

Compte-rendu

CONFERENCE /DEBAT de la GOUVERNANCE

Le 4 juin 2002

La qualité de la réglementation.

M. le Président Mandelkern.

Le Président Mandelkern présente le rapport du groupe à haut niveau mis en place par les Etats membres, sur la qualité de la réglementation.

Mme A. Houtman, chef de cabinet adjointe du Président Prodi qui est la modératrice du débat, présente l'orateur.

M. Mandelkern est Président honoraire de Section au Conseil d'Etat. Il est aussi président du groupe de travail à haut niveau mis en place par les Etats membres, suite au Conseil européen de Lisbonne.

La modératrice souligne qu'il y a une bonne convergence sur les idées présentées dans le rapport du groupe Mandelkern et celles qui sont reprises dans le « paquet » pour la qualité de la réglementation qui devrait être approuvé par le Collège le 5 juin. La conférence/débat de ce jour revêt donc un caractère d'actualité particulier. Ce « paquet » établit des normes de qualité pour les consultations, une méthode pour les analyses d'impact et un plan d'action. Tout ceci a fait l'objet de consultations, de travaux dans le cadre du Livre Blanc sur la gouvernance et d'un rapport transmis au Sommet de Laeken. Un objectif important est d'aboutir à un accord interinstitutionnel, si possible pour le Conseil européen de Copenhague.

Le Président Mandelkern prend alors la parole et déclare d'emblée que ce rapport est à l'ordre du jour et qu'il le restera pendant longtemps. Il rappelle une anecdote d'un de ses anciens professeurs: « la réforme de l'Etat est à l'ordre du jour et elle le restera ! » Dès 1985, les efforts de simplification ont été demandés aux Etats membres et aux Communautés. En 1995, le protocole annexé au traité d'Amsterdam énonce des principes de réglementation au niveau communautaire. La réglementation communautaire est conçue en coopération avec les Etats. Elle est mise en œuvre par ces derniers après avoir réalisé la transposition dans le cas des directives.

Une définition:

Qu'entend-on par « **qualité de la réglementation** » ? Une meilleure qualité ne signifie pas une déréglementation ni une simplification (qui est utile mais ne suffit pas si elle se limite à un aspect seulement quantitatif). **Une réglementation de qualité est une réglementation adaptée aux besoins.**

Le problème de la qualité de la réglementation existe dans chaque Etat. Ceux-ci se plaignent d'avoir trop de textes et trop de détails. Mais parallèlement, ils exigent une plus forte réglementation. Au niveau national la qualité rédactionnelle et la sécurité

juridique comptent particulièrement, alors qu'au niveau européen c'est le fond qui prime avec un souci d'applicabilité.

Le groupe Mandelkern a essayé de définir les moyens et les méthodes pour obtenir cette qualité. Deux conditions doivent notamment être remplies: **une réglementation doit être applicable** (question technique) mais elle doit aussi **être acceptable et supportable** (question plus politique).

Les moyens préconisés

1) Principe de nécessité.

M. Mandelkern souligne que la première question qu'il faut se poser est de savoir si de nouvelles règles sont nécessaires et de voir si on ne peut pas parvenir aux mêmes objectifs avec des moyens alternatifs.

Il considère que l'information, la formation et l'argent (par un système de bonus-malus) peuvent être des mécanismes alternatifs. Une autre solution pourrait être l'autorégulation (par des labels, des certificats et des codes de conduite). La méthode contractuelle (par le biais de conventions collectives par exemple) permettrait d'améliorer et de simplifier les relations avec les Etats membres.

M. Mandelkern soulève aussi la question de savoir si l'on peut s'en tenir aux grandes lignes de la réglementation. A partir de lignes directrices, l'application concrète pourrait être confiée à des autorités administratives indépendantes.

2) Les évaluations d'impact

M. Mandelkern a ensuite indiqué que les méthodes d'analyse d'impact apportent une vision des coûts/avantages lorsque la quantification est possible. Or, comment quantifier, par exemple, la qualité de la vie humaine ? Il a ajouté que ces études étaient chères et qu'il faut donc réaliser une évaluation préliminaire.

3) Les consultations

Les consultations ont toute leur importance. Elles doivent respecter des règles et des normes de qualité. De plus, l'Internet peut constituer un bon moyen de communication. En France, par exemple, on ne consulte pas assez les services locaux chargés de l'application des règlements.

4) La simplification.

La simplification de la réglementation n'est pas un thème nouveau. Elle doit être ambitieuse et large dans les objectifs. Elle doit s'inscrire dans la continuité; il faut se méfier du spectaculaire. C'est une opération nécessaire car l'accumulation de règlements peut être source de difficulté d'interprétation et de contradiction.

5) L'accès à la réglementation.

La codification est importante pour faciliter l'accès à la réglementation. Elle constitue aussi un moyen de simplification. Avec la codification, on arriverait à une division par deux du volume de la réglementation communautaire.

6) Les structures

Une **bonne structure administrative** peut assurer une meilleure réglementation. Des structures décentralisées, complétées par un organisme central disposant des compétences et de l'autorité pour faire respecter les principes de qualité, peuvent contribuer à une meilleure réglementation.

En conclusion, le Président Mandelkern a souhaité que tous ces principes s'appliquent au niveau de l'Union européenne mais aussi au niveau des Etats membres. Des principes communs doivent permettre à ces deux niveaux d'interagir. Le véritable progrès ne peut venir que de l'interaction entre les différentes approches.

De plus, cette méthode ne peut avoir un effet bénéfique que dans la durée. Au niveau national, le temps administratif ne correspond pas au temps politique; les responsables politiques veulent des résultats plus rapides que ceux que les techniciens peuvent réaliser. L'effort doit porter sur un compromis entre les préoccupations de résultats rapides et les travaux de fond s'inscrivant dans la durée.

Madame A. Houtman a alors appelé à un premier groupe de questions.

1) La première question d'un membre du Parlement européen porte sur le pouvoir politique des institutions. Le Parlement européen n'apprécie pas beaucoup ce rapport qui remet en cause en partie ses pouvoirs. Ne devrait-il disposer d'une possibilité « de call back » ?

2) La deuxième question d'un représentant d'Europaid porte sur la difficulté d'assimilation de la réglementation par le public. Il y a un manque d'information et des délais trop courts (procédure budgétaire annuelle). Il prend l'exemple du programme du fonds social européen : les régions ne disposent que de quelques mois pour clarifier leur stratégie. Ceci peut entraîner le fait que des propositions soient bâclées.

3) La troisième question vient du Secrétariat général des Verts du Parlement européen. Ce rapport suscite beaucoup d'intérêt mais les préoccupations portent sur le « call back » et l'autoréglementation. Au-delà du « call-back » qui est nécessaire, que va-t-on décider à Séville et qu'advient-il de cette idée d'accord interinstitutionnel?

4) Jérôme Vignon (Secrétariat Général de la Commission) note que le groupe Mandelkern est interculturel (origines nationales différentes et Ministres très différents aussi). Comment tirer partie des richesses mais aussi des contradictions soulevées par ces diversités? L'autre question se situe dans le contexte du Conseil informel des Ministres de la fonction publique et des réformes administratives qui proposent une permanence du groupe Mandelkern. Comment voyez-vous la coopération future d'un tel groupe avec les Institutions, pour la mise en œuvre et le suivi de travaux ?

Réponse aux trois premières questions :

Ces questions portent beaucoup sur **l'articulation entre l'urgence politique et le travail de fond**. L'articulation avec le travail de la Commission semble plus facile qu'avec le Parlement européen. Le suivi et l'évaluation des résultats pourraient être confiés au groupe Mandelkern si, effectivement, il devenait permanent. Il y a le but à atteindre et les moyens d'y parvenir, sans préjudice des responsabilités des autorités publiques. Il faut concilier le souhaitable et le possible.

En réponse à J. Vignon, le président Mandelkern considère que **le groupe s'est axé sur le résultat à atteindre; à savoir donner des orientations pour améliorer la qualité de la réglementation, comme par exemple avec des études d'impact**. Les questions purement juridiques n'ont pas été traitées. Il a alors été intéressant d'associer des origines culturelles différentes. Il a été possible de dépasser les différences culturelles du droit anglo-saxon et romano-germanique.

Sur le suivi des travaux du groupe, il constate que bien qu'il y a eu deux démarches, celle du groupe Mandelkern et celle de la Commission, il ne semble pas qu'il y ait eu de divergences sur les résultats.

Paolo Ponzano, Directeur de la Task Force « Avenir de l'Union et questions institutionnelles » confirme que la Commission a été associée aux travaux et qu'elle a toujours voulu faire passer le message du triangle institutionnel et de la chaîne réglementaire. Il souligne que le plan d'action de la Commission reprend plus des trois quarts des recommandations.

Il comprend qu'il puisse y avoir des réticences, de la part du Parlement européen, à ce que la Commission choisisse l'autorégulation, car dans ce cas, celui-ci pourrait se sentir dépossédé.

Une nouvelle série de questions est alors posée :

5) La cinquième question vient du Comité Economique et Social qui rappelle qu'il a été le premier à élaborer un code de conduite. La question porte **sur la Convention européenne**. Les Institutions européennes et les Etats membres ont les moyens pour simplifier. Mais ne faudrait-il pas un travail sur ce thème au sein de la Convention et insérer les clauses ad hoc dans la Constitution ?

6) La D.G. SANCO s'interroge sur la nature de l'organisme central ayant l'autorité nécessaire et sur la représentativité des avis lors des consultations.

7) Mme Pervenche Beres (PE et membre de la Convention) demande comment traiter le problème des délais de transposition et comment s'organiser pour les études d'impact. Comment les rendre utiles et acceptables par tous les acteurs ? La Commission n'est-elle pas, à la fois, juge et partie ?

8) La DG Marché intérieur demande quelle est la motivation des acteurs sur la « chaîne réglementaire » et comment s'attaquer à la simplification de l'acquis. Il note que des centaines ou plus d'amendements du Parlement européen ont été ignorés au COREPER. Comment motiver les institutions pour simplifier et mieux réglementer ?

Réponse.

Le rapport devrait avoir assez de force en lui-même pour entraîner des conséquences. Il n'a pas de statut politique mais il peut servir de mode d'emploi. Si une vie supplémentaire est donnée au groupe Mandelkern, il pourrait avoir pour tâche, de mettre en œuvre son rapport.

Concernant la Convention, le président Mandelkern fait une comparaison avec le Conseil d'Etat en France. Il n'a pas de pouvoir réglementaire mais il joue un rôle en matière d'opportunité et de qualité. A titre personnel, il souhaiterait que ce modèle soit repris au niveau européen.

9) Un représentant du groupe socialiste du Parlement européen demande s'il est possible de concilier responsabilité politique et recours à la corégulation ou à l'autorégulation.

Réponse.

L'intervention de la puissance publique est nécessaire et la responsabilité finale lui appartient. Mais d'autres origines peuvent contribuer à la réglementation. Il existe des cas positifs, pour autant qu'ils soient considérés sans à priori idéologique.

10) Un membre du cabinet Walstrom demande qui pourrait former les « contrôleurs » de la législation. De plus, existe-t-il de bonnes pratiques dans les Etats membres à reprendre ?

Réponse

Le Président Mandelkern est contre l'idée même d'un contrôle du législateur. Il estime qu'il appartient au législateur lui-même d'assurer la qualité. Il préférerait un contrôle consultatif par des experts.

Oui il existe des bonnes pratiques dans les Etats membres telles que l'évaluation d'impact (UK), la simplification (Italie) et la codification (France).

Madame A. Houtman remercie le Président (très applaudi) et tous les participants avant de lever la séance.