours	Pour les règlements importants
Avantages: évaluation quantitative*	Toujours	Toujours	Pour les règlements importants
Utilisation de la méthode des coûts standard (MCS) pour calculer les charges administratives*	Oui	Oui	Non
<b>Organisme de contrôle de la qualité</b>			
Extérieur à l'administration	Oui (uniquement charges administratives)	Oui (uniquement charges administratives)	Non
Peut accélérer les travaux relatifs à l'analyse d'impact	Non	Non	Oui
Peut bloquer les propositions de règlement*	Non	Oui	Oui
<b>Publication des travaux relatifs aux analyses d'impact</b>			
Liste des analyses d'impact à venir	Non	Toujours	Toujours
Documents intermédiaires relatifs aux analyses d'impact	Non	Toujours	Toujours
Rapports finaux relatifs aux analyses d'impact	Dans certains cas	Toujours	Toujours
<b>Comparaisons ex post des impacts réels et des impacts prévus des réglementations*</b>	Non	Oui	Oui

\* Sources: OCDE, «Indicators of Regulatory Management Systems»; Regulatory Policy Committee, rapport 2009; analyse supplémentaire par pays réalisée par la CdCE.

## APPROCHE DE L'AUDIT ET MÉTHODES DE COLLECTE DES INFORMATIONS PROBANTES

### DÉFINITION DU SUJET ET PLANIFICATION DES TRAVAUX SUR LE TERRAIN

1. En novembre 2007, la Cour des comptes européenne a indiqué, dans le cadre de son programme de travail annuel pour 2008, que le programme «Mieux légiférer» et les analyses d'impact étaient des sujets d'audit pertinents<sup>1</sup>. Une étude préliminaire menée en mai et juin 2008 a permis de déterminer l'étendue de cet audit. Les travaux sur le terrain ont été accomplis entre octobre 2008 et juillet 2009, à partir d'un plan d'enquête et d'un plan de collecte des informations probantes spécifiques.

### APERÇU DES DIFFÉRENTES MÉTHODES DE COLLECTE DES INFORMATIONS PROBANTES UTILISÉES PENDANT L'AUDIT

2. Dans un premier temps, l'équipe d'audit a examiné les décisions politiques pertinentes, les orientations applicables dans d'autres institutions européennes (Commission, PE, Conseil), à l'OCDE, dans les États membres et dans des pays extérieurs à l'UE (États-Unis, Australie), les précédentes évaluations du système d'analyse d'impact de la Commission<sup>2</sup>, des études et des publications universitaires dans les domaines relatifs à l'initiative «Mieux légiférer», des analyses d'impact des réglementations<sup>3</sup>, et elle a participé à des conférences sur le sujet<sup>4</sup>.
3. En outre, les travaux d'audit ont comporté les cinq modules d'activité suivants:
  - une comparaison entre le système d'analyse d'impact de la Commission et des systèmes employés ailleurs (Module 1);
  - une analyse quantitative de la mesure dans laquelle les initiatives de la Commission intervenues pendant la période auditée ont fait l'objet d'analyses d'impact et de la manière dont ces analyses ont été utilisées par le Parlement européen et le Conseil au cours de la procédure législative (Module 2);
  - une analyse sous forme de grille d'évaluation d'un échantillon de rapports d'analyse d'impact permettant de vérifier que la Commission a bien mené ses évaluations conformément à ses propres procédures internes et orientations méthodologiques, ainsi qu'un examen approfondi portant sur un échantillon de rapports d'analyse d'impact (Module 3);
  - des enquêtes auprès de personnes impliquées dans la réalisation, la révision et l'utilisation des analyses d'impact de la Commission, aussi bien internes qu'externes à cette dernière (Module 4);
  - des sondages auprès de membres de groupes de travail du Conseil et auprès de directeurs et d'experts de l'initiative «Mieux légiférer» (Module 5).
4. Des informations plus détaillées concernant le contenu des cinq modules de travail figurent ci-après.

**MODULE 1: COMPARAISON INTERNATIONALE**

Certains aspects spécifiques du système d'analyse d'impact de la Commission ont été comparés à d'autres approches en vigueur sur la base de documents accessibles à tous (comme la documentation de l'OCDE<sup>5</sup>, des publications universitaires ou des études comparatives effectuées par les organismes responsables de l'initiative «Mieux légiférer» dans les États membres<sup>6</sup> ou cofinancées par la Commission européenne<sup>7</sup>).

Des éléments de corroboration ont pu être collectés grâce à des visites sur place aux États-Unis et dans sept États membres de l'UE (Belgique, Allemagne, France, Pays-Bas, Portugal, Suède et Royaume-Uni).

**MODULE 2: ANALYSE QUANTITATIVE**

Analyse de la portée du système d'analyse d'impact de la Commission dans son ensemble pour vérifier dans quelle mesure les analyses d'impact ont été appliquées aux initiatives de la Commission qui avaient été publiées pendant la période audité et des éléments contenus dans le programme législatif et de travail de la Commission. Une base de données reprenant près de 5 000 initiatives de la Commission a été établie et analysée à cette fin.

L'équipe d'audit a également évalué dans quelle mesure le PE et le Conseil utilisaient les analyses d'impact de la Commission, en se fondant sur les documents accessibles à tous provenant des deux institutions (tels que les ordres du jour de réunions, les comptes rendus, les références figurant dans les résolutions, etc.).

En outre, l'audit a comporté une analyse comparative du nombre d'analyses d'impact et d'évaluations rétrospectives ainsi que de leur étendue effectuées en 2008.

**MODULE 3: ANALYSE SOUS FORME DE GRILLE D'ÉVALUATION ET EXAMEN APPROFONDI**

L'analyse sous forme de grille d'évaluation a été effectuée pour tous les rapports d'analyse d'impact produits par cinq directions générales. Énergie et transports<sup>8</sup> (DG TREN); Politique régionale (DG REGIO); Emploi, affaires sociales et égalité des chances (DG EMPL); Recherche (DG RTD); Société de l'information et médias (DG INFSO). Cela correspond à 115 (sur un total de 404) rapports d'analyse d'impact publiés entre 2003 et 2008.

La grille d'évaluation a été établie sur la base des lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact, en tenant compte des exigences applicables à la date de la publication du rapport d'analyse d'impact<sup>9</sup>. Les listes de contrôle utilisées par le NAO du Royaume-Uni dans une opération analogue concernant le système d'analyse d'impact britannique<sup>10</sup> ainsi que celles utilisées lors d'une précédente évaluation du système d'analyse d'impact de la Commission<sup>11</sup> ont été prises en considération pour l'élaboration de cette grille d'évaluation. Des questions supplémentaires, concernant par exemple certains aspects liés au contrôle de la qualité du comité d'analyse d'impact, ont été ajoutées.

De plus, un examen approfondi a été effectué pour observer le cycle de vie complet, depuis la proposition législative jusqu'au suivi et à l'évaluation des politiques et des programmes. L'échantillon comprenait non seulement des cas récents (notamment pour évaluer le rôle du comité d'analyse d'impact), mais également des rapports datant d'il y a deux ans ou plus. Cet échantillon comprenait des rapports concernant des propositions avec ou sans incidence budgétaire, ainsi que des analyses d'impact relatives à des propositions de législation directement applicable (décisions et règlements) ou à d'autres nécessitant une transposition et une mise en œuvre dans les États membres (directives)<sup>12</sup>.

Quelques cas supplémentaires n'entrant pas dans les compétences des cinq DG de l'échantillon ont été inclus dans cet examen pour disposer d'un élément de corroboration sur la situation pour l'ensemble de la Commission.

**MODULE 4: ENTRETIENS**

Pendant l'audit, environ 190 personnes ont été entendues pour recueillir leur avis sur le système d'analyse d'impact de la Commission.

Ces personnes étaient soit des producteurs (agents de la Commission employés dans les unités politiques concernées, les unités chargées du soutien aux analyses d'impact au sein des DG et le secrétariat général), soit des utilisateurs au sein des institutions européennes (tels que les agents des cabinets des Commissaires, les membres du Parlement européen, les agents du PE et du Conseil, ainsi que les agents des représentations permanentes).

Des représentants d'organisations internationales et nationales impliquées dans l'initiative «Mieux légiférer» (telles que l'OCDE et les agences dans les États membres) ou d'autres groupes et entités (comme le «groupe de haut niveau d'experts en réglementation nationale» et le «groupe de haut niveau d'experts en charges administratives») ont également été entendus. De plus, des entretiens de représentants des organisations de parties prenantes ont également été menés: Business Europe, Eurochambres, Bureau européen des unions de consommateurs, Bureau européen de l'environnement, Fédération européenne pour le transport et l'environnement, Fédération syndicale européenne, Forum social, Fonds mondial pour la nature (WWF).

**MODULE 5: SONDAGES**

Deux sondages ont été effectués au cours de cet audit: le premier, en mai/juin 2009, auprès des membres de sept groupes de travail du Conseil traitant des questions sociales, de la société de l'information, de l'énergie, des transports (transports maritimes; transports terrestres; transports — questions intermodales et réseaux), de la recherche, des actions structurelles et de l'initiative «Mieux légiférer», afin de connaître leur perception et leur utilisation des analyses d'impact de la Commission; le deuxième, auprès des délégations de 25 États membres et de la Norvège lors de la réunion des directeurs et des experts pour une meilleure réglementation qui a eu lieu du 3 au 5 juin 2009 à Sandhamn (Suède).

**LES EXPERTS INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE L'INITIATIVE «MIEUX LÉGIFÉRER» ONT APPORTÉ LEUR SOUTIEN TOUT AU LONG DE L'AUDIT****GROUPE CONSULTATIF**

5. Un groupe consultatif d'experts dans les domaines de l'initiative «Mieux légiférer» et des analyses d'impact a été mis en place en novembre 2008 et en mars 2009 pour fournir un soutien tout au long de l'audit<sup>13</sup>. Le principal apport des experts a été de contribuer à la méthodologie et à l'analyse de la Cour et d'approuver la structure globale de présentation des observations, des conclusions et des recommandations formulées dans le présent rapport.



6. Les experts ont tout particulièrement contribué à la définition de normes d'audit rigoureuses au regard desquelles les observations du présent rapport ont été établies. Ces normes ont été développées sur la base d'une méta-analyse de documents produits par le groupe de travail Mandelkern<sup>14</sup>, l'OCDE<sup>15</sup> et la Commission<sup>16</sup> et d'accords entre cette dernière et le Parlement européen et le Conseil<sup>17</sup>, afin de définir un ensemble de conditions (ou de «bonnes pratiques») illustrant ce qui doit être attendu d'un système efficace d'analyse d'impact<sup>18</sup>.

#### GRUPE DE RÉFLEXION

7. Une étape importante de cet audit a été l'examen des constatations préliminaires effectué dans le cadre d'une série de groupes de réflexion pilotés par un animateur, qui se sont réunis du 8 au 10 juillet 2009 à Luxembourg; ces groupes étaient composés d'experts internationaux dans les domaines de l'initiative «Mieux légiférer» et des analyses d'impact. Ils ont fait partie intégrante du processus d'audit et ont été conçus pour constituer un forum visant à examiner de manière critique les conclusions préliminaires et les éventuelles recommandations de la Cour. Les experts étaient notamment des représentants de l'OCDE, de la Banque mondiale, d'agences responsables des travaux relatifs à l'analyse d'impact (ou au contrôle qualité) aux États-Unis et dans plusieurs États membres de l'UE, d'institutions de contrôle nationales, mais également des universitaires, des évaluateurs des systèmes d'analyse d'impact et des représentants du «groupe de haut niveau d'experts en charges administratives». Des représentants de la Commission ont participé en qualité d'observateurs. De plus amples informations sur le but des groupes de réflexion sont fournies ci-après.

#### QU'EST-CE QU'UN GROUPE DE RÉFLEXION?

Les groupes de réflexion permettent de réunir un ensemble d'individus ayant un intérêt commun sous forme d'un entretien collectif ou d'une discussion structurée dans le cadre desquels des questions ouvertes, mais ciblées, sont posées, afin de générer un débat entre les participants. Ces groupes sont particulièrement bien adaptés si l'on veut obtenir un certain nombre d'avis sur un même thème. Le recours aux groupes de réflexion est répandu dans le domaine du marketing, et s'étend de plus en plus à la politique et aux sondages d'opinion dans le but d'obtenir des réponses et de dégager de nouvelles perspectives à partir d'un groupe de personnes considérées comme étant représentatives d'un groupe de consommateurs ou d'un groupe cible. Les participants doivent manifester un intérêt pour le thème et, dans l'idéal, devraient provenir d'horizons divers. Lors d'une session, il est possible que la discussion menée au sein du groupe de réflexion fasse émerger des avis qui, dans un premier temps, seront divers, voire divergents. L'un des principaux rôles de l'animateur est donc de gérer la discussion de manière à ce que l'on puisse trouver un terrain d'entente et que les avis se mettent à converger, même si l'objectif d'une discussion au sein d'un groupe de réflexion n'est pas d'atteindre un véritable consensus.

8. Les animateurs externes ont demandé aux experts d'examiner les travaux d'audit: les normes appliquées, les faits et constats établis, les conclusions qui en ont été tirées et enfin, si les recommandations pouvaient permettre d'atténuer les difficultés mises en lumière par l'audit. Leur examen a sensiblement contribué à la qualité, à la pertinence et à la légitimité du résultat global du processus d'audit. Un rapport rédigé par les facilitateurs externes résumant les travaux et les résultats des discussions a été présenté à tous les participants ainsi qu'à la Commission en août 2009<sup>19</sup>.

<sup>1</sup> CdCE, Programme de travail annuel 2008, p. 3; CdCE, Rapport annuel d'activité, p. 35.

<sup>2</sup> *The Evaluation Partnership*, Evaluation du système d'analyse d'impact de la Commission, contrat SG-02/2006 pour le compte de la Commission européenne, avril 2007.

<sup>3</sup> Radaelli, C., What does regulatory impact assessment mean in Europe?, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, USA, janvier 2005; Rowe, G.C., Tools for the control of political and administrative agents: impact assessment and administrative governance in the European Union in Hoffman, H.C.H and Turk, A.H. (eds), *EU administrative Governance*, Edward Elgar Publishing, p. 452, 2006; Renda, A., *Impact assessment in the EU: The state of the art and the art of the state*, CEPS Paperbacks, 2006; Mather, G. and Vibert, F., *Evaluating Better Regulation: Building the system*, City research series, European Policy Forum, London, 2006; Wiener, JB, «Better regulation in Europe» in *Current Legal Problems*, 2006, vol. 56; Kirkpatrick, C., Parker, D. et al., «Regulatory impact assessment. Towards better regulation?» *The CRC Series on Competition, Regulation and Development*. Edward Elgar Publishing, Inc. Massachusetts, USA, 2007; Meuwese, A.C.M., «Impact assessment in EU lawmaking», Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2008; Open Europe, «Out of Control? Measuring a decade of EU regulation», 2009; Hertin, J., et al., «The production and use of knowledge in regulatory impact assessment — An empirical analysis» in *Forest Policy and Economics*, 2009; Centre for European Policy Studies (CEPS); *Policy-making in the EU — past achievements and proposals for reform*; 2009.

<sup>4</sup> International Regulatory Reform Conference, Berlin, novembre 2008; Zwischenbilanz Nationaler Normenkontrollrat (NKR), Berlin, mai 2009.

<sup>5</sup> OCDE, *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, avril 2004; OCDE, *L'analyse de l'impact de la réglementation: Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, 1997; APEC-OCDE Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft, 2005; Indicators of Regulatory Management Systems, décembre 2009.

<sup>6</sup> DEBR, Rapport aux ministres responsables de la fonction publique des États membres de l'Union européenne sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action du groupe Mandelkern en faveur d'une meilleure réglementation, Athènes, 2003; Directeurs européens du groupe en faveur d'une meilleure réglementation, Analyse comparative de l'évaluation de l'impact de la réglementation dans dix pays de l'UE, mai 2004.

<sup>7</sup> European Network for Better Regulation (ENBR) (voir <http://www.enbr.org/home.php>); Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA) (voir <http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/contact.htm>). Le projet EVIA a été financé par la Commission dans le cadre du 6e PC. Il a été coordonné par la Freie Universität Berlin et les partenaires de recherche étaient le Centre for European Economic Research (ZEW), l'Institut pour une politique européenne de l'environnement (IPEE), AVANZI, L'Institut de prospective technologique du CCR (CCR-IEPT), le Centre for Regulatory Governance de l'Université d'Exeter et l'Institute for Environmental Studies à la Vrije Universiteit Amsterdam.

<sup>8</sup> Cette direction générale a été divisée en DG Énergie (DG ENER) et DG Mobilité et transport (DG MOVE) le 17 février 2010.

<sup>9</sup> Commission européenne, Communication sur «l'analyse d'impact» — Modalités de l'analyse d'impact 2002, COM(2002) 276 final; Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791 (sauf indication contraire); Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2009) 92.

## Suite des notes

<sup>10</sup> National Audit Office (NAO), «Delivering High Quality Impact Assessments», 30 janvier 2009, p. 22-23.

<sup>11</sup> Evaluation Partnership Ltd (TEP), «Evaluation of the Commission's Impact Assessment System», avril 2007.

<sup>12</sup> Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion [SEC(2004) 924]; décision du Parlement européen et du Conseil relative au 7<sup>e</sup> programme-cadre de la Communauté européenne pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013) [SEC(2005) 430]; directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information et abrogeant la directive 2002/59/CE du Conseil [SEC(2005) 1514]; Règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile [SEC(2006) 925]; décision relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 [SEC(2008) 85/3]; proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle [SEC(2008) 2180 et SEC(2008) 2181/2].

<sup>13</sup> Le groupe consultatif était constitué de Erwin de Pue (directeur général du Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging), Gisela Färber (membre du «Normenkontrollrat» allemand et professeur à DHV Speyer), Klaus Jacob (coordinateur du projet EVIA à la FU Berlin), Claudio Radaelli (université d'Exeter), Alberto Alemanno (référéndaire à la Cour de justice européenne et professeur à HEC Paris) et Jeroen Nijland (directeur général du groupe sur la réforme réglementaire).

<sup>14</sup> Groupe de travail Mandelkern sur la qualité de la réglementation, Rapport final, 13 novembre 2001.

<sup>15</sup> OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation — Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, 2005; APEC-OCDE Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft, OCDE, Paris;

<sup>16</sup> Commission européenne, Communication sur l'«Analyse d'impact», COM(2002) 276 final; Commission européenne, Communication «Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue — Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», COM(2002) 704 final; note d'information du président à la Commission, «Amélioration du système de support à la qualité et du contrôle de qualité des analyses d'impact effectuées au sein de la Commission», comité d'analyse d'impact, le 14 novembre 2006; Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact» 2005/2006, SEC(2005) 791; Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact» 2009, SEC(2009) 92.

<sup>17</sup> Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (2003/C 321/01); «Approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact», 2005.

<sup>18</sup> Ces «bonnes pratiques» ont tout d'abord été examinées lors de la deuxième réunion du «groupe consultatif d'experts» le 27 mars 2009, puis ont été revues par les participants à la réunion du «groupe de réflexion» du 8 au 10 juillet 2009.

<sup>19</sup> CM International, Meirion Thomas, Report on the Focus Groups held in support of Audit task 08TR 2203, août 2009.

## LETTRE DU PRÉSIDENT DU PARLEMENT EUROPÉEN



ESPOŤEŤCKŤI PARLAMENT PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKŤI PARLAMENT EUROPA PARLAMENTET  
 EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT EYROPŤÁKŤO KOINOTOŤAŤO EUROPEAN PARLIAMENT  
 PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENT NA NEĐERA PARLAMENTO EUROPEO EUROPA PARLAMENTIS  
 EUROPOS PARLAMENTAS EUROPA PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EWROPEES PARLAMENT  
 PARLAMENT EUROPEJSKO PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN  
 EURŮPSKŤI PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EWROOPAN PARLAMENTTI EUROPARLAMENTET

The President

Mr Vitor CALDEIRA  
 President of the European Court of Auditors  
 12, rue Alcide de Gasperi  
 L-1615 Luxembourg

201640 21.04.2010

Dear President,

Thank you very much for your letter dated 5 March 2010 including a copy of the preliminary observations concerning the Commission's impact assessment system. I understand these observations have been considered by the Court of Auditors at its meeting on 11 February 2010 with a view to establishing a special report based on Article 287(4) 2nd subparagraph of the Treaty on the functioning of the European Union.

In your letter, you invite the European Parliament to comment on these preliminary observations. In accordance with Article 144(1) fourth sub-paragraph of the Financial Regulation, as the Commission is the main institution concerned, the European Parliament will give due consideration to the observations of the Court after transmission of the definitive version of the special report accompanied by the replies given by the European Commission.

I take this opportunity to inform you about ongoing parliamentary work concerning impact assessments. The Members of the Committee on Legal Affairs have just started discussions with a view to drawing up a report on "Guaranteeing independent impact assessments" (rapporteur: Mrs Angelika NIEBLER). The same committee is also currently considering a draft report on better lawmaking (rapporteur: Mrs Lidia Joanna GERINGER de OEDENBERG) which includes a specific part dedicated to impact assessments.

The European Parliament is indeed very interested in the reflection on impact assessment as a way to improve quality and transparency of the law-making in the European Union. Therefore, I am looking forward to receiving the Court's special report on the Commission's impact assessment system so that Parliament can give it the appropriate follow-up.

Yours sincerely,

Jerzy Buzek

Copy: M Klaus-Heiner LEHNE, Chairman of the Committee on Legal Affairs

LA PRÉSENTE TRADUCTION A ÉTÉ RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES EN ACCORD AVEC LE PARLEMENT EUROPÉEN.

M. Vítor CALDEIRA  
Président de la Cour des comptes européenne  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxembourg

Monsieur le Président,

Par la présente, je vous remercie vivement de votre lettre du 5 mars 2010 qui comportait, en annexe, une copie des observations préliminaires relatives au système d'analyse d'impact de la Commission. Il m'apparaît que ces observations ont été examinées par la Cour des comptes en sa réunion du 11 février 2010, en vue d'établir un rapport spécial en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans votre lettre, vous invitez le Parlement européen à formuler des commentaires sur les observations préliminaires en question. Conformément aux dispositions de l'article 144, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement financier, la Commission étant la principale institution concernée, le Parlement européen prendra dûment en considération les observations de la Cour après la transmission de la version définitive du rapport spécial accompagné des réponses de la Commission européenne.

Je voudrais saisir cette occasion pour vous informer des travaux parlementaires en cours en matière d'analyse d'impact. Les membres de la commission des affaires juridiques viennent d'entamer les discussions visant à établir un rapport intitulé «Garantir des analyses d'impact indépendantes» (rapporteuse: M<sup>me</sup> Angelika NIEBLER). En outre, cette même commission examine actuellement le projet de rapport «Mieux légiférer» (rapporteuse: M<sup>me</sup> Lidia Joanna GERINGER de OEDENBERG), qui comporte une partie spécialement consacrée aux analyses d'impact.

Le Parlement européen porte en effet un grand intérêt à la réflexion sur l'analyse d'impact en tant que moyen d'améliorer la qualité et la transparence du processus législatif dans l'Union européenne. J'attends dès lors avec intérêt de recevoir le rapport spécial de la Cour relatif au système d'analyse d'impact de la Commission, de sorte que le Parlement puisse lui donner les suites appropriées.

[Formule de politesse]

## LETTRE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE



COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION

-----  
The President

Brussels,

10 -05- 2010

SGS10 7101

Mr Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
President of the Court of Auditors  
of the European Communities  
Rue Alcide de Gasperi, 12  
L - 1615 LUXEMBOURG

**Subject:** Preliminary observations (pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU)  
*"Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?"*

Sir,

I wish to thank you for sharing the preliminary observations on the *"Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?"*. The preliminary observations of the Court of Auditors contain a detailed analysis of the Commission's impact assessment system on which you can understand I am not in a position to comment.

However, further to your query, I wish to communicate to you some reflections from the Council's perspective. Impact assessment is an area of crucial importance for our legislative role, as it was stated most recently in the 3-4 December 2009 Council conclusions on "Better Regulation". The Council welcomed the work done by the Commission's Impact Assessment Board and invited the Commission to further enhance the use and quality of impact assessments. Ministers considered that there was scope for improvement as regards, *inter alia*, evaluation of alternative policy options, transparency and quantification of administrative burdens as well as other costs and benefits. They also called for impact assessments for all forthcoming significant proposals presented within the framework of the Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU.

**LETTRE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE**

2

Furthermore, Ministers stressed that the use of impact assessments by EU institutions must be improved and that the presentation and quality of assessments must be enhanced, so as to allow for better evidence-based decision-making and high quality legislation. The Council committed itself to taking the Commission's impact assessments, including the opinions of the Impact Assessment Board, into full account when examining legislative proposals.

In relation to the internal Council proceedings and in accordance with the guidelines "Handling impact Assessments in Council", adopted in 2006, Commission impact assessments on legislative proposals are presented and discussed at Council working parties. In the case of substantive amendments, the Presidency, any individual Member State and the Commission may provide elements of their own impact analyses during the negotiations which are carefully and thoroughly considered by the Council preparatory bodies.

I hope that the above comments are helpful with regard to the finalisation of the report of the Court of Auditors. I look forward to receiving the final version of the report considering it as an important contribution to the ongoing discussions on better law-making.

Yours faithfully,



M.A. MORATINOS

LA PRÉSENTE TRADUCTION A ÉTÉ RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES EN ACCORD  
AVEC LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE.

Bruxelles, le 10 mai 2010

M. Vítor Manuel da Silva Caldeira  
Président de la Cour des comptes  
des Communautés européennes  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxembourg

**Objet:** Observations préliminaires (présentées en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, TFUE) «*L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décision?*»

Monsieur le Président,

Par la présente, je souhaite vous remercier d'avoir transmis les observations préliminaires relatives à «*L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décision?*». Ces observations préliminaires, formulées par la Cour des comptes, présentent une analyse détaillée du système d'analyse d'impact de la Commission, sur laquelle, vous le comprendrez, je ne suis pas en mesure d'émettre de commentaire.

Afin de donner suite à votre demande, je souhaiterais cependant vous faire part de certaines réflexions du point de vue du Conseil. L'analyse d'impact est un domaine qui revêt une importance cruciale pour le rôle législatif du Conseil, comme celui-ci l'a très récemment exprimé dans le cadre de ses conclusions sur l'initiative «Mieux légiférer» des 3 et 4 décembre 2009. Le Conseil s'est félicité des travaux accomplis par le comité d'analyses d'impact de la Commission et a invité cette dernière à continuer d'améliorer l'utilisation et la qualité des analyses d'impact. Les ministres ont estimé que des améliorations sont possibles en ce qui concerne notamment l'évaluation des possibilités d'action, la transparence et la quantification des charges administratives ainsi que d'autres coûts et avantages. Ils ont en outre demandé que des analyses d'impact soient réalisées pour toutes les propositions importantes à venir présentées dans le cadre du programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'UE.



Par ailleurs, les ministres ont souligné que le recours aux analyses d'impact par les institutions de l'UE doit être amélioré et que la présentation et la qualité des analyses doivent être renforcées de façon à permettre une meilleure prise de décision, fondée sur des données concrètes, et une législation de grande qualité. Le Conseil s'est engagé à tenir pleinement compte des analyses d'impact de la Commission, y compris des avis du comité d'analyses d'impact, lors de l'examen des propositions législatives.

Conformément aux procédures internes du Conseil et aux orientations «Traitement des analyses d'impact au sein du Conseil», adoptées en 2006, les analyses d'impact de la Commission qui concernent les propositions législatives font l'objet d'une présentation et d'un examen au sein de groupes de travail du Conseil. Si des modifications substantielles sont apportées, la présidence, tout État membre et la Commission peuvent, dans le cadre des négociations, présenter des éléments issus de leurs propres analyses d'impact, qui font l'objet d'un examen minutieux et complet de la part des instances préparatoires du Conseil.

J'espère que les commentaires qui précèdent seront utiles à l'achèvement du rapport de la Cour des comptes, dont j'attends avec intérêt la version définitive, car j'estime qu'il contribue notablement au débat en cours sur l'amélioration du processus législatif.

[Formule de politesse]

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## SYNTHÈSE

### I.

L'analyse d'impact est un outil essentiel permettant de «mieux légiférer». Au cours des dernières années, la Commission a cherché à faire en sorte que l'analyse d'impact soit fermement ancrée dans la culture de travail de l'institution et produise les résultats escomptés. Les constatations de la Cour encouragent la Commission à poursuivre en ce sens et ses recommandations contribueront à renforcer davantage l'efficacité du système d'analyse d'impact.

## INTRODUCTION

### 5. Deuxième tiret

Peu de systèmes d'analyse d'impact nationaux sont aussi ambitieux et ont un champ d'application aussi vaste que le système mis en place par la Commission.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## OBSERVATIONS

### 26. Premier tiret

*Analyse d'un éventail de plus en plus large des différentes politiques possibles:* la Commission salue la constatation selon laquelle le nombre d'options possibles présentées dans les rapports d'analyse d'impact a augmenté et estime que l'évolution particulièrement positive de la qualité des analyses d'impact élaborées en 2007 et 2008 résulte de l'efficacité du contrôle de la qualité et du support du comité d'analyse d'impact.

### 40.

La Commission rappelle que dans l'approche commune en matière d'analyse d'impact, le Parlement européen et le Conseil se sont engagés à réaliser des analyses d'impact pour les modifications substantielles qu'ils introduisent. Ils peuvent également inviter la Commission à faire de même.

### 41.

La Commission reconnaît que les analyses d'impact nationales pourraient compléter efficacement les analyses d'impact de la Commission. Elles pourraient éclairer les débats du Conseil sur les suggestions de modifications à apporter aux propositions de la Commission et pourraient également aider les États membres à résoudre les questions de transposition et de mise en œuvre.

### 44.

La Commission n'utilise pas, pour diverses raisons, d'indicateurs quantifiables pour déterminer s'il convient d'effectuer une analyse d'impact. Premièrement, l'approche intégrée des analyses d'impact implique que, même lorsque l'impact ne peut être facilement quantifié, ou qu'il est d'une ampleur limitée, il doit faire l'objet d'une analyse s'il a des retombées importantes pour des groupes, des secteurs ou des régions spécifiques. Deuxièmement, il serait difficile de développer des critères ex ante reflétant tout l'éventail des initiatives, législatives et non législatives, qui donnent lieu à des analyses d'impact. Troisièmement, un système de seuils quantitatifs serait difficilement applicable vu que les données nécessaires ne deviennent souvent disponibles qu'au cours de l'analyse elle-même.

### 49.

La Commission est d'avis qu'organiser des consultations sur les projets de rapport d'analyse d'impact ne constitue pas le seul moyen de garantir une analyse complète, cohérente et précise. À cette fin, les services de la Commission consultent et informent les parties prenantes au cours des différentes étapes des travaux d'analyse d'impact au moyen de feuilles de route, de documents et instruments de consultation spécifiques (par ex. les résultats d'études extérieures) ou de livres blancs ou verts.

### 50.

Au Royaume-Uni et aux États-Unis (pour ces derniers, seules les mesures d'application sont concernées), les projets de rapport d'analyse d'impact sont publiés parallèlement à un projet de proposition. Cette pratique est comparable à celle de l'UE, où la Commission fait une proposition (elle n'adopte pas de loi) qui est publiée parallèlement au rapport d'analyse d'impact et transmise aux législateurs (le Conseil et le Parlement européen). Tout citoyen peut intervenir dans les débats en cours car la proposition ainsi que les analyses d'impact sont rendues publiques.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**53.**

La Commission a conscience du fait que des efforts supplémentaires doivent être fournis par les services de la Commission pour garantir une bonne planification et laisser suffisamment de temps pour le processus d'examen du comité d'analyse d'impact.

**55.**

Le rôle du comité d'analyse d'impact a été renforcé dans la communication du Président relative aux méthodes de travail de la Commission en 2010-2014 [C(2010) 1100 du 10.2.2010], selon laquelle «en principe, l'évaluation positive du comité d'analyse d'impact est requise avant le lancement de toute consultation interservices».

**60.**

Une analyse d'impact est définie comme un ensemble d'étapes logiques allant de la définition du problème à l'identification de l'action la plus appropriée, et les lignes directrices incitent les services à présenter cette logique le plus clairement possible en ayant recours, par exemple, à des arborescences de problèmes, à des tableaux, à des cartes et à d'autres techniques illustratives.

**61.**

La Commission estime qu'il est parfois impossible ou disproportionné de quantifier ou chiffrer les incidences.

**62.**

La Commission est consciente du fait qu'elle peut faciliter encore l'utilisation des analyses d'impact en veillant à ce qu'elles soient clairement présentées et accessibles. Les mesures qu'elle a prises sont décrites dans la réponse de la Commission à la recommandation 2, tiret 1).

**63.**

La Commission est convaincue qu'une approche intégrée de l'analyse d'impact, garantissant que l'ensemble des incidences économiques, sociales et environnementales pertinentes en termes d'avantages et de coûts est analysé et présenté dans un seul et unique document, constitue le moyen le plus adapté afin d'obtenir une analyse équilibrée de toute initiative législative ou non législative potentielle.

**64.**

La Commission insiste sur le fait qu'elle ne s'attend pas à ce que la profondeur d'analyse des trois piliers soit toujours identique dans une analyse d'impact. Par exemple, s'il n'y a pas d'incidence environnementale, une analyse environnementale ne figurera pas dans le rapport d'analyse d'impact. L'«asymétrie», à laquelle la Cour fait référence, est par conséquent normale.

**68.**

Le principe d'analyse proportionnée s'applique à l'ensemble du processus d'analyse d'impact. Les lignes directrices indiquent clairement qu'il n'est pas nécessaire que toutes les options soient examinées avec le même degré de précision et qu'un processus d'examen analytique (screening) peut être appliqué. La portée des options réalistes/possibles («de haut niveau») est par exemple restreinte dans certains cas du fait des compétences de l'UE, de la législation déjà en vigueur, des résultats de la jurisprudence ou des obligations juridiques. Ces options «de haut niveau» peuvent être supprimées au début des travaux d'analyse d'impact à condition que cela ait lieu en toute transparence.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**70.**

Compte tenu de l'ampleur des analyses d'impact de la Commission et du fait que les informations requises sont souvent spécifiques et ponctuelles, faire appel à des organismes tels qu'EUROSTAT pour répondre ponctuellement à des besoins de données est souvent impossible.

**71.**

La Commission souhaiterait que les États membres s'impliquent davantage dans les consultations de la Commission visant à collecter des données pour les analyses d'impact, et qu'ils mènent eux-mêmes un travail d'analyse plus actif qui puisse alimenter et compléter ses propres rapports.

**72.**

Les analyses d'impact de la Commission traitent de manière générale les questions relatives à la transposition et à la mise en œuvre lors du processus d'analyse d'impact, examinant en particulier ce qui s'est traduit dans le passé par une réussite ou un échec ou ce qui doit faire l'objet d'une révision. Les travaux opérationnels concrets de transposition et de mise en œuvre ne peuvent reposer que sur la proposition adoptée et non pas sur l'analyse d'impact. La Commission a mis au point des instruments spécifiques à cette fin.

**73.**

La Commission rappelle que les plans de mise en œuvre constituent un instrument distinct de l'analyse d'impact et ne font pas partie de ce système. Les lignes directrices concernant les analyses d'impact ne prévoient pas que celles-ci comprennent un plan de mise en œuvre.

**75.**

La Commission considère que les analyses d'impact nationales relatives aux initiatives de l'UE pourraient constituer à la fois une précieuse source d'informations sur la meilleure façon de mettre en œuvre la législation dans des contextes nationaux spécifiques et d'estimations fiables du coût potentiel de l'application d'une proposition législative. Elle souhaiterait par conséquent que les États membres procèdent plus systématiquement à de telles analyses d'impact.

**77.**

Le système d'évaluation ex post de la Commission cible traditionnellement les programmes de dépenses, ce qui diffère de l'approche en matière d'analyse d'impact. Cette situation découle du fait qu'il existe une obligation juridique exigeant de ne réaliser des évaluations ex post que pour les mesures relatives aux programmes de dépenses (voir article 27 du règlement financier). Les mesures que la Commission a déjà prises afin d'axer davantage ses travaux d'évaluation sur la législation existante sont décrites dans les observations de la Commission sur la recommandation 2, troisième tiret.

**78.**

Le principe d'analyse proportionnée s'applique à l'analyse des coûts liés à l'application. Ceux-ci ne doivent être évalués que s'ils sont pertinents, et chiffrés seulement s'ils sont conséquents. Une analyse de la Commission portant sur les analyses d'impact menées en 2008 montre que tel a bien été le cas. Comme les règles de l'UE sont en général mises en œuvre et appliquées par les autorités des États membres, la précision des estimations des coûts liés à l'application dépend de chaque système national. C'est pourquoi, les coûts liés à l'application ne peuvent pas toujours être évalués de manière approfondie dans une analyse d'impact de la Commission.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 83.

Dans l'approche commune en matière d'analyse d'impact, le Parlement européen et le Conseil se sont engagés à analyser les impacts des modifications substantielles qu'ils introduisent. Dans les deuxième et troisième examens stratégiques du programme «Mieux légiférer», la Commission a confirmé qu'elle répondra de manière constructive et au cas par cas aux demandes formulées par le Conseil et le Parlement pour approfondir certains aspects de ses analyses initiales.

La Commission tient à souligner que ses analyses, même lorsqu'elles ne sont pas actualisées par le Conseil et le Parlement européen, couvrent des éléments essentiels de l'acte juridique final et conservent par conséquent leur pertinence.

### 84. Premier tiret

La Commission a indiqué dans les feuilles de route jointes à son programme de travail quelles initiatives feraient l'objet d'une analyse d'impact et a motivé son choix de ne pas soumettre certaines propositions du programme de travail à ce type d'analyse.

### 84. Deuxième tiret

La Commission est d'avis qu'organiser des consultations sur les projets de rapport d'analyse d'impact ne constitue pas le seul moyen de garantir une analyse complète, cohérente et précise. À cette fin, les services de la Commission consultent et informent les parties prenantes au cours des différentes étapes des travaux d'analyse d'impact au moyen de feuilles de route, de documents et instruments de consultation spécifiques (par exemple, les résultats d'études extérieures) ou de livres blancs ou verts.

### Recommandation 1 — Premier tiret

La Commission a déjà défini deux moyens de renforcer la transparence du processus de planification d'analyse d'impact pour les autres institutions, les États membres et les parties prenantes. Premièrement, dans les lignes directrices de 2009 concernant l'analyse d'impact, la Commission s'est engagée à préparer des feuilles de route pour l'ensemble des propositions qui sont susceptibles d'avoir un impact significatif ou des conséquences importantes au niveau des politiques, et pas uniquement pour les initiatives figurant dans le programme de travail annuel. Si une analyse s'avère inutile, la raison en sera mentionnée dans la feuille de route. Comme cela a toujours été le cas jusqu'à présent, ces feuilles de route seront publiées. Deuxièmement, suite aux observations que le Parlement européen a présentées dans sa contribution à la révision de l'approche commune, la Commission publiera, peu de temps après l'adoption du programme de travail (habituellement au début de chaque année), une liste complète des futures initiatives pour lesquelles des analyses d'impact ont été prévues durant l'année en question. Cette liste fera l'objet d'une mise à jour régulière.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Recommandation 1 — Deuxième tiret

La consultation publique organisée par la Commission sur le projet de lignes directrices concernant l'analyse d'impact en 2008 a montré qu'il s'agit d'un domaine qui, pour beaucoup, doit être amélioré. Par conséquent, les instructions et exigences en matière de consultation ont été renforcées dans les lignes directrices de 2009 concernant l'analyse d'impact. Comme indiqué ci-dessus, la Commission établira des feuilles de route pour l'ensemble des propositions qui sont susceptibles d'avoir un impact significatif ou des conséquences importantes au niveau des politiques. Les lignes directrices de 2009 concernant l'analyse d'impact précisent que les services de la Commission devraient encourager les parties prenantes à examiner les feuilles de route et à fournir rapidement un retour d'informations sur les projets d'analyses d'impact. De même, elles prévoient que les parties prenantes peuvent soumettre des observations sur la clarté de la définition d'un problème, sur le respect de la subsidiarité, sur la description des options envisageables ainsi que sur leurs incidences. Le comité d'analyse d'impact continuera à contrôler systématiquement la qualité des rapports sur les résultats des consultations avec les parties prenantes. L'utilisation proactive des feuilles de route disponibles pour toute initiative importante de la Commission et le renforcement des exigences concernant les consultations contribuent à une transparence accrue et à une participation plus active des parties prenantes. Une consultation des versions provisoires des rapports d'analyse d'impact est donc inutile.

### Recommandation 1 — Troisième tiret

La Commission a conscience du fait que des efforts supplémentaires doivent être fournis par les services de la Commission pour garantir une bonne planification et laisser suffisamment de temps pour le processus d'examen du comité d'analyse d'impact. Les lignes directrices de 2009 concernant l'analyse d'impact ont introduit de nouvelles exigences à cet égard. Les lignes directrices précisent également qu'un délai suffisant doit être prévu pour le cas où le comité d'analyse d'impact demande de fournir des travaux supplémentaires ou de présenter à nouveau l'analyse d'impact révisée. La communication relative aux méthodes de travail de la Commission en 2010-2014 met explicitement l'accent sur le fait que la planification des adoptions doit pleinement tenir compte de la nécessité d'achever la procédure d'analyse d'impact en temps voulu, et qu'en principe l'évaluation positive du comité d'analyse d'impact est requise avant le lancement de toute consultation interservices<sup>1</sup>.

### 86. Premier tiret

La Commission estime qu'il est possible de comparer les différentes options et que l'idée d'une logique d'intervention est inhérente au processus d'analyse d'impact. La Commission a toutefois conscience du fait qu'elle doit continuer à améliorer la présentation de son raisonnement et les lignes directrices de 2009 encouragent les services à présenter la logique des analyses le plus clairement possible en ayant recours, par exemple, à des arborescences de problèmes, à des tableaux, à des cartes et à d'autres techniques illustratives.

<sup>1</sup> C(2010) 1100 — Communication du président — Les méthodes de travail de la Commission en 2010-2014, page 7.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## 86. Deuxième tiret

La Commission convient que les difficultés à quantifier et à chiffrer les incidences peuvent s'expliquer par l'indisponibilité des données et qu'il s'agit là d'un problème qui représente un défi pour tout système d'analyse d'impact avancé. Elle rappelle que la spécificité des informations requises et la probable charge administrative limitent les possibilités de créer des structures plus durables pour la collecte des données.

### Recommandation 2 — Premier tiret

Les lignes directrices de 2009 relatives à l'analyse d'impact fournissent des instructions plus précises concernant la manière de comparer les différentes options, notamment en donnant des indications plus concrètes sur les analyses coûts/bénéfices et multicritères. La quantification n'est toutefois pas toujours possible ou proportionnée.

### Recommandation 2 — Second tiret

L'expérience de la Commission montre que les données requises pour les analyses d'impact sont souvent très spécifiques et ne peuvent être aisément obtenues auprès des instituts statistiques ou des autorités gouvernementales. Cependant, elle réfléchira aux moyens d'améliorer la disponibilité des données et, de manière plus générale, d'encourager les autorités des États membres à contribuer plus activement à la fourniture des informations nécessaires.

La Commission travaille déjà en coopération avec le Comité des régions afin d'utiliser son réseau de consultation des autorités locales et régionales dans le cadre des travaux d'analyse d'impact.

### Recommandation 2 — Troisième tiret

Les lignes directrices révisées de janvier 2009 concernant l'analyse d'impact mettent davantage l'accent sur la nécessité de prendre en compte les questions relatives à la mise en œuvre lors de la préparation de la nouvelle législation, tout en reconnaissant que les analyses d'impact ne peuvent traiter ces questions que d'une manière générale.

La Commission a constaté la nécessité de procéder à des évaluations ex post pour la législation dans sa communication «Répondre aux besoins stratégiques: renforcer l'usage de l'évaluation» [SEC(2007) 213 du 21.2.2007]. Depuis janvier 2009, le système d'évaluation et le système d'analyse d'impact de la Commission ont été placés l'un et l'autre sous la responsabilité de la direction «Mieux légiférer» du secrétariat général pour faire en sorte d'exploiter pleinement les synergies stratégiques et opérationnelles entre les deux systèmes. Dans ses orientations politiques de septembre 2009 pour la nouvelle Commission, le président Barroso a fait part de son intention de multiplier les efforts concernant les évaluations ex post. Le but est de vérifier si les propositions de la Commission tiennent leurs promesses et de permettre à la Commission de les réviser et de les corriger là où elles ne donnent pas les résultats escomptés. Les liens entre analyses d'impact et évaluations ex post seront renforcés. L'évaluation devrait permettre de confronter à la réalité l'analyse d'impact antérieure.

À terme, une évaluation ex post complète sera obligatoire pour la révision des actes législatifs importants.



## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### **Recommandation 2 — Quatrième tiret**

Afin de continuer à améliorer l'analyse de la charge administrative, la Commission a associé les experts chargés d'évaluer cette charge aux équipes responsables des analyses d'impact et des évaluations ex post. Ceci contribuera à garantir que l'expertise acquise avec la mise en œuvre du programme relatif aux charges administratives vienne en appui direct au système d'analyse d'impact. La Commission mettra à disposition un service d'assistance destiné à répondre à l'ensemble des questions ou problèmes relatifs à l'analyse des charges administratives, y compris l'utilisation appropriée de la méthode des coûts standards.

### **87.**

La Commission salue la conclusion de la Cour selon laquelle l'analyse d'impact a soutenu de manière efficace la prise de décision au sein des institutions de l'UE, notamment ces dernières années.

Le Parlement européen et le Conseil ont reconnu, dans l'approche commune en matière d'analyse d'impact, qu'il leur incombe d'analyser toute modification substantielle qu'ils introduisent. La Commission a engagé en avril 2008 la révision de l'approche commune au niveau technique afin de définir des moyens concrets d'améliorer la mise en œuvre.



Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 3/2010**

**L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décision?**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2010 — 71 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-731-0

doi:10.2865/1686



## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de la Commission européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>  
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### **Publications payantes:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

L'ANALYSE D'IMPACT CONSTITUE L'UNE DES PIERRES ANGULAIRES DES TRAVAUX EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE «MIEUX LÉGIFÉRER». DANS LE PRÉSENT RAPPORT, LA COUR ÉVALUE SI LA COMMISSION A PROCÉDÉ À DES ANALYSES D'IMPACT DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DE SES PROPOSITIONS, SI LES PROCÉDURES DE LA COMMISSION EN LA MATIÈRE ONT PERMIS DE SOUTENIR, DE MANIÈRE APPROPRIÉE, L'ÉLABORATION DE SES INITIATIVES ET SI LE CONTENU ET LA FORME DES RAPPORTS D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION ÉTAIENT PERTINENTS.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9207-731-0



9 789292 077310