
« Mieux légiférer » : une simplification bureaucratique à visée politique

—
Éric Van den Abeele

Working Paper 2015.04

« Mieux légiférer » : une simplification bureaucratique à visée politique

—
Éric Van den Abeele

Working Paper 2015.04
Institut syndical européen

Éric Van den Abeele est chercheur invité à l'Institut syndical européen et maître de conférences à l'université de Mons-Hainaut.

Bruxelles, 2015
© Éditeur : ETUI aisbl, Bruxelles
Tous droits réservés

Imprimé par : Imprimerie ETUI, Bruxelles
D/2015/10.574/30
ISSN 1994-4446 (version imprimée)
ISSN 1994-4454 (version électronique)



L'ETUI bénéficie du soutien financier de l'Union européenne. L'Union européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues dans cette publication.

Table des matières

Résumé.....	5
Introduction	7
Première partie	
De « better regulation » à « refit » : une vision unidimensionnelle de la réglementation ?	9
1. Les quatre grandes phases de la procédure législative	9
2. Les deux faces de la réglementation : coûts et bénéfices	10
3. Les quatre piliers du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT).....	16
4. Les suites de REFIT	28
5. Appréciation d'ensemble.....	29
Deuxième partie	
L'évolution du dossier au regard des cinq institutions de l'UE	31
1. Le Conseil européen : la compétitivité comme horizon indépassable.....	31
2. La Commission : du « coït » interrompu à l'abstention législative	34
3. Le Conseil de l'UE	39
4. Le Parlement européen.....	41
5. La Cour de Justice.....	44
Troisième partie	
Sept dossiers exemplatifs au regard des analyses d'impact.....	49
1. La proposition de la Commission sur l'économie circulaire : un retrait injustifié du programme de travail.....	49
2. Le report de la feuille de route sur la politique industrielle : la « refitisation » d'une initiative pourtant attendue.....	54
3. L'absence d'une analyse d'impact concernant le réexamen de la gouvernance économique	55

4. Le retrait du projet de directive sur le congé de maternité : un acte peu courageux de la Commission Juncker	57
5. Les suites de la non initiative de la Commission s'agissant de la législation dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail pour les coiffeurs	60
6. La minorisation de certaines contraintes par les analyses d'impact : l'exemple de l'obligation de la facturation électronique pour les microentreprises	61
7. Et le Traité transatlantique pour le commerce et l'investissement (TTIP) ?	63
8. Évaluation globale des sept dossiers exemplatifs.....	66
Quatrième partie.....	67
La révision de l'Accord interinstitutionnel de 2003.....	67
1. La multiplication des enceintes interinstitutionnelles	67
2. L'accord interinstitutionnel (All) de 2003	67
3. Les demandes des co-législateurs au regard de la révision de l'All	70
4. La proposition révisée d'All par la Commission de mai 2015.....	73
5. Évaluation.....	76
Conclusion	77
Références bibliographiques	81
Annexe : Liste indicative des dates et événements-clés	86

Résumé

A priori, personne ne s'oppose à une réglementation intelligente et une bureaucratie allégée. Depuis une vingtaine d'années, la Commission européenne s'essaie à une simplification de la législation. La réduction des charges réglementaires et du fardeau administratif pourrait atteindre, selon elle, pas moins de 150 milliards d'euros d'économie pour les entreprises. Toutefois, lorsqu'on examine de plus près ce processus, nombreux sont les motifs d'étonnement, voire d'inquiétude.

Tout d'abord dans le discours qui le sous-tend. L'Europe, professait-on auparavant, est une Communauté de droit. Aujourd'hui, les responsables politiques non seulement nationaux mais aussi européens semblent avoir adhéré à la critique de la bureaucratie européenne, de ces règlements tatillons, de cette législation qui étoufferait les entreprises au point de nuire à la compétitivité du continent. Une critique qui s'en prend au droit européen en général, sans plus aucune distinction entre les coûts présumés de la réglementation et ses bénéfices réels lorsque celle-ci vise à relever des défis économiques, sociaux et environnementaux à l'échelon européen.

Ensuite, on ne manque pas d'être surpris par la faiblesse des arguments qui étayent ce processus de simplification. Les études sur les coûts de la réglementation sont unilatérales et aboutissent la plupart du temps à en exagérer les résultats, ce qui permet aussi de gonfler les bénéfices attendus d'une déréglementation.

Enfin, on peut s'étonner de la complexité des processus mis en place pour aboutir à cette simplification. Qu'il s'agisse des analyses d'impact, des évaluations *ex post*, des évaluations des coûts, etc. Pourtant, lorsqu'on examine des études de cas, on constate que les analyses d'impact fonctionnent en réalité à la carte, au gré de discrètes influences. Tantôt la Commission ne tient pas compte d'une analyse d'impact, tantôt elle surestime l'impact d'une législation, tantôt elle néglige l'avis de parties prenantes...

Un constat surprenant qui alimente l'impression que le processus de simplification serait devenu l'otage d'intérêts bien particuliers, au profit de stratégies de déréglementation/dérégulation. Une impression renforcée par la place extrêmement importante accordée aux « experts de haut niveau » et autres « parties prenantes » dans ce processus.

Introduction

Depuis l'adoption du programme REFIT (Commission européenne 2014b), en juin 2014 trois éléments du calendrier politique ont bousculé l'« Agenda de la meilleure réglementation » (ci-dessous AMR).

Il y eut tout d'abord les élections au Parlement européen, le 25 mai 2014, qui se sont traduites par une grande fragmentation et une augmentation sensible des députés eurosceptiques et europhobes. Il y eut ensuite l'installation du nouveau Collège des Commissaires sous présidence de Jean-Claude Juncker, le 1^{er} novembre 2014, et enfin la désignation de Donald Tusk à la Présidence du Conseil européen en remplacement d'Herman Van Rompuy, le 1^{er} décembre 2014.

Si la désignation de Donald Tusk ne semble pas encore avoir eu une influence déterminante sur le dossier, la composition du nouvel hémicycle européen et la réorganisation de la Commission, avec la nomination de Frans Timmermans au poste de premier vice-Président de la Commission, chargé spécifiquement de l'AMR, bousculeront sûrement le rapport de force entre les trois institutions. Le premier vice-Président Timmermans s'est d'ailleurs d'emblée positionné dans le débat de l'AMR comme le véritable homme fort de la Commission Juncker, celui qui décidera de ce que l'Europe fera et ne fera pas.

Les élections européennes ont consacré un double mouvement. Premièrement, le centre de gravité du nouvel hémicycle s'est renforcé au centre-droit. Une coalition technique pro-européenne s'est constituée ; elle est emmenée par les conservateurs du PPE (221 députés), qui reste la force dominante de l'assemblée malgré une baisse sensible¹, les socialistes et démocrates du S&D (191 membres), qui se maintiennent à leur niveau antérieur, et les libéraux de l'ADLE (67 députés) en léger recul. Ensuite, le Parlement sorti des urnes se caractérise par la montée en puissance des groupes eurosceptiques et europhobes, qui représentent 170² des 751 députés (soit 22,63 % des membres contre 16 % lors de la précédente législature 2009-2014). Même si un cordon

1. Le PPE représente 29,43 % de l'hémicycle devant le S&D avec 25,43% et le groupe ADLE (8,92%).
2. Ce chiffre important est obtenu par l'addition des voix du groupe ECR, troisième formation en nombre de députés (70 membres), eurosceptique mais démocrate, constitué autour des conservateurs britanniques (19 membres) et du PiS polonais (19 membres). Ensuite viennent les europhobes de l'EFDD avec 48 membres, fondé par l'UKIP britannique de Nigel Farage. Et, enfin, les non-inscrits (52 membres, dont les 23 élus du Front national de Marine Le Pen) qui n'ont pour l'instant aucune prise sur la bonne marche du Parlement européen.

sanitaire³ a été dressé autour des europhobes, l'influence des eurosceptiques se fait sentir, notamment, par certaines voix de l'ECR qui a négocié deux présidences de commission parlementaire, dont celles, très sensibles, du marché intérieur et de la défense.

Le rapport de force issu des élections européennes a installé Jean-Claude Juncker, le *Spitzenkandidat* du PPE, à la présidence de la Commission. D'emblée, celui-ci tenait à mettre les choses au point : « *Je ne mettrai rien dans le programme de travail de la Commission ni n'inscrirai aucune initiative à l'ordre du jour du Collège sans le feu vert de Frans Timmermans* », a-t-il écrit dans la lettre de mission transmise à son bras droit lors de la formation du nouveau Collège, en novembre 2014.

Frans Timmermans, le premier vice-Président, précisait à son tour que son objectif, et celui du Président Juncker, n'était rien d'autre que d'introduire un changement culturel au sein des méthodes de travail de la Commission mais aussi dans la manière dont les trois institutions interagiraient. L'idée que « légiférer, c'est exister » est, pour le vice-Président, beaucoup trop prégnante au sein des institutions. Il convient d'abandonner cette fausse croyance et de se concentrer sur les domaines précis dans lesquels une législation européenne peut apporter une plus-value sur la base d'éléments probants au regard des législations nationales existantes, en se fondant sur d'autres modes de régulation (codes de bonne conduite, co-régulation et autoréglementation notamment) ou sur d'autres formes d'intervention (mise en œuvre, contrôle, action communautaire, etc.).

Dans les pages qui suivent, nous décryptons dans une première partie les nouvelles orientations de l'AMR au regard de l'évolution des quatre piliers qui le constituent : (1) la réduction des charges réglementaires et administratives, (2) l'évaluation de l'impact *ex ante* et (3) *ex post* d'une législation et (4) la consultation des parties prenantes. Nous essayerons d'aller au-delà des mots et des slogans pour décrypter les changements de fond qui sont à l'œuvre dans l'AMR. Nous examinerons dans une deuxième partie l'activité des cinq institutions de l'UE au regard des développements récents de l'AMR et de REFIT en essayant d'en tirer certains enseignements. Nous tenterons ensuite d'illustrer notre propos par l'examen de sept dossiers emblématiques pour juger de la pertinence des critères et des réelles intentions de la Commission surtout pour ce qui concerne l'analyse d'impact. Enfin, dans la quatrième et dernière partie, nous nous attacherons à étudier le contexte de la révision de l'Accord interinstitutionnel de 2003 – certes devenu obsolète mais qui avait imparté à l'AMR sa vraie raison d'être, à savoir améliorer la qualité de la législation – en essayant de pointer les enjeux nouveaux qui s'y dessinent et les principales lignes de force des propositions de chaque institution.

3. Ce cordon sanitaire pourrait même être renforcé par le soutien ponctuel que pourraient apporter à la grande coalition les Verts (50 sièges) et la GUE (52 députés), deux groupes pro-européens.

Première partie

De « better regulation » à « refit » : une vision unidimensionnelle de la réglementation ?

Au cours de ces dernières années, l'AMR a pris de plus en plus de place dans l'agenda politique, au point d'occuper la plus grande partie de l'espace public et d'être devenu le sujet d'actualité politique le plus discuté.

Mais l'AMR n'est pas un sujet monolithique, que du contraire ! Il est souvent perçu comme une hydre à plusieurs têtes. En avril 2015, Sylvia Kaufmann, députée européenne (S&D – DE), considérait que la multitude de dénominations et de programmes lancés par la Commission tels qu'« améliorer la réglementation », « mieux légiférer », « réglementation intelligente », « réglementation affûtée », « Penser aux PME d'abord », « bilans de qualité » et autres « ABR + », alimentait l'impression d'une Europe technocratique et ne constituait pas le modèle de clarté que les citoyens sont en droit d'attendre de l'Union.

Si les programmes successifs en matière de « mieux légiférer » n'ont pas bonne presse, car ils tardent à produire les effets escomptés, l'AMR est également devenu, peu à peu, la pierre angulaire des défenseurs du moins d'État et du retour vers le niveau national, régional ou local, par un appel de plus en plus pressant au respect de la subsidiarité et de la proportionnalité.

Dans cette première partie, nous nous interrogerons tout d'abord sur les deux facettes de la réglementation : coûts et bénéfices. Ensuite, nous passerons en revue les quatre piliers qui forment un *continuum* et qui constituent le cœur du programme REFIT.

1. Les quatre grandes phases de la procédure législative

Pour une meilleure compréhension du dossier, rappelons schématiquement que la procédure législative européenne au sens large se répartit en quatre grandes phases :

- un cycle en amont de l'initiative législative (*upstream*) qui inclut des phases intermédiaires telles que les Livres verts, les Livres blancs, la consultation des parties prenantes, les analyses d'impact, etc. ;
- le cycle législatif proprement dit qui se déroule dans le cadre de la procédure législative ordinaire entre Commission, Parlement et Conseil, parfois après consultation du Comité économique et social européen (CESE) et du Comité des Régions (CdR) ;

- un cycle en aval (*downstream*) qui comprend la transposition en droit interne, la mise en œuvre, l'application et le contrôle par la Commission de la législation considérée ;
- un cycle *ex post* : bilan de santé (*fitness check*), évaluation *ex post*, consultation des parties prenantes, révision éventuelle de la législation considérée.

Mais, avant de rentrer dans l'évolution du dossier proprement dit, nous souhaiterions d'abord rappeler les deux visages de la réglementation. Cette étape s'impose, selon nous, car le débat ne s'est focalisé que sur une seule facette de l'impact de la réglementation.

2. Les deux faces de la réglementation : coûts et bénéfices

2.1 La situation avant 2007

La réduction de la charge administrative, puis réglementaire, est un mantra inlassablement répété par la Commission depuis une vingtaine d'années. Pas un texte des institutions européennes qui ne se prive d'appeler à la réduction du fardeau pesant sur les entreprises ou à la suppression du *red tape*.

2.2 La rupture de 2007

Dès 2007, et la reprise en main vigoureuse du dossier par Günter Verheugen, alors vice-Président de la Commission chargé de l'industrie, ce n'est plus seulement la charge administrative qui obère la compétitivité des entreprises, c'est également la charge réglementaire « inutile » qui est présentée comme un ensemble de coûts et de charges que l'UE devrait réduire « pour libérer les entreprises ».

Le programme d'action sur la réduction des charges administratives, lancé en 2007 par la Commission Barroso I, a initié une première rupture dans le processus législatif européen dans la mesure où il établissait un lien de causalité – jamais démontré – entre charge réglementaire et compétitivité (Van den Abeele 2009). L'objectif de qualité cédait alors sa place à un objectif utilitariste de la réglementation : aider les entreprises à se positionner dans la compétitivité internationale en diminuant les coûts de conformité.

L'objectif du programme d'action de 2007 visait à réaliser un programme d'économies de 41 milliards d'euros⁴ par an en allégeant la charge administrative

4. Dans nos études antérieures, nous avons déjà pointé le fait que ce chiffre, contestable en soi, notamment parce qu'il constitue une extrapolation théorique d'une économie potentielle, est relativement faible par rapport aux énormes attentes des entreprises, d'une part, et au regard des nécessaires investissements à réaliser dans les domaines social et environnemental notamment.

pesant sur les entreprises. Il devait conduire à réduire de 25 % le stock de charges administratives générées par la législation européenne au plus tard fin 2012 et dans 13 domaines prioritaires (parmi lesquels le droit fiscal, la comptabilité, les statistiques, le transport et les marchés publics). Selon la Commission, il atteint même 33 % de réduction de charges administratives sans que la Commission n'ait fait la preuve que cette réduction soit une valeur nette, c'est-à-dire en tenant compte de l'addition annuelle de nouvelles charges suite à l'entrée en vigueur de nouvelles législations – ou une valeur relative.

Dans ce contexte très partisan, les analyses d'impact (AI) furent de plus en plus souvent perçues non comme une aide à la décision politique – ce qui est la raison première d'une AI – mais comme une manière de mettre à jour les coûts et les charges pesant sur les entreprises de manière à les réduire voire à les éliminer. Le raisonnement était le suivant : si l'on enlève de la réglementation, les coûts et le fardeau réglementaires ainsi que les charges administratives inutiles, ce sera tout bénéfique pour la compétitivité, la concurrence, la croissance, l'investissement des entreprises ainsi que pour l'emploi.

2.3 Le Groupe à haut niveau sur les charges administratives : le « groupe Stoiber »

La Commission a mandaté, en 2007, un « Groupe à haut niveau sur les charges administratives » (HLG 2014) (ci-dessous GHN), constitué de 15 membres, sélectionnés sur la base de leur expertise, et présidé par Edmund Stoiber⁵. Ce groupe de travail a conseillé la Commission pendant 7 ans et pendant 3 mandats successifs dans l'objectif de réduire la charge bureaucratique générée par l'UE.

Le premier mandat (Commission européenne 2007) du GHN (31 août 2007 – 31 août 2010) avait pour but d'identifier les mesures visant à réduire les charges administratives et définir l'outil de mesure. La Commission s'était donnée pour mission de réaliser une cartographie complète de l'acquis législatif européen et de mesurer le coût du surplus de la charge administrative.

Durant son second mandat (Commission européenne 2010) (septembre 2010 – décembre 2012), le GHN a proposé, en novembre 2011, un rapport « *Europe can do better* » (HLG 2011), présentant les meilleures pratiques en terme de réduction des charges dans la mise en œuvre et dans la transposition de la législation européenne au niveau national. Ce rapport prétend notamment que 32 % (Commission européenne 2009a) des charges administratives supplémentaires proviennent essentiellement de la décision de certains États

5. Conservateur eurosceptique, Edmund Stoiber a été Ministre, Président de la CSU, Ministre-Président du Land de Bavière, de 1994 à 2007. Il a été désigné en 2007 en tant que Président du groupe à haut niveau sur la charge administrative. Il conseille aujourd'hui Jean-Claude Juncker sur le « Mieux légiférer ».

membres d'aller au-delà des mesures législatives européennes⁶ ou en raison de difficultés de mise en œuvre (Commission européenne 2012).

Lors de son 3^{ème} mandat (janvier 2013 – octobre 2014), il fut demandé au GHN de présenter un programme de réduction des charges administratives dans le secteur des entreprises et tout particulièrement à destination des PME et des micro-entreprises, et d'évaluer combien de mesures adoptées par le programme d'action avaient été mises en œuvre par les États membres.

Le 24 juillet 2014 (HLG 2014), le HLG publiait son rapport final qui définissait une série de recommandations sur la meilleure réglementation et la réduction des charges administratives. Le rapport mettait en exergue la finalisation de deux propositions avec le Conseil et le Parlement européen (PE) : la proposition relative à la facturation électronique de la TVA (18 milliards d'euros d'économie potentielle par an) et l'exonération des microentreprises de l'obligation du respect de certaines règles comptables (6,3 milliards d'euros d'économie potentielle) (Commission européenne 2014h). Nous verrons que la première proposition part de prémices particulièrement optimistes en sous-estimant les coûts d'adaptation des petites et très petites entreprises qui constituent l'essentiel des PME. Quant à la seconde mesure, nous avons déjà signalé (Van den Abeele 2009) de quelle manière elle remettait en question le « level playing field ».

2.4 Le manque de nuance de l'approche actuelle

Dans les lignes qui suivent, nous souhaiterions nuancer fortement cette idée reçue qui apparaît trop souvent comme un des principaux navires-amiraux de la pensée unique – il faut débarrasser l'acquis communautaire de tous les oripeaux réglementaires inutiles – avec son corollaire idéologique : l'UE est une machine bureaucratique qui produit des normes de mauvaise qualité.

Premièrement, le système d'analyse d'impact (AI) européen, comparé à son équivalent américain (« *US RIA system* ») parfois cité en exemple, fait apparaître des différences notables parmi lesquelles l'absence ou le caractère inexploitable de données comparables entre États membres en matière de calcul de la charge, administrative ou réglementaire. Or la non-comptabilisation de certains impacts bénéfiques, le manque d'information pertinente dans la mise en œuvre de la législation européenne par les États membres, l'absence d'évaluation fine des coûts cumulés, des effets distributifs, ou du coût de l'inaction entraînent des biais méthodologiques importants dans le calcul de la « charge réglementaire » : pondération douteuse des chiffres et des données ; approximation dans les perspectives de long terme ; minorisation ou surreprésentation de certains éléments par rapport à d'autres, etc.

6. Ce phénomène de surréglementation est aussi connu sous la dénomination de « *gold plating* ».

Deuxièmement, ce que plusieurs études récentes⁷ tendent à démontrer est que le débat sur la réglementation est beaucoup plus nuancé que la présentation caricaturale qui en est parfois faite. Certes, la législation produit des impacts, directs et indirects, qui peuvent générer des coûts inutiles mais également – et cela est souvent occulté – des bénéfices qui sont précisément l’objectif premier de la législation.

2.5 Les six catégories de l’impact réglementaire

Dans l’étude précitée, Andréa Renda, Senior Research Fellow au Centre d’Études Politiques Européennes (CEPS), a identifié six catégories d’impact réglementaire différentes.

(a) Les coûts directs émanant de la réglementation qui comprennent notamment :

- Les coûts directs de mise en conformité, soit :
 - les charges réglementaires qui incluent les taxes, les rémunérations et autres droits ;
 - les coûts de mise en conformité : investissements et dépenses auxquels doivent faire face les entreprises et les citoyens pour se conformer aux exigences et obligations contenues dans la législation ;
 - les charges administratives et les coûts supportés par les entreprises, les administrations publiques et les citoyens en vue de se conformer aux obligations d’information contenues dans la loi (rapports d’évaluation, statistiques, etc.).
- Les coûts « irritants », soit ceux qui représentent des coûts associés ou subordonnés aux coûts de mise en conformité : délais, effets redondants, amendes en cas de retard, modifications des habitudes, etc.

(b) Les coûts de mise en œuvre

Ces coûts, tels que la surveillance du marché ainsi que l’application correcte de la loi et de la qualité de la décision judiciaire, peuvent varier fortement en fonction des États membres, selon leur niveau d’efficacité et d’opportunité (jurisprudence administrative, rapidité de la décision des cours et tribunaux, etc.).

(c) Les coûts réglementaires indirects

Il s’agit des coûts qui ne sont pas directement liés à l’application du respect de la réglementation. Ces coûts sont généralement imputés lors du changement de réglementation, de prix ou en fonction de la disponibilité et de la qualité

7. Voir notamment Renda 2013.

des biens et services produits dans les secteurs régulés. Ces modifications se transmettent indirectement aux autres secteurs économiques, aux entreprises et aux citoyens.

(d) Les bénéfices réglementaires directs. Ceux-ci peuvent être scindés en deux catégories :

- l'amélioration du bien-être des citoyens qui autorise en retour des progrès en termes de santé publique, de sécurité ou de protection sociale et environnementale ;
- l'amélioration de l'efficacité de l'intervention publique, qui inclut notamment les coûts évités et les coûts de la non réglementation mais également la mise à disposition d'une information fiable, une plus grande sécurité juridique, et un marché des biens et services plus sûr pour les consommateurs.

(e) Les bénéfices réglementaires indirects. Ceux-ci incluent notamment :

- des effets d'entraînement liés à la mise en conformité des législations des autres secteurs ;
- des bénéfices macro-économiques comprenant une augmentation du PNB, des gains de productivité, des taux d'emploi plus élevés, la création de postes de travail de qualité, etc. ;
- des bénéfices non monétaires tels que la protection des droits fondamentaux, une meilleure cohésion sociale et territoriale, une stabilité nationale ou internationale renforcée, etc.

(f) Les impacts nets (*ultimate impacts*) de la réglementation

Il s'agit de la valeur ajoutée « nette » de la réglementation, soit celle qui se situe à l'intersection des objectifs poursuivis et de l'impact de celle-ci sur l'économie réelle. En d'autres termes, l'impact net est constitué par le ratio entre l'impact négatif (coûts inopportuns, inefficaces, etc.) et l'impact positif (amélioration du bien-être, augmentation de la sécurité juridique, etc.) d'une réglementation.

Une réglementation qui réduirait les obligations de rapportage en matière de santé ou de sécurité sur le lieu du travail peut être appréhendée tantôt comme la suppression d'un coût pour l'entreprise tantôt comme l'ajout d'un coût supplémentaire pour les pouvoirs publics, obligés de se procurer l'information d'une autre manière, ou comme la perte d'une information importante pour la collectivité.

2.6 La méthode de calcul des charges par la Commission sous le feu des critiques

Pour établir ses programmes de réduction de la charge, réglementaire et administrative, la Commission s'est basée sur la méthode de l'approche standard par les coûts, *Standard Cost Model* (SCM).

Ce modèle repose principalement sur une « extrapolation des données » par les consultants extérieurs mandatés par la Commission. Conçu aux Pays-Bas au début des années 1990, le SCM a été reconnu par l'OCDE comme le modèle de référence pour calculer les charges administratives liées à la réglementation. Le SCM est toujours le modèle de référence à laquelle la Commission se réfère.

Pour rappel, la méthodologie se décline en trois phases :

- diviser la réglementation en unités mesurables ;
- calculer le coût de la charge réglementaire et administrative de chaque segment ;
- proposer la suppression des éléments réglementaires ou administratifs jugés inutiles, redondants ou trop coûteux.

Le SCM mesure, pour chaque activité administrative, le nombre d'obligations, le temps nécessaire pour les remplir et le coût horaire des ressources à y consacrer. Le résultat de ces mesures est ensuite confié à des experts externes qui proposent des pistes de réduction des charges administratives.

2.6.1 Les limites de la SCM

Le modèle a montré de sérieuses lacunes depuis plusieurs années. Le SCM laisse transparaître un biais méthodologique important, déjà souligné au préalable⁸, aggravé par une partialité à tous les stades de la procédure. Les principales critiques peuvent être résumées en quatre points (voir notamment Allio et Renda 2010 ; OCDE 2010) :

- une approche exclusivement centrée sur les coûts générés par les dispositions réglementaires ou administratives au détriment de leurs bénéficiaires. La méthode part du principe que la législation est un fardeau qui pèse sur les résultats de l'entreprise et obère leur compétitivité ;
- une forme d'*a priori* dans l'application de la définition d'obligation d'information et/ou de charge administrative et la surestimation des charges suite à l'hypothèse selon laquelle toutes les entreprises se

8. Le biais méthodologique est encore accentué par le fait que la méthode SCM fait fi du recours à une approche multifactorielle pour rencontrer l'objectif considéré : relancer la croissance et créer des emplois, augmenter la compétitivité, etc. Pour y parvenir, il conviendrait au minimum de s'intéresser à d'autres éléments tout aussi importants : identification des « trous » dans le marché intérieur (barrières techniques, exigences injustifiées, etc.) suite à la divergence des législations, calcul du bénéfice d'un meilleur usage du principe de reconnaissance mutuelle, calcul des bénéfices suite à l'harmonisation de certaines législations...

- conformeraient aux dispositions légales et administratives de la même manière ;
- une grande subjectivité dans la conduite des intervieweurs et dans le chef des personnes interrogées, qui ont tendance à maximiser le temps qu'ils consacrent aux charges administratives pour justifier de leur propre utilité ;
 - la distorsion des résultats due aux extrapolations et aux généralisations sur la base d'interviews et de séminaires, d'échantillonnages ou de sondages.

2.6.2 L'obstination de la Commission à privilégier une approche unidimensionnelle

Malgré les doutes exprimés quant à la fiabilité de la méthode⁹, la Commission a persisté dans sa volonté de s'y référer pour fonder ses programmes de réduction de charge. Dans son rapport final d'octobre 2014, Edmund Stoiber expliquait, en ces termes, le recours à la méthode : « *Data for calculation was collected primarily through workshop and interviews with a sample of businesses in six member States. This data was supplemented by existing data from the only four member States (Czech Republic, Denmark, The Netherlands and the United Kingdom) which has previously carried out SCM measurements. The data for the [18] remaining EU Member States was then estimated through extrapolation* » (HLG 2014, p. 30).

Dans le cas d'espèce, notons la faible représentativité de la méthode SCM : seuls six États membres sur 27 ont été sondés, au premier rang desquels les promoteurs de la méthode SCM, mais aussi les États membres les plus favorables à l'approche du Moins légiférer. Seuls quatre États membres disposaient de données chiffrées et appliquaient la méthode SCM¹⁰, à savoir la République tchèque, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Des États du Sud de l'Europe comme l'Italie, l'Espagne et le Portugal ; du centre et de l'est de l'Europe (Pologne, Hongrie, Slovaquie) ; les États baltes de même que la Belgique et le Luxembourg n'ont pas fait l'objet d'une analyse fine.

3. Les quatre piliers du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)

Nous avons déjà relevé précédemment (Van den Abeele 2014) comment le programme REFIT s'inscrivait dans le cadre des programmes précédents : la meilleure réglementation (Better regulation) et la réglementation intelligente (Smart regulation). Daté de 2012, relancé en 2013 et 2014, le programme

9. Voir notamment Vogel et Van den Abeele (2010), p. 69.

10. La situation des autres pays mesurant les coûts administratifs est illustrée dans l'étude intitulée « EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Cost – final report » réalisée pour le compte de la Commission européenne par Capgemini, Deloitte et Rambol Management, février 2010.

REFIT « vise à réduire les charges administratives, à supprimer les charges réglementaires (*sic !*), à simplifier et à améliorer la conception des législations, de manière à pouvoir atteindre les objectifs stratégiques et jouir des bénéfices de la législation de l'UE au coût le plus bas et avec une charge administrative minimale, dans le plein respect des traités, et plus particulièrement des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans le cadre de REFIT, la Commission passe au crible, de manière constante et systématique, l'ensemble des législations de l'UE afin d'y déceler les charges excessives, les incohérences et les mesures inefficaces et propose des actions correctives » (Commission européenne 2014b, p. 2).

3.1 L'approche REFIT : une mise au pas de la réglementation

La rupture de REFIT avec les programmes antérieurs apparaît avec la publication de la deuxième communication REFIT d'octobre 2013. Edmund Stoiber le reconnaissait d'ailleurs : « *With the new approach of Smart regulation and the launch of the REFIT Programme (Commission Communication of 2 October 2013), President Barroso and the Commission as a whole have initiated a fundamental change in the EU law-making process. I believe that this re-direction, which has led to a change of working methods within the Commission, is a real 'quantum-leap'* » (HLG 2014, p. 7) (c'est nous qui soulignons).

À cinq reprises dans la même phrase, Edmund Stoiber évoque un saut qualitatif majeur, une forme de rupture et un changement de méthode.

Premièrement, la réglementation inutile – par extension l'acquis communautaire – est présentée comme une forme de bureaucratie coûteuse et inutile : « *Unnecessary bureaucracy tarnishes the image of the European Union and is a burden for businesses and citizens* » (HLG 2014, p. 8). Cette affirmation est étonnante et réductrice à plus d'un titre, dans la mesure où Edmund Stoiber assimile la législation et les charges administratives à de la bureaucratie, d'une part, et diagnostique la bureaucratie inutile comme étant à la base de la mauvaise image de l'UE, d'autre part, alors que les causes de la dégradation de l'image de l'Europe sont évidemment multiples.

Deuxièmement, la bureaucratie obèrerait la croissance économique et la création de nouveaux emplois (« *It also hampers economic growth and the creation of new job opportunities* », p. 8). Edmund Stoiber remet ainsi à l'honneur la vieille idée selon laquelle « *achieving the objective of the Action Programme could lead for economic and an increase in the level of EU GDP of approximately 1,4 % or EUR 150 Billion EUR per annum in the medium term and would bring substantial improvements for consumers, such as lower prices* ». Cette affirmation sans nuance n'est appuyée par aucun constat scientifique et ne se réfère à aucune donnée statistique. Au contraire, le manque de moyens accordés au contrôle de la réglementation en matière de détachement des travailleurs, par exemple, est souvent cité comme une des causes du travail au noir et de l'absence de création de nouveaux emplois.

Enfin, Edmund Stoiber estime que, malgré les progrès accomplis, il faut aller de l'avant. Le processus apparaît comme un « *never-ending process* »: « *While the Commission has made significant progress on cutting red tape and smart regulation, the HLG believes that much more can and must be done. It is essential that the Commission, the other Institutions and Member States all come forward jointly with an ambitious program of proposals, targets and mechanisms for eliminating unnecessary and bureaucratic red tape which will strengthen Europe's capacity to prosper* » (HLG 2014, p. 8).

Arrêtons-nous un instant sur ce qui génère une charge « inutile », fût-elle administrative ou réglementaire. S'agit-il de l'objectivation de règles particulièrement dommageables pour les entreprises ou les citoyens ? D'une dérive du système de co-décision Parlement européen-Conseil qui aiguiserait une forme de compétition entre les co-législateurs et alimenterait une inflation de normes par le jeu croisé de la double légitimité (États, citoyens) ? Est-ce une perception subjective de la part des entreprises et/ou des citoyens ?

Encore une fois, un lien de cause à effet est établi entre le volume de la réglementation de l'UE, d'une part, et la prospérité de l'UE, d'autre part, sans que le GHN n'avance la preuve de telles assertions. On est dès lors en droit de se demander s'il n'y a pas une forme de malhonnêteté intellectuelle ou d'aveuglement idéologique à considérer que la législation ne constitue qu'un coût et une charge négative à éliminer.

En effet, malgré les demandes répétées de certains États membres, notamment au Coreper, la Commission n'a jamais su confirmer les effets concrets de l'AMR et de REFIT en termes de compétitivité, de croissance et de création d'emplois ni apporter la moindre estimation chiffrée.

3.2 Analyse d'impact

Le système d'analyse d'impact (ci-dessous AI) de la Commission¹¹ intervient à un stade de plus en plus précoce du cycle politique. Réalisé à la carte et uniquement pour des propositions substantielles à partir de 2002, le système d'AI n'a cessé de se perfectionner et de se généraliser depuis lors à toute proposition législative, voire non législative (recommandation, Livre blanc, etc.). Aujourd'hui, les propositions d'acte délégué font de plus en plus souvent l'objet d'une analyse d'impact et il est question de systématiser les AI dès lors qu'un acte délégué aurait un impact substantiel. Des voix s'élèvent pour que tous les actes de l'UE, y compris les actes d'exécution et certains actes innomés (ex. : communications), fassent l'objet d'une AI.

11. Voir notamment Van den Abeele E. (2014) p. 7-12.

3.2.1 Le Comité d'analyse d'impact (CAI)

Tout comme le GHN sur la réduction des charges administratives, le système d'analyse d'impact de la Commission est également coiffé d'un comité. Il s'agit du Comité d'analyse d'impact (CAI), interne à la Commission composé de hauts fonctionnaires.

Membres du Comité d'analyse d'impact (CAI)

Membres du CAI	Expertise
Ms M. KLINGBEIL (Présidence)	Secrétaire général adjoint de la Commission
Ms A. BUCHER	Directeur - DG Affaires économiques et financières
Mr P. KERMODE	Directeur - DG Fiscalité et Union douanière
Mr D. HERBERT	Directeur f.f. - DG Entreprises et Industrie
Mr J-E. PAQUET	Directeur - DG Élargissement
Mr G. FISCHER	Directeur - DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion
Ms B. PYKE	Directeur - DG Affaires intérieures
Ms V. TOVSAK PLETESKI	Directeur - DG Action climatique

Source : Commission européenne, 2015

Ce comité a la tâche de vérifier si les analyses d'impact réalisées par les services de la Commission ou, le plus souvent, par des experts externes, sont d'une qualité suffisante pour justifier l'approbation du dossier par le Collège.

Pour réaliser sa tâche, le comité doit se baser sur une batterie de critères et de tests de plus en plus nombreux, relatifs notamment à :

- la subsidiarité, la proportionnalité, ainsi que la valeur ajoutée apportée par l'Union européenne dans l'initiative proposée ;
- l'évaluation du risque et la prise en compte du principe de précaution ;
- les impacts économiques, sociaux et environnementaux ;
- les impacts sur les consommateurs ;
- les impacts sur les petites et les micro-entreprises ;
- les impacts aux niveaux national et régional ;
- les impacts sur le commerce et les investissements internationaux, ainsi que sur les pays tiers ;
- les impacts sur la charge administrative et la simplification.

Au fil des ans, le Conseil et, parfois, le PE ont ajouté de nombreuses demandes de filtres supplémentaires : tests du marché intérieur et des quatre libertés, test sur la dimension extérieure de la compétitivité (« *competitiveness proofing* »), test sur le respect des droits fondamentaux et, tout récemment, test digital sur la compatibilité des propositions avec l'économie numérique.

Autant dire que les mailles du tamis se font de plus en plus étroites et qu'il existe de multiples possibilités de repousser voire de refuser une proposition au motif que l'analyse d'impact serait insuffisante voire négative sur une des dimensions. Depuis 2010 (Commission européenne 2014b), plus de 400 AI ont été réalisées. Toutefois, le nombre d'analyses d'impact soumises au comité en 2014 s'est considérablement réduit. Durant l'année 2014, le Comité a examiné 25 projets de rapports d'AI et a formulé 35 avis (25 en première lecture et 10 en seconde lecture concernant des projets réintroduits).

Cette baisse peut, en partie, être expliquée par le terme du mandat de la Commission Barroso II et la proximité des élections européennes mais également par le fait que le Comité se veut plus exigeant. Ainsi, 40 % des projets des rapports présentés au Comité en 2014 ont été jugés d'une qualité insuffisante et renvoyés vers les services à des fins d'amélioration.

Comme les années précédentes, les principales recommandations du Comité, en 2014, se sont portées sur trois demandes :

- revoir les dispositions relatives aux définitions ;
- perfectionner l'analyse des impacts sur le(s) secteur(s) considéré(s) ;
- améliorer la présentation des options alternatives à celle finalement retenue par la Commission.

Une consultation publique a été lancée en juin 2014 dans le but d'améliorer la qualité des analyses d'impact. Cette consultation devait déboucher sur des propositions formalisées dans le paquet « Mieux légiférer » qui devait être adopté par la Commission le 19 mai 2015.

3.2.2 Le Comité de contrôle réglementaire (CRR)

Même si la décision n'a pas encore été officiellement adoptée par le Collège¹², la Commission devait y proposer la création d'un « Comité de contrôle réglementaire » en remplacement du « Comité d'analyse d'impact ».

Le mandat de ce nouveau Comité devait être élargi pour permettre une évaluation rétrospective fondamentale et des bilans de santé des politiques de l'UE. Il devrait également couvrir l'examen d'un segment plus large du cycle législatif et pourrait même réaliser des analyses d'impact sur les textes modifiés par le Conseil ou le PE. Le Comité évaluera la qualité des rapports d'analyse d'impact et pourra faire des recommandations sur la manière d'améliorer cette qualité.

¹². La création de ce nouvel organe devait être effective le 19 mai 2015 lors de l'adoption du paquet « Better regulation for Better results – An EU Agenda ».

Ce nouvel organe devrait être constitué d'un président et de six membres autonomes et indépendants¹³, engagés à temps plein, dont :

- 3 hauts fonctionnaires issus de la Commission ;
- 3 membres extérieurs.

À l'exception du président, qui serait un Secrétaire général adjoint de la Commission, responsable du Mieux légiférer, tous les membres seraient engagés pour un contrat fixe de trois ans. Ils travailleraient à temps plein pour le CRR et seraient rattachés au Secrétariat général de la Commission.

L'expertise des membres devrait couvrir tout le cycle politique et porter sur les politiques macroéconomiques, microéconomiques, sociales et environnementales. Le CRR devrait adopter ses avis par consensus. En cas de désaccord, il serait recouru à un vote à la majorité simple.

Par rapport au CAI, le CRR occupera dorénavant un rôle beaucoup plus important dans la mesure où cet organe sera investi de pouvoirs plus étendus :

- contrôler le système d'AI dans son ensemble du début à la fin, le CRR devenant ainsi juge et partie ;
- évaluer l'ensemble de l'acquis de l'UE et non plus seulement les nouvelles propositions de la Commission ;
- détenir un quasi-droit de veto sur les nouvelles propositions de la Commission qui seraient jugées non conformes ;
- se prononcer sur les amendements du PE et du Conseil.

Mais l'élément peut-être le plus décisif à nos yeux, et aussi le plus discutable, est, bien entendu, la privatisation partielle de cette structure de pilotage. En effet, trois experts « de haut niveau » apparaissent dans l'organigramme aux côtés des trois « hauts fonctionnaires » de la Commission. Au-delà de l'expertise réelle de ces spécialistes, l'élément politique fondamental est évidemment la légitimation de leur rôle dans la structure institutionnelle et leur immixtion dans le processus politique, sans que leur désignation n'ait fait débat au sein du Parlement européen. Au-delà de la bureaucratisation « éclairée » de la prise de décision, la privatisation partielle du processus décisionnel de la Commission nous paraît malmener le principe de l'indépendance de la Commission tel que précisé à l'article 17, § 3 TUE : « La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. »

13. Ces membres devraient être des experts en analyse d'impact engagés à temps plein et ne pourraient pas cumuler cette fonction avec une autre activité professionnelle. À titre d'illustration, leCAI était composé de directeurs ou de DG adjoints émanant de différentes DG de la Commission.

3.2.3 La question de l'évaluation d'impact au Conseil de l'UE

3.2.3.1 L'application de la feuille de route indicative

La question de l'évaluation d'impact a agité le Conseil, invité à utiliser une feuille de route indicative¹⁴ sous forme de « *check list* » pour mettre en œuvre l'analyse d'impact au sein du Conseil. Pour ce faire, le trio de Présidences (Italie 2014, Lettonie et Luxembourg 2015) a passé au crible trois projets pilotes¹⁵ pour évaluer la pertinence de ladite feuille de route.

La question la plus sensible – et aussi la plus discutée – est celle de l'évaluation d'impact que les États membres ou le Conseil devraient réaliser avant de déposer un amendement substantiel relatif à une proposition de la Commission. En effet, certains États membres, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, mais également la Commission, estiment qu'avant de déposer un amendement substantiel l'État membre ou le groupe d'États membres concernés devraient calculer l'impact, notamment financier, de cet amendement sur la proposition législative de la Commission. Cet argument n'est pas sans fondement, bien entendu, car il responsabilise les États membres et évite les coûts injustifiés, mais il pose une double question :

1. Que se passe-t-il si l'analyse d'impact invoquée à l'appui de cet amendement est, à son tour, contestée par la Commission, par d'autres délégations ou par le Parlement européen ? Doit-on alors effectuer une analyse d'impact complémentaire pour départager les analyses d'impact concurrentes voire contradictoires ?
2. Que se passe-t-il si une majorité d'États membres peut accepter cet amendement substantiel ou si une minorité de blocage ne réussit pas à se constituer contre l'amendement en question ? Va-t-on considérer que, malgré la majorité qualifiée qui le soutient, une analyse d'impact doit malgré tout être réalisée, fut-ce pour éclairer la Commission ou le Parlement européen ?

Il est évident que ces questions – et d'autres possibles – plaident en faveur d'une méthodologie commune entre les trois institutions de manière à bénéficier d'une base de travail comparable.

14. Cette feuille de route indicative (*indicative check list*) a été créée dans le cadre du « guide d'analyse d'impact destiné au Conseil » en 2005, sous présidence autrichienne. À l'époque, le Belgique, soutenue par la France, avait beaucoup insisté pour ajouter le mot « indicative ».

15. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage assistées modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, la directive 2011/83/UE et abrogeant la directive du Conseil 90/314/CE ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports COM(2013) 296 et Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, modifiant le règlement (UE) n° XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil [règlement sur les contrôles officiels] et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, COM(2014) 180 final, le 24.3.2014.

3.2.3.2 Le rapport annuel 2014 sur les AI

Le rapport annuel 2014 sur les AI au sein du Conseil a fait plusieurs constats étonnants.

Premièrement, alors que la valeur ajoutée du critère relatif à l'impact de la réglementation sur la compétitivité est reconnue et invoquée, il n'y a pas eu une seule demande de la part des instances préparatoires du Conseil Compétitivité pour mener un échange de vues supplémentaire sur cette dimension de l'AI. De même, au regard de l'évaluation d'impact de la gouvernance économique, le Coreper n'a jamais invité le Comité économique et financier (CEF) ou le Comité de politique économique (CPE) à travailler sur les AI ou à conduire une analyse d'impact approfondie de certains éléments spécifiques des AI de la Commission.

Deuxièmement, dans les cas où le Conseil a demandé un AI sur des amendements substantiels, un délai relativement long voire très long s'est produit entre la demande et l'analyse d'impact proprement dite.

Ainsi, dans le cas du paquet « Frontières intelligentes »¹⁶, le Comité des représentants permanents (Coreper) a invité la Commission, en février 2014, à examiner en détail un certain nombre de questions techniques, opérationnelles et financières identifiées durant les négociations. La Commission a lancé cet examen avec les experts des États membres et les travaux devraient être finalisés d'ici à la mi... 2016, soit deux ans après la demande d'AI. De même, dans le cas de la directive « Omnibus 2 » en matière d'assurance¹⁷, la Commission a mis une année pour évaluer l'impact d'amendements proposés par le PE avec l'appui du Conseil.

Soulignons l'extrême longueur, estimée ou réelle, des évaluations *ex post* réalisées par la Commission, qui ne cadrent pas du tout avec la gouvernance renouvelée appelée de ses vœux par le nouveau Collège. En somme, la Commission souhaite un renforcement des AI à tous les stades de la procédure mais elle ne parvient pas à réaliser une analyse pertinente des AI dans un délai et un temps politique raisonnables, même avec le concours d'experts.

16. Le 28 février 2013, la Commission a déposé trois propositions de règlement en matière de « frontières intelligentes » afin d'accélérer, de simplifier et de renforcer les procédures de vérification aux frontières pour les étrangers qui se rendent dans l'Union. Ce train de mesures comprend un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) et un système d'entrée/sortie (EES) qui faciliteront la vie des voyageurs fréquents provenant de pays tiers lorsqu'ils se présenteront aux frontières extérieures de l'espace Schengen, et accroîtront la sécurité aux frontières de l'Union.

17. Il s'agit de la directive 2014/51/UE du 16 avril 2014 modifiant les directives 2003/71/CE et 2009/138/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009, (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 1095/2010 en ce qui concerne les compétences de l'Autorité européenne de surveillance des assurances et des pensions professionnelles et de l'Autorité européenne de surveillance des marchés financiers.

3.2.4 Évaluation de la mesure

Les propositions visant à effectuer davantage d'analyses d'impact à différents stades du processus soulèvent plusieurs questions.

Tout d'abord, le caractère intégré et holistique des analyses d'impact nous paraît fondamental. Et il n'est pas certain que des analyses d'impact ciblées, opérées à certains moments bien précis de la procédure, sur des éléments particuliers de la proposition de la Commission ne déséquilibrent pas l'ensemble de la proposition.

Ensuite, l'obligation de devoir systématiquement justifier les « amendements significatifs » par une étude d'impact neutre risque de compromettre la fluidité du processus et de le rallonger fortement. Le caractère obligatoire d'une telle démarche pourrait retirer aux co-législateurs leur marge de manœuvre, voire amener une escalade entre études d'impacts pour soutenir tel ou tel amendement, voire encore défavoriser les délégations ne disposant pas du budget suffisant pour commander une étude d'impact¹⁸.

Enfin, une étude d'impact qui se tiendrait après le trilogue présente le risque de délégitimer le procédure législative ordinaire, en remettant en cause les modifications apportées par les co-législateurs sur une proposition initiale de la Commission (perte de la dimension politique du trilogue).

3.3 Évaluation *ex post*

L'évaluation *ex post* (EEP) de la réglementation est le nouveau leitmotiv de l'UE. Pour éviter que « les chevaux ne deviennent des chameaux à la sortie du tube législatif »¹⁹ selon le bon mot du premier vice-Président Timmermans, l'EEP permettrait de vérifier si les résultats et les effets escomptés d'une réglementation ont été atteints. À cette fin, la Commission a institué des bilans de qualité dans plusieurs domaines d'action tels que l'environnement (politique de l'UE en ce qui concerne l'eau douce), l'emploi et la politique sociale (information et consultation des travailleurs), la politique industrielle (réception des véhicules à moteur) et les transports (marché intérieur de l'aviation).

Sur ce point, le PE estime « que l'évaluation *ex post* des actes de l'Union devrait être réalisée, dans un souci de sécurité juridique, plusieurs années après la date limite de transposition dans le droit national. La participation des

18. L'Allemagne propose une surveillance transversale et continue de la législation par un organe indépendant (cf. le rôle du *Nationaler Normenkontrollrat*), sans que cela apparaisse transposable au niveau de l'UE. Au niveau des institutions, en effet, le rôle de cet organe est joué par la Commission elle-même qui échappe ainsi au duo classique Gouvernements nationaux - Parlement européen.

19. «If the Commission designs a horse, and then it goes through Parliament and the Council and out comes at the end a camel, one wonders if that is exactly what society wanted», déclaration du premier vice-Président Frans Timmermans sur le Mieux légiférer à la journée de BusinessEurope, 26 mars 2015.

parlements nationaux à ces évaluations dès les premières étapes du processus contribuerait en outre à renforcer leur sentiment de responsabilité commune à l'égard de l'action européenne » (Parlement européen 2015).

Le temps de l'évaluation devient plus long que le temps de l'initiative et de la procédure législative ordinaire. Dès lors, la méthodologie qui guidera ces évaluations *ex post* sera au moins aussi importante que l'évaluation elle-même. Au-delà de l'effet d'annonce, il appartiendra à la Commission de présenter un guide méthodologique portant sur des critères de développement durable, définis en commun par les trois institutions. Le fait que les parlements nationaux – et les parlements régionaux dans les matières qui relèvent de leurs compétences – soient associés à cette évaluation d'ensemble, plusieurs années après la mise en œuvre de la législation, risque toutefois de complexifier le processus et de rendre la décision politique, de même que la lisibilité de l'action politique, extrêmement difficiles.

3.4 Consultation des partenaires sociaux et des parties prenantes

3.4.1 La consultation des partenaires sociaux dans certains cas...

Conformément à l'article 154 TFUE, la Commission procède à des consultations des partenaires sociaux uniquement lorsqu'il s'agit de questions qui relèvent du chapitre social.

Par exemple, dans un document daté du 10 avril 2015 (Commission européenne 2015b), la Commission a annoncé qu'elle comptait entreprendre la consolidation de trois directives sur l'information et la consultation (I&C) des travailleurs²⁰, sous réserve des résultats de la consultation des partenaires sociaux, dans le cadre de l'initiative REFIT. En effet, un récent « bilan de qualité » commandité par la Commission, a conclu que les trois directives étaient, dans l'ensemble, « adaptées à leur finalité » (pertinentes, efficaces, cohérentes et efficientes) et se renforçaient mutuellement. Mais l'étude révèle aussi qu'il existerait encore des lacunes dans leur mise en pratique. La Commission a donc estimé nécessaire de promouvoir la cohérence entre toutes les directives dans le domaine de l'I&C, et a examiné l'option d'une refonte. Elle a annoncé qu'elle suivra l'application du cadre de qualité et présentera, d'ici 2016, un rapport sur la nécessité éventuelle d'une action ultérieure dans ce domaine, assortie, le cas échéant, d'une proposition législative.

²⁰. Pour rappel, il s'agit de l'exercice du droit à l'Information & Consultation (I&C) des travailleurs au niveau national ou dans l'entreprise qui est actuellement régi par les trois directives suivantes: la directive 98/59/CE relative aux licenciements collectifs, la directive 2001/23/CE concernant les transferts d'entreprises (article 7) et la directive 2002/14/CE établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs.

3.4.2 ... et la consultation tous azimuts des parties prenantes

Depuis quelques années, suite à la pression de plusieurs États membres, et suite à l'insistance de puissants *stakeholders*, la Commission a décidé d'accroître le rythme de ses consultations, d'en augmenter la durée²¹, d'élargir le champ des consultations à des experts de plus en plus nombreux et de les réaliser à un stade de plus en plus précoce jusqu'au projet d'analyse d'impact (« *draft IA* »).

La consultation des parties prenantes et des experts a pris une telle importance et intervient à un stade si précoce que l'on est en droit de se demander si elle n'a pas remplacé, dans les faits, la consultation des partenaires sociaux, du Comité économique et social européen et du Comité des Régions qui n'interviennent qu'à des moments bien précis du cycle législatif et dans les limites fixées par le TFUE.

3.4.3 La création d'une plateforme des parties prenantes de REFIT présidée par Frans Timmermans

Pour donner plus de corps et de visibilité à la consultation et à l'écoute des parties prenantes, la Commission Juncker a lancé une « plateforme des parties prenantes » (*REFIT stakeholder platform*).

Cette plateforme impliquera, à nouveau, des « experts de haut niveau » venant du monde des affaires et de la société civile de même que des représentants des 28 États membres. Chaque membre de cette plateforme pourra faire valoir ses remarques ou ses suggestions et présenter ses vues sur l'impact du droit de l'UE. La plateforme réagira à ces interpellations et en fera part à la Commission. C'est le premier vice-Président Timmermans en personne qui présidera cette plateforme.

La consultation serait ouverte à tous les stades du processus « *from the first idea, to when the Commission makes a proposal, through to the adoption of legislation and its evaluation* » (Commission européenne 2015a). Par ailleurs, la Commission établirait un portail Web dans lequel la traçabilité de chaque initiative serait consultable.

3.4.4 Évaluation des mesures proposées

La consultation des parties prenantes semble bien être la pierre de touche de la nouvelle Commission, qui en fait un des axes principaux de l'AMR. Le fait que Frans Timmermans, en personne, veuille assurer la présidence de la plateforme des parties prenantes indique à quel point il accorde du crédit aux voix extérieures aux institutions européennes, au premier rang desquels on retrouve les parties prenantes et les experts. Nous avons déjà pointé le rôle particulièrement ambigu des « experts de haut niveau ». Il faut également

²¹. La durée des consultations a été portée de 8 à 12 semaines.

se poser la question des parties prenantes qui apparaissent comme étant une catégorie d'acteurs particulièrement floue²².

L'immixtion des parties prenantes à tous les stades de la procédure questionne d'autant plus que typologie des « parties prenantes » et des « stakeholders » recouvre une myriade de logiques et d'acteurs différents.

La vision large, proposée par Freeman (1984), définit une partie prenante comme « tout individu ou groupe qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs de l'organisation ». Cette définition inclut à peu près tous les acteurs de la société. Une vision plus restreinte considère comme partie prenante « tout groupe identifiable dont l'organisation dépend pour sa survie à long terme » (Stanford Research Institute). Toutefois, certains auteurs trouvent très réducteur de découper en « parties prenantes », parfois très abstraites, un ensemble d'acteurs sociaux aux logiques complexes et diversifiées.

Dans la distinction des parties prenantes proposées par la littérature, trois catégories parmi d'autres doivent nous faire réfléchir dans la mesure où les objectifs politiques et les stratégies qui les animent divergent, parfois considérablement :

- les parties prenantes internes (employeurs, actionnaires, dirigeants...) et les parties prenantes externes (consommateurs, employés, allocataires sociaux) ;
- les parties prenantes stratégiques (qui peuvent influencer l'organisation) et les parties prenantes morales (qui peuvent être affectées par l'organisation) ;
- les parties prenantes volontaires (qui interagissent volontairement avec l'organisation) et les parties prenantes non volontaires (qui subissent l'interaction).

Certains auteurs (Greenwood 2007) contestent l'affirmation selon laquelle une attention accrue aux parties prenantes est nécessairement une preuve de responsabilité sociétale, considérant qu'elle n'est rien de plus qu'une préoccupation stratégique de la part de l'organisation, en l'occurrence de la Commission ou de l'Union européenne.

Aussi, il serait utile de savoir à quelles catégories de parties prenantes pense le plus Frans Timmermans dans sa quête d'interactions. Il apparaît d'ores et déjà que toutes les parties prenantes ne sont pas égales dans l'expertise qu'elles détiennent et l'information à laquelle elles peuvent avoir accès, et, partant, dans l'influence qu'elles peuvent exercer sur le processus européen. Il est dommage que la consultation institutionnelle des partenaires sociaux au travers du Comité économique et social européen et du Comité des Régions ne reçoive pas autant d'attention.

²². Sur ce thème voir notamment Benjamin Huybrechts, Centre d'économie sociale, université de Liège, consulté sur la page Internet le 8.05.2015.

Dans ce débat, le Parlement européen a exprimé, par la voix de sa rapporteure Sylvie Kauffman (S&D – DE) que « toutes les parties impliquées à tous les niveaux de l'action en faveur de l'amélioration de la réglementation tiennent compte de la position de toutes les parties prenantes, et notamment des partenaires sociaux. La stratégie générale d'amélioration de la réglementation devrait prévoir d'accorder un rôle plus important au Comité économique et social européen et au Comité des régions dans l'élaboration des politiques de l'Union » (Parlement européen 2015).

Comme pour l'EEP, le système mis en place par le premier vice-Président vise à « court-circuiter » toute la chaîne de consultation démocratique : experts des États membres et partenaires sociaux notamment au profit d'une nouvelle catégorie d'acteurs dont la légitimité doit être questionnée d'autant plus que l'influence qui en ressortira sera difficilement traçable.

4. Les suites de REFIT

4.1 Le programme « ABR Plus » de réduction des charges administratives

Dans sa communication REFIT du 12 décembre 2012, la Commission annonçait que le programme d'action pour la réduction des charges administratives (ABR), déployé de 2008 à 2012, serait suivi par un programme baptisé « ABR Plus », qui se concentrerait sur la mise en œuvre, par les États membres, des mesures adoptées au titre du programme ABR. Celui-ci établirait dans quelle mesure les réductions de charge avaient été réalisées et comment ces résultats avaient été perçus par les parties prenantes.

Dans son rapport final sur les résultats d'ABR Plus²³, le consortium ICF International a conclu à des économies à hauteur de 5,4 milliards d'euros dans les cinq pays où l'enquête avait été conduite. Mais ICF, lui-même, estimait délicat d'en tirer une quelconque conclusion opérationnelle pour les 23 autres États membres qui n'avaient pas participé à l'enquête. Dès lors, comment ne pas douter de la solidité de ces conclusions en raison de l'absence de données probantes quant à l'impact de ces mesures sur le terrain ?

Finalement, ICF conclut – mais fallait-il recourir à une expertise extérieure pour le découvrir ? – que la meilleure manière de simplifier et de réduire les charges administratives était de cibler une des actions suivantes : accroître le rôle des outils et des systèmes de collecte en ligne des exigences associées aux obligations d'information ; réviser les seuils et les critères afin de réduire les charges administratives, surtout pour les microentreprises ; standardiser les obligations d'information, particulièrement pour les activités transfrontalières

²³. ABR + study. Final report. ICF Consulting Services Limited, 18 décembre 2014, document non publié.

et améliorer l'utilisation des informations et des données existantes pour réduire les obligations d'information et supprimer les exigences redondantes de rapportage, etc.

4.2 La question des analyses des coûts cumulés (*Cumulative Cost Assessments – CCA*)

Les bilans de santé et les CCA s'ajoutent désormais à la panoplie des nouveaux instruments du programme REFIT. Il existait déjà des études qui couvraient des domaines spécifiques de la réglementation (telles que les réglementations en matière de traitement des eaux) ou des secteurs particuliers comme la réglementation du secteur alimentaire ou chimique. L'idée est que lorsque la Commission évaluera l'impact *ex ante* ou *ex post* d'un pan de la législation européenne, elle tienne compte du fait que ces nouveaux coûts s'ajoutent à des coûts de conformité et de mise en œuvre existants. Les CCA s'attacheront à calculer les coûts financiers qui grèvent la législation.

Dorénavant, la Commission estime qu'une accumulation excessive de coûts réglementaires dans un secteur peut ne pas être soutenable pour les opérateurs de ce marché quand bien même sa proposition pourrait produire un « bénéfice net » pour l'ensemble de la société. L'intention de la Commission est ici de se concentrer sur l'analyse coûts-bénéfices d'un secteur considéré non pas pour évaluer le bénéfice éventuel de cette réglementation pour les destinataires finaux (les clients ou les ayant-droit) mais pour éviter une surréglementation de celui-ci au détriment des opérateurs de ce secteur.

5. Appréciation d'ensemble

Au terme de cette première partie, nous devons nous poser la question des enseignements intermédiaires que nous pouvons tirer de l'analyse des mues successives de l'AMR.

Premièrement, malgré les adaptations, il appert que l'AMR reste intrinsèquement lié à son caractère utilitariste. La législation européenne est présentée comme une source de charges et de coûts qui pèsent sur l'économie sans que la Commission n'ait réellement procédé à une double évaluation coûts et bénéfices. À aucun moment donné, la Commission ne donne le sentiment que des bienfaits en termes de pertinence économique, d'adéquation avec les besoins des partenaires sociaux, de sécurité juridique ou de protection de l'intérêt général puissent émaner de la réglementation de l'UE, qui apparaît clairement au rang des accusés. Un premier constat s'impose : le message adressé à l'extérieur est que l'UE ne fonctionne pas correctement, qu'elle produit des textes législatifs de mauvaise qualité, bureaucratiques et inadaptés. L'objectif de l'AMR était de lutter contre une Europe technocratique mais finalement, l'image renvoyée vers l'extérieur confirme le dysfonctionnement du cycle législatif et renforce même la méfiance envers l'UE en nourrissant l'euroscpticisme.

Deuxièmement, à force de prétendre que l'UE génère de la bureaucratie, qu'il faut ensuite traquer pour la supprimer, le message subliminal qui est envoyé au citoyen n'est-il pas que, au fond, l'UE n'est pas le bon véhicule institutionnel pour s'occuper des questions de notre temps. Est-ce à dire que l'Union n'est pas suffisamment outillée pour remplir ses missions ? Que les 28 États membres devraient prendre le relais d'un « grand machin » qui ne fonctionne pas ? Que la législation comme mode de gestion de l'économie et de la société est dépassée ? Doit-on en penser que la législation douce voire l'absence de législation ou l'exemption de certaines réglementations pour les PME et les microentreprises, par exemple, vont faciliter la vie des entreprises, des États et des citoyens ? Sur ce terrain, on aimerait des réponses de la part du premier vice-Président Timmermans et un sursaut du Parlement européen car il y va de l'avenir même de l'UE.

Enfin, nous devons observer qu'un changement de paradigme de l'Union européenne semble bien à l'œuvre. La délégitimation ou la minorisation des acteurs institués par le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) (partenaires sociaux, CESE, CdR) au profit d'une nouvelle catégorie d'acteurs - experts « de haut niveau », consultants, parties prenantes - ne laisse pas d'inquiéter car, paradoxalement, une nouvelle forme d'opacité s'installe, qui est peut-être plus dangereuse que les dysfonctionnements constatés du système actuel. À force de vouloir impliquer ces nouveaux acteurs du début à la fin du processus, avant même que la procédure démocratique n'ait été enclenchée, on ouvre la voie à des influences occultes.

Deuxième partie

L'évolution du dossier au regard des cinq institutions de l'UE

Dans cette deuxième partie, nous souhaitons passer en revue le positionnement de chaque institution au regard de l'AMR en général. Nous essayerons de tirer des lignes de force des positions en cours ou exprimées et verrons s'il est possible d'en tirer certaines conclusions sous la forme, par exemple, de points de vue communs entre institutions.

1. Le Conseil européen : la compétitivité comme horizon indépassable

1.1 Le Conseil européen des 20-21 mars 2014

Sous le point « Compétitivité et politique industrielles », le Conseil européen de mars 2014 avait traité de la question dans un sens on ne peut plus explicite s'agissant du lien entre REFIT et compétitivité :

« 5. La compétitivité passe par un environnement stable, simple et prévisible, y compris une meilleure réglementation, et en particulier un programme REFIT ambitieux. Il est nécessaire de rendre le cadre global au niveau européen et au niveau national plus favorable aux investissements et à l'innovation, ainsi qu'au rapatriement d'emplois dans le secteur manufacturier. La communication de la Commission intitulée "Pour une renaissance industrielle européenne" apporte une contribution importante à cet égard ; la Commission est invitée à présenter une feuille de route pour poursuivre les travaux sur cette base.

6. Les questions relatives à la compétitivité industrielle devraient être systématiquement intégrées dans tous les domaines d'action de l'UE et être incluses dans les analyses d'impact, afin de renforcer la base industrielle de notre économie. Cela devrait s'accompagner d'un examen de l'incidence des propositions d'action sur la compétitivité. (...) »

Outre le soutien au programme REFIT, notons la demande du Conseil européen, au point 6, d'intégrer systématiquement les questions de compétitivité internationale dans tous les domaines d'action de l'UE. Cette injonction nous paraît intéressante à deux titres. Tout d'abord, la compétitivité industrielle est déjà couverte dans la liste des impacts dont la Commission doit tenir compte lors de l'analyse de toute proposition. Il s'agit là dès lors soit d'une critique larvée de la Commission qui n'aurait pas suffisamment tenu

compte de cet aspect, soit d'une demande à la Commission d'être davantage attentive à certains impacts plutôt qu'à d'autres.

Ensuite, le Conseil européen semble faire reposer le moteur de la compétitivité de l'UE sur un programme de gouvernance réglementaire et administrative, et non, par exemple, sur une politique industrielle performante ou un marché intérieur intégré, ce qui souligne, en creux, un certain essoufflement dans la réflexion et la vision stratégiques des chefs d'État et de gouvernement.

1.2 Le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 : la continuité dans la nuance

Sous le titre « *Regulatory fitness* », le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 a fait une évaluation très positive du programme REFIT tout en étant prescriptif s'agissant des quatre piliers de REFIT :

« 18. Le Conseil européen a passé en revue les progrès accomplis dans le domaine de la réglementation affûtée et performante, sur la base de la communication de la Commission. Des progrès considérables ont été réalisés dans la mise en œuvre du programme REFIT par la Commission, les autres institutions de l'UE et les États membres, ce qui s'est traduit par un allègement réel de la charge réglementaire. Le Conseil européen estime que l'adéquation de la réglementation devrait rester une priorité dans le cadre des travaux des institutions. Il faut pour cela s'attacher résolument, dans les travaux législatifs, à simplifier la réglementation et à alléger la charge réglementaire et mieux utiliser les analyses d'impact et les évaluations ex post tout au long du cycle législatif, au niveau de l'UE comme au niveau national.

19. Les mesures en matière d'adéquation de la réglementation prises au niveau européen devraient être complétées par des initiatives de même nature prises par les États membres. À cet égard, les États membres devraient faire pleinement usage des dispositions d'assouplissement réglementaire en faveur des petites et moyennes entreprises dans la mise en œuvre de la législation de l'UE.

20. Le Conseil européen demande au Conseil de procéder à un examen détaillé de la communication de la Commission. La Commission, les autres institutions de l'UE et les États membres sont invités à poursuivre la mise en œuvre du programme REFIT de manière ambitieuse, en tenant compte de la protection des consommateurs et des travailleurs ainsi que des préoccupations touchant à la santé et à l'environnement » (c'est nous qui soulignons).

Nous touchons ici, à nouveau, à l'équilibre de l'analyse d'impact. Cette fois, il s'agit d'une demande française (soutenue par la Belgique) de tenir compte de la protection des consommateurs et des employés ainsi que des « préoccupations touchant à la santé et à l'environnement ». Bien entendu,

on ne manquera pas de noter que le balancier penche, cette fois, dans l'autre sens que celui de la compétitivité. Mais il est piquant de constater que, par exemple, la protection sociale n'est pas citée alors qu'elle constitue pourtant un des trois piliers de l'analyse d'impact intégrée et que la clause sociale introduite à l'article 9 TFUE dispose que « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». S'agissant de la santé et de l'environnement, le Conseil européen a choisi un mot ambigu et flou. En effet, le vocable « préoccupation » est particulièrement faible au regard de celui de « protection », qui est constitutif d'engagements et de droits et qui est le vocable du TFUE. Le message adressé par le Conseil européen sur cette question confirme, indirectement, qu'il y a des impacts plus importants que d'autres et une forme de hiérarchie implicite.

1.3 Le Conseil européen du 18 décembre 2014

Sous le titre « *Fostering investment in Europe* », le Conseil européen confirme les messages précédents en établissant un lien entre investissement et cadre réglementaire.

« d/ invite la Commission et les législateurs de l'Union à faire avancer les travaux sur les mesures clés visant à renforcer l'attractivité de l'Union pour la production, l'investissement et l'innovation, et à améliorer le cadre réglementaire relatif aux investissements, notamment en vue d'une meilleure intégration des marchés de capitaux, tout en poursuivant résolument le programme "Mieux légiférer" dont l'objet est la mise en place, à un coût minimal, d'une réglementation transparente et simple, conformément aux conclusions du Conseil (Compétitivité) du 4 décembre 2014 ;

e/ demande d'accélérer l'adoption, la transposition et la mise en œuvre de la législation de l'Union dans le domaine du marché unique et d'intensifier les travaux visant à lever les obstacles et à achever le marché intérieur des produits et des services ».

Cette fois, un appel est adressé au cadre réglementaire qui devrait être amélioré pour soutenir les investissements, ce qui apparaît comme une forme de détournement de l'objectif premier de la réglementation et, sans doute, pas la manière la plus spectaculaire pour accroître les investissements.

Il est à noter que le Conseil européen de mars 2015 n'a pas évoqué l'AMR, ce qui peut sembler étonnant dès lors que le nouveau paquet « *Better regulation for Better Results – An EU Agenda* » devait sortir dans la foulée, le 19 mai 2015.

2. La Commission : du « coït » interrompu à l'abstinance législative

Dans les lignes qui suivent, nous nous sommes intéressé à la manière dont Jean-Claude Juncker et son premier vice-Président ont construit la gouvernance interne de la Commission et les nouvelles méthodes de travail pour rencontrer les objectifs ambitieux qu'ils se sont fixés.

2.1 Une gouvernance renouvelée

Dix jours après son installation à la présidence de la Commission, Jean-Claude Juncker précisait dans sa première communication (Commission européenne 2014e) : « *I want us all to show that we are open to change and ready to adapt to it. I want the Commission as a whole to be more than the sum of its parts. I therefore want us to work together as a strong team, cooperating across portfolios to produce integrated, well-grounded and well-explained initiatives that lead to clear results.(...). I want the Commission to be bigger and more ambitious on big things, and smaller and more modest on small things.* »

Le ton général était donné. La Commission devrait limiter son action à des chantiers ambitieux, bien préparés et qui produiraient des résultats concrets sur le terrain.

2.1.1 L'installation du nouveau Collège : un changement radical de méthode

Dès l'installation du nouveau Collège, le Président Juncker fixait les nouvelles règles : « *The new Commission has taken a clear commitment to prioritise and streamline its work. This will be achieved through a new way of working with the Vice-presidents, who are appointed to this function by the President and are coordinating and steering work in the priority areas set out in the Political guidelines of the President. The principles of subsidiarity, proportionality and better regulation will be at the core of this work, focusing the Commission's efforts on areas where EU action has clear added value and benefit.* » (Commission européenne 2014f)

Le document précisait en outre que : « *This new way of working needs to be fully reflected at services level. These instructions (...) explain that services should seek early political validation of new initiatives and how cooperation between services will be strengthened throughout the policy cycle* » ajoutant : « *The Secretariat-General will play an enhanced coordinating role for major initiatives, supporting the Project Teams led by the Vice-Presidents on behalf of the President.* »

À l'avenir, il ne sera plus possible de lancer une consultation inter-services (CIS) en l'absence de l'introduction de cette proposition à l'agenda du Collège et au moins 12 mois avant la date d'adoption prévue. En outre, cette dernière devra être accompagnée d'une feuille de route.

Cette règle vise en particulier toute initiative majeure, c'est-à-dire une initiative incluse dans le programme de travail de la Commission, les thèmes REFIT, les nouvelles propositions législatives, les propositions pour la négociation ou la conclusion d'accords internationaux, les communications politiques (tels que les Livres blancs ou les Livres verts), les actes délégués ou d'exécution, les décisions financières ayant des impacts significatifs, et d'autres initiatives importantes de la Commission.

2.1.2 Le long couloir préalable aux initiatives de la Commission

2.1.2.1 La feuille de route

Une feuille de route devra être produite pour chaque nouvelle initiative majeure. Celle-ci doit contenir le contexte et les objectifs de l'initiative, de même que l'évaluation préliminaire du problème, la valeur ajoutée de l'action au niveau européen, les différentes options politiques et les impacts attendus. C'est le Secrétariat général qui validera l'initiative et publiera la feuille de route sur le site web Europa. C'est le Secrétariat général qui confirmera également si une analyse d'impact est nécessaire.

2.1.2.2 L'analyse d'impact²⁴

Une AI est requise pour toute initiative qui aurait un impact économique, social ou environnemental substantiel (initiative législative, non législative, actes délégués ou d'exécution). Une fois l'initiative validée, le groupe inter-services (ISG) sera constitué en accord avec le Secrétariat général pour accompagner à la fois l'AI et le travail de préparation politique. Les projets de rapport d'AI devront être soumis pour examen au Comité de contrôle réglementaire, qui devra remettre un avis favorable pour que la consultation inter-service puisse être lancée.

2.1.2.3 La consultation des parties prenantes

Cette enquête devra respecter un minimum d'exigences et ouvrir un délai minimum de 12 semaines de consultation dans le cadre d'une procédure publique ouverte (Commission européenne 2002 et 2012). La consultation doit requérir l'avis des parties prenantes sur tous les éléments de l'AI : définition et champ d'application, subsidiarité, options politiques et impacts attendus, etc. Les consultations publiques devront également être conduites dans le contexte de l'évaluation *ex post* des politiques existantes. Comme nous l'avons déjà relevé précédemment, le rôle des experts est considérablement renforcé.

²⁴. Sur ce point, voir également les « *impact assessment guidelines* » du 15 janvier 2009, disponible sur http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm.

2.1.2.4 Le principe « D'abord évaluer »

La Commission appliquera le principe « *evaluate first* ». Des évaluations, en ce compris une large gamme de bilans de santé (*fitness check*), devraient précéder les analyses d'impact des options pour toute nouvelle réglementation existante. Des groupes inter-services (GIS) devraient être tenus informés des évaluations et des bilans de santé. Ces GIS devraient évaluer la pertinence des éléments de preuves ainsi que les avis intermédiaires proposés avant toute nouvelle étape.

2.2 Le premier vice-Président : seul maître à bord de la nouvelle réglementation ?

À la lecture de la nouvelle méthode de travail, il apparaît que le premier vice-Président Timmermans joue le rôle de « filtre » presque à lui tout seul pour toute nouvelle initiative de la Commission. Déjà Président de la plateforme de consultation des parties prenantes, il apparaît comme le *deus ex machina* qui décidera ce que l'Union européenne « fera ou ne fera pas ». Dans sa tâche, Frans Timmermans sera assisté par Edmund Stoiber, nommé, à l'âge de 73 ans, au poste de « conseiller spécial pour l'amélioration de la réglementation ». Perçu parfois comme le 29^e Commissaire de l'équipe Juncker, il représentera les yeux et les oreilles de la Chancelière Angela Merkel au sein du Collège. « C'est la personne toute désignée pour nous conseiller sur les moyens de lutter contre l'excès de réglementation et la lourdeur administrative et pour créer de véritables opportunités de croissance et d'emplois en Europe », a dit Jean-Claude Juncker²⁵.

2.3 Une mise sous tutelle des Directions générales par le Secrétariat général de la Commission

Sous la supervision du Président et de son cabinet, les vice-Présidents seront assistés du Secrétariat général dans leur mission. Toute demande des vice-Présidents aux Commissaires et aux services de la Commission – en particulier les demandes de briefing et les demandes de réunion avec plusieurs Commissaires et/ou les services qui leur rapportent – devra toujours se faire via le Secrétariat général et en étroite collaboration avec le cabinet du Président. Le Secrétariat général facilitera la coopération entre les services dans l'optique de satisfaire aux instructions des vice-Présidents. Le Secrétariat général et le cabinet du Président veilleront à s'assurer que les vice-Présidents agissent toujours avec le soutien et en ligne avec le mandat donné par le Président : *The Secretariat-General and the President's cabinet « will be the guardians of fairness, objectivity and efficiency in the relationship between Vice-Presidents, between Vice-Presidents and Commissioners and between Commissioners »*.

25. Jean-Claude Juncker, Press release, 18 décembre 2014, consulté en ligne le 13 avril 2015 sur le site http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2761_fr.htm

Les initiatives majeures devront être validées par le Commissaire responsable, le vice-Président et le premier vice-Président, à moins que l'initiative ne soit directement initiée par le Président. En outre, la validation par le premier vice-Président devra être effectuée par le Secrétariat général, en consultation étroite avec le cabinet du Président, avant que le sujet ne soit confirmé dans l'agenda.

On assiste donc à une forme « présidentialisation » du Collège qui reposera sur le Secrétariat général de la Commission, confirmé à la fois comme machine de guerre²⁶ du tandem « présidentiel » Juncker-Timmermans, tour de contrôle des initiatives de la Commission et chien de garde des procédures mises en œuvre.

2.4 Le programme de travail de la Commission 2015 au crible de REFIT

2.4.1 Une ambition législative limitée de la part de la Commission

Le 16 décembre 2014, la Commission adoptait son Programme de travail pour l'année 2015. Ce programme fut formellement présenté au Conseil Affaires générales le 16 décembre 2014 ainsi qu'à Strasbourg lors de la session plénière du Parlement européen du 15 au 18 décembre 2014.

Ce Programme de travail reprend les dix priorités identifiées par le Président Juncker dans ses « lignes directrices pour la nouvelle Commission » de juillet 2014, et se singularise par ses annexes.

L'annexe I décline ces 10 priorités en une liste de 23 propositions que la Commission entend mettre sur la table en 2015. La Commission met l'accent sur la réponse à donner à la crise économique, notamment en priorisant l'investissement, afin de relancer la croissance durable et l'emploi.

Pour favoriser une action rapide et efficace, la Commission insiste sur l'application du principe de « discontinuité politique » (*political discontinuity*). L'annexe II liste, à cet effet, 80 propositions en attente que la Commission suggère de retirer ou de modifier, sous réserve de l'avis du PE et du Conseil.

En effectuant ainsi un tri parmi ses nombreuses propositions en attente d'une décision du Conseil et du Parlement européen, la Commission a pris une responsabilité indéniablement politique qui a d'ailleurs été dénoncée par le PE. Ainsi Sylvie Kaufmann, rapporteure pour le programme REFIT, a-t-elle précisé que l'article 39 d'un accord PE-Commission de 2010 stipulait que « lorsque la Commission entre en fonction, celle-ci doit procéder à une vérification des propositions et un retrait peut alors être prévu, et doit prendre en compte l'avis du PE », et ce afin d'éviter que celui-ci ne soit mis devant le fait accompli.

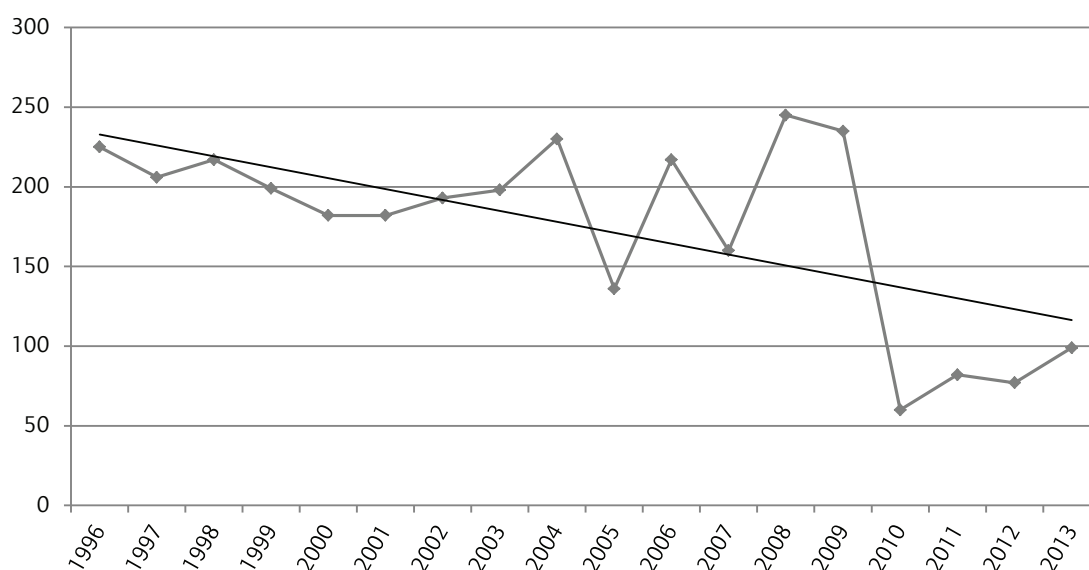
²⁶. Pour satisfaire à ses nouvelles missions, le Secrétariat général a étoffé ses services grâce à 80 nouveaux collaborateurs émanant des Directions générales.

L'annexe III reprend toutes les initiatives législatives REFIT qui devraient être adoptées par la Commission en 2015 ainsi que l'ensemble des évaluations et bilans de qualité réalisés dans le cadre du programme REFIT qui sont en cours ou dont les résultats sont attendus dans le courant de 2015.

Bien entendu, ce qui frappe le plus à la lecture du programme de travail 2015 de la Commission, c'est la réduction considérable d'initiatives par rapport à l'année de référence 2009, soit au début de la législature précédente (2009-2014).

En effet, le programme de travail 2009 de la Commission (Commission européenne 2008a) comportait 12 initiatives stratégiques, 37 initiatives prioritaires et 33 initiatives de simplification, soit 82 initiatives au total, à comparer aux 23 initiatives du programme 2015, dont 9 d'entre elles sont des initiatives non législatives.

Figure 1 Nombre d'actes adoptés par l'UE par année (1996-2013)



Source : EU Legislative Output 1999-2013 [database], Centre for Socio-political Data (CDSP, CNRS – Sciences Po) et Centre d'Études Européennes (CEE, Sciences Po) [producers], Centre for Socio-political Data [distributor]

2.4.2 Le retrait par la Commission des propositions législatives en instance

La nouvelle Commission, invoquant le principe de discontinuité politique, a retiré de son programme de travail 2015 un nombre considérable de propositions législatives, arguant dans certains cas de l'improbabilité d'un accord au sein du Conseil.

Bien que la Commission soit en droit de retirer une proposition législative, la rapporteure Sylvie Kauffman estime qu'une mesure aussi radicale ne saurait être justifiée par le seul changement de la composition du Collège et de ses priorités : « Sur des questions pour lesquelles le traité sur le fonctionnement

de l'Union européenne prévoit une procédure incluant le Parlement, toute décision prise au niveau européen en tenant compte uniquement des positions du Conseil et de la Commission rompt purement et simplement l'équilibre des pouvoirs entre les deux chambres législatives et, ce faisant, met en lumière le déficit démocratique de l'Union européenne. »

Sylvie Kauffman estime par conséquent que « le Parlement devrait envoyer un message fort à la Commission pour qu'elle se garde, dans le contexte de son programme de travail, de toute mesure susceptible d'entamer la confiance politique entre les institutions, en particulier si de telles mesures étaient prises au nom de la simplification et de l'amélioration de la réglementation ».

Sur ce point précis, nous verrons que la Cour de justice de l'UE s'est prononcée pour cadrer la marge de manœuvre de la Commission.

3. Le Conseil de l'UE

3.1 Le Conseil (Compétitivité) de l'UE

Le Conseil Compétitivité de l'UE s'est prononcé sur le programme REFIT lors de sa session du 4 décembre 2014, sous présidence italienne. Ces Conclusions (Conseil de l'UE 2014) sont intéressantes dans la mesure où elles détaillent la position des 28 États membres au regard du programme REFIT et de ses différents volets.

Notons d'emblée qu'un débat eût lieu, à l'initiative de la Belgique et du Luxembourg, sur le rôle même de la législation. Après d'âpres discussions, le Conseil a fini par « *souligner une nouvelle fois qu'il est nécessaire de disposer d'une réglementation au niveau de l'Union pour pouvoir atteindre les objectifs stratégiques de l'UE, y compris le bon fonctionnement du marché unique* », soit la réplique de la première phrase de la communication de la Commission concernant le programme REFIT.

Ce qui apparaissait comme évident pour certains États membres ou pour des observateurs extérieurs ne l'était pas pour d'autres États membres qui souhaitaient ne pas adresser un message paradoxal - la réglementation est nécessaire... mais il faut réduire la charge réglementaire -, et ce au moment où l'Union européenne et ses institutions étaient sur le grill.

Pour le reste, les Conclusions du Conseil confirment la tendance majoritaire des États membres.

- Le Conseil « souligne que la réglementation intelligente compte parmi les principaux facteurs permettant de répondre aux défis consistant à favoriser la croissance économique et à renforcer la compétitivité et la création d'emplois » (point 4). Notons ce postulat, constamment réitéré, du lien organique entre réglementation intelligente, d'une part, croissance, compétitivité et création d'emplois, d'autre part.

- Il « accueille favorablement le programme REFIT et demande à la Commission d'en accélérer la mise en œuvre et de continuer à évaluer, simplifier, retirer et proposer d'abroger les propositions et les actes législatifs de l'UE entraînant le plus de lourdeurs administratives » (point 6). Encore une fois, quelques rares délégations demandèrent, sans succès, que ces retraits, suppressions et autres simplifications interviennent après une analyse d'impact sérieuse, et ce pour éviter le coût de la non-Europe et de tomber dans une déréglementation aveugle.
- Il demande « aux institutions de l'UE d'intensifier les efforts visant à réduire la charge réglementaire globale, sans pour autant mettre en péril les objectifs généraux de la réglementation » (point 15). La Belgique, le Luxembourg et quelques rares autres États membres ont insisté pour préciser que l'allègement réglementaire ne devait pas réduire les objectifs poursuivis par le traité.
- Il souligne « qu'il importe d'analyser l'incidence des propositions sur la compétitivité dans le cadre de l'analyse d'impact intégrée de la Commission, dans tous les domaines d'action, afin de contribuer à systématiser la prise en compte de la compétitivité industrielle » (point 17) (...) et à ajouter un volet numérique au processus d'analyse d'impact pour faire en sorte que toute nouvelle législation soit adaptée à l'ère numérique » (point 19). Il était logique que le Conseil Compétitivité insiste pour renforcer le pilier de la compétitivité dans l'analyse d'impact. La demande d'un nouveau test « numérique », à ajouter à la liste déjà longue des tests à réaliser dans le cadre de l'analyse d'impact intégré, ne fait que renforcer la nécessité – et la difficulté – pour la Commission de hiérarchiser toutes les dimensions d'une proposition tout en laissant aux co-législateurs le soin de placer le curseur politique.
- Il invite la Commission « à faire en sorte que les parties prenantes et les États membres puissent contribuer au processus d'analyse d'impact dès le début de celui-ci. Les parties prenantes et les États membres seraient ainsi en mesure de se forger un avis mieux éclairé et de fournir des éléments qui serviront à l'analyse d'impact que la Commission élabore (...) » (point 19). Encore une fois, une rude bataille eut lieu entre les tenants d'une consultation au stade du brouillon des analyses d'impact (*draft impact assessment*) et ceux qui estimaient que les parties prenantes - comprenez certains lobbies particulièrement bien organisés - ne pouvaient pas prendre le pas sur les consultations institutionnelles organisées par le traité, notamment avec le CESE, le CdR et les partenaires sociaux.
- Il est « favorable à une évaluation *ex post* plus rigoureuse des effets de la réglementation de l'UE dans le cadre du cycle politique de l'UE, notamment en ce qui concerne les retombées attendues sur la croissance et l'emploi indiquées dans l'analyse d'impact » (point 20). Cette demande constitue un des points les plus sensibles de l'agenda politique et également un des principaux chevaux de bataille du premier vice-Président Timmermans.

3.2 Le Conseil (Affaires générales) de l'UE

Le Conseil Affaires générales a évoqué la question ces dernières années, dans le cadre de sa préparation du Conseil européen et de conclusions qui ont abordé le programme REFIT à intervalles irréguliers.

4. Le Parlement européen

4.1 La situation au niveau des groupes politiques

Au niveau des groupes politiques, la situation est contrastée. Paradoxalement, les groupes eurosceptiques et europhobes, qui auraient pu assez facilement emboîter le pas d'Edmund Stoiber pour dénoncer la bureaucratie de Bruxelles, vilipendent assez régulièrement l'Europe et dénoncent son caractère anti-démocratique. Cependant, nous n'avons pas (encore) trouvé trace d'une réflexion structurée partant des constats du GHN sur les charges administratives pour appuyer l'AML. C'est un peu comme si leur critique radicale de l'Europe n'avait besoin ni de constat ni de justification. Ce n'est pas la réglementation qui est trop lourde, c'est l'idée même d'Europe qui est contestée.

Le PPE défend une position en pointe, proche de celle d'Edmund Stoiber selon laquelle la charge réglementaire doit être réduite et la bureaucratie combattue. Le PPE établit un lien entre réduction des charges et création de croissance et d'emplois, mais certains membres du PPE sont plus radicaux. Ainsi un groupe de travail visant à examiner à la loupe chaque proposition législative au regard de sa charge réglementaire et de son impact sur les PME a été créé par le PPE. « *In this new legislative period, we finally have to take the gloves off and make sure that new law focusses on what is really essential. Too detailed regulation is a barrier to economic growth* »²⁷ expliquait Markus Piepper (PPE, DE), le nouveau président CDU de ce groupe de travail du PPE, fort d'une quarantaine de députés. Exprimant la position de son groupe, Markus Piepper s'est prononcé en faveur d'un « *Red Tape Watch* », un observatoire contre les excès bureaucratiques et du « Conseil de contrôle réglementaire », qui préviendrait toute violation du principe de subsidiarité et qui mesurerait le coût de la bureaucratie, deux tâches qui ne font pas partie du mandat du CCR.

De son côté, le groupe S&D défend une position équilibrée en étant sensible aux critiques adressées à l'AMR et en revendiquant le respect des partenaires sociaux et la transparence notamment comme nous le verrons ci-dessous avec le rapport Kaufmann et dans le cadre de la révision de l'Accord interinstitutionnel de 2003 dans la quatrième partie de la présente étude.

27. EPP Group, Press release, 16 septembre 2014, consulté en ligne le 13 avril 2015 sur <http://www.eppgroup.eu/press-release/SME%3A-EPP-Group-sets-up-Red-Tape-Wat>.

4.2 Le rapport Kaufmann sur le Programme REFIT : une étape intéressante

Le projet de rapport du Parlement européen, daté du 5 mars 2015 (Parlement européen 2015), dont le délai d'amendement courait jusqu'au 30 avril 2015, émane de la commission des affaires juridiques. Il a été confié à Sylvia-Yvonne Kaufmann (S&D – DE). Ce rapport est intéressant à plus d'un titre.

Tout d'abord, il « souligne que la Commission devrait se concentrer davantage sur la qualité de la législation plutôt que sur le nombre d'actes législatifs » (point 3) et « précise qu'une réglementation européenne remplace généralement 28 dispositions réglementaires nationales, ce qui a pour effet de renforcer le marché intérieur et de réduire les contraintes administratives » (point 4). C'est un point de vue qui tombe sous le sens, mais que l'on entend plus beaucoup dans certaines travées, notamment au Conseil alors que ce constat reste pertinent.

Le rapport souligne également que, conformément à l'article 11 du traité UE, toutes les institutions de l'Union sont tenues d'entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile ; et appelle les institutions à accorder une attention particulière à ce dialogue obligatoire et régulier dans le contexte de la négociation d'un nouvel accord interinstitutionnel (point 8). Ce point vient fort à propos quand on sait que ce sont le plus souvent des fédérations d'entreprises et des consortiums d'experts qui mènent le dialogue avec la Commission...

Il insiste, par ailleurs, sur le fait que « l'analyse d'impact devrait s'appuyer sur l'estimation des coûts additionnels que les États membres auraient à supporter en l'absence de solution au niveau européen » (point 14). Cette piqure de rappel réfère au coût de la non-Europe. Autrement dit, la déréglementation et la « désintégration » de l'UE ont également un coût qui peut déboucher, par exemple, sur la construction de nouvelles barrières ou de nouvelles formes d'insécurité juridique.

La rapporteure est d'avis que « les analyses d'impact se concentrent essentiellement sur des aspects financiers et des critères facilement quantifiables comme les coûts pour les opérateurs économiques, tandis que les retombées positives de la législation, comme le recul des effets néfastes pour la santé ou la préservation de l'écosystème, sont souvent plus difficiles à quantifier, et estime donc que les coûts et bénéfices sur le plan social et environnemental ne sont pas dûment pris en compte » (point 17). En outre, elle « considère que toutes les institutions de l'Union devraient élaborer une méthode commune en matière d'analyse d'impact, et les invite à faire de cet objectif une priorité dans les négociations à venir sur un nouvel accord interinstitutionnel » (point 18).

Ces deux points nous paraissent très pertinents. Le premier point rappelle le constat formulé par Andréa Renda dans son rapport adressé au Secrétariat général du Conseil de l'UE. Il convient d'avoir une analyse des impacts,

directs et indirects, qui englobe les coûts mais aussi les bénéfices d'une législation et pas uniquement du point de vue économique, mais également social et environnemental au sens large. Le second rappelle l'intérêt d'une méthodologie commune en matière d'analyse d'impact.

Elle souligne encore que « dans l'intérêt de la sécurité juridique pour les citoyens et les entreprises, les analyses *ex post* devraient être réalisées après un laps de temps suffisant, de préférence plusieurs années après la date limite de transposition dans le droit national » (point 22).

Enfin, la rapporteure reconnaît que « dans la plupart des cas, les États membres peuvent adopter, à l'échelon national, des normes sociales et environnementales plus strictes que celles convenues au niveau de l'Union, (...) appelle toutefois les autorités nationales compétentes à être attentives aux conséquences éventuelles des pratiques dites de « surréglementation », qui alourdissent la législation de l'Union de contraintes administratives inutiles et peuvent ainsi dégrader l'image de l'action législative de l'Union, ce qui est susceptible d'alimenter le scepticisme vis-à-vis de l'Union ; propose, dans un souci de transparence et de rapprochement du citoyen, de rendre identifiables comme telles les dispositions réglementaires supplémentaires introduites au niveau national » (point 25). Elle fait ici allusion au « *goldplating* » déjà mentionné sans toutefois apporter de solutions au problème de l'harmonisation minimale qui autorise la surréglementation. Nous avons vu, à cet égard, que la Présidence luxembourgeoise montante estime qu'une manière de contrer ce phénomène pourrait être de recourir à une généralisation du principe de reconnaissance mutuelle, en incluant une clause du marché intérieur dans les directives d'harmonisation.

4.3 L'unité d'analyse d'impact du Parlement européen

Du rapport Doorn en 2004 jusqu'au rapport Niebler en 2011, le Parlement européen a exercé une pression constante sur la Commission pour qu'elle réalise une analyse d'impact *ex ante* de ses propositions.

En 2012, une Direction chargée de l'AI et de la valeur ajoutée européenne a été dédiée au renforcement de la capacité du Parlement européen pour contrôler et mieux appréhender les étapes du cycle politique et pour améliorer la qualité générale du « mieux légiférer ».

Deux unités se concentrent sur les enjeux *ex ante* du processus législatif.

4.3.1 L'unité *ex ante*

L'unité *ex ante* réalise des bilans de qualité des AI produites par la Commission européenne. Elle en étudie la consistance, la cohérence et l'exhaustivité. Cette unité examine les feuilles de route de la Commission sur les législations en cours et réalise une analyse préliminaire de toutes les AI substantielles de la Commission afin de vérifier que tous les critères pertinents ont été rencontrés et pour identifier les forces et les faiblesses du texte.

L'unité réalise entre autres :

- une évaluation détaillée sur la qualité et l'indépendance des AI de la Commission ;
- une AI complémentaire ou de substitution sur certains aspects du texte ;
- une AI sur un ou plusieurs amendements substantiels proposés par le PE.

Entre juin 2012 et juin 2014²⁸, l'unité a préparé 74 évaluations des AI de la Commission à l'attention des commissions parlementaires, 5 AI détaillées, 2 AI complémentaires ou visant à remplacer une AI de la Commission et 4 AI sur 21 amendements présentés par le PE.

Les domaines les plus souvent concernés étaient les marchés publics, la sécurité des produits, le TTIP, l'enregistrement des véhicules à moteur... soit tous les domaines qui faisaient l'objet d'une initiative législative de la part de la Commission.

4.3.2 L'unité de la valeur ajoutée européenne

L'unité de la valeur ajoutée européenne analyse les impacts et bénéfices potentiels des propositions du PE dans le cadre de l'article 225 TFUE²⁹ et de l'activité en cours de l'UE au travers de rapports sur le coût de la non-Europe. Elle réalise des rapports sur le coût de la non-Europe dans des domaines politiques où existent des opportunités, dans un souci de plus grande efficacité et au travers d'une action commune au niveau européen.

Cette unité a réalisé 8 analyses de la valeur ajoutée (accompagnant les rapports d'initiative du PE) et 6 rapports sur le coût de la non-Europe.

De juin 2012 à juin 2014, les unités d'analyse d'impact et de la valeur ajoutée européenne ont produit une centaine de rapports qui atteignent au total les 4 000 pages.

5. La Cour de Justice

5.1 La jurisprudence Afton concernant l'analyse d'impact

La jurisprudence de la Cour de Justice s'est invitée dans le débat concernant les analyses d'impact. En effet, l'arrêt de la Cour du 8 juillet 2010 dans l'affaire

²⁸. Ces données sont tirées du rapport d'activité publié par le « *European Parliamentary Research Service* » qui couvre les activités de juin 2012 à juin 2014 (Parlement européen 2014). Le prochain rapport couvrira la période juillet 2014 à juin 2015.

²⁹. L'article 225 TFUE dispose que « le PE peut, à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités (...) ».

*Afton Chemical Limited*³⁰ contre *Secretary of State for Transport* (Affaire C-343/09) a dit pour droit qu'il y avait lieu de reconnaître au législateur de l'Union européenne un large pouvoir d'appréciation, notamment au regard des éléments factuels d'ordre scientifique et technique hautement complexes, pour déterminer la nature et l'étendue des mesures qu'il adopte, dans un domaine qui implique de sa part des choix de nature politique, économique et sociale. « Seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée (...) par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure »³¹, ajoute le juge européen.

Ainsi, la Cour estime que l'étude d'impact réalisée par la Commission, jointe à sa proposition de directive, ne lie ni le Conseil ni le Parlement, lesquels, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, sont en droit d'apporter des modifications à ladite proposition (points 30 et 57).

La Cour estime également que le large pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union s'applique non pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base (point 33). À cet égard, « il importe de vérifier si, en exerçant son pouvoir d'appréciation, le législateur de l'Union a tenté d'assurer un certain équilibre (c'est nous qui soulignons - Ndlr) entre, d'une part, la protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs et, d'autre part, les intérêts économiques des opérateurs, dans la poursuite de l'objectif qui lui est assigné par le traité d'assurer un niveau élevé de protection de la santé et de l'environnement » (point 56). Et le juge européen d'ajouter : « Il doit être admis que le législateur de l'Union (peut), en vertu du principe de précaution, prendre des mesures de protection sans à avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. » (point 62)

La Cour précise encore que « les objectifs de protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs sont visés à l'article 114, paragraphe 3, TFUE, pour lesquels le législateur prend pour base un niveau de protection élevé en tenant compte, notamment, de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques, tout comme à l'article 174, paragraphes 1 et 2, TFUE, qui prévoit que la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement est fondée sur le principe de précaution » (point 49). Le juge de l'UE ajoute qu'il reste toutefois à vérifier que le législateur de l'Union ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs (principe de proportionnalité) (point 50), ne prend pas de mesure qui soit discriminatoire (points 63 et 68) et qu'aucune violation du principe d'égalité de traitement n'a été constatée (point 77).

30. Afton, membre du groupe Afton Chemical, établi au Royaume-Uni, produit du méthylcyclopentadiényle manganèse tricarbonyle (MMT) utilisé comme additif métallique dans les carburants. Il a introduit un recours en annulation contre l'article 1^{er}, paragraphe 8, de la directive 2009/30/CE modifiant la directive 98/70/CE au motif que celui-ci limiterait l'utilisation du MMT dans les carburants alors que, préalablement à l'adoption de cette directive, il n'existait aucune restriction quant au recours audit MMT.

31. Affaire C-343/09, sommaire de l'arrêt, point 3.

Cet avis nous semble intéressant dans la mesure où il indique clairement que les analyses d'impact ne sauraient avoir un caractère d'automatisme et de prévalence sur l'appréciation politique. Le dernier mot doit rester dans les mains des co-législateurs.

5.2 L'avis de la Cour concernant les conditions du retrait d'une initiative de la Commission

La Commission peut-elle garder les rennes de sa proposition législative tout au long des négociations et user de son droit de retrait d'une proposition non encore adoptée ? Peut-elle s'opposer à des changements qu'elle estimerait contraires au bon fonctionnement du marché intérieur (auquel cas il faut l'unanimité du Conseil pour introduire l'amendement souhaité) ? Telles sont, parmi d'autres, les questions qui se posent quand le Parlement européen ou le Conseil modifient sensiblement une proposition de la Commission.

5.2.1 Le recours du Conseil contre la Commission concernant son droit de retrait

En juillet 2013, le Conseil a intenté un recours au sujet de l'existence du pouvoir éventuellement dévolu à la Commission de retirer une proposition législative. Le Conseil contestait, en effet, l'existence d'un « droit » de retrait de nature symétrique au droit d'initiative consacré à l'article 17, paragraphe 2, TUE, quasi absolu en ce qu'il serait discrétionnaire.

Selon le Conseil, le droit de retrait de la Commission devait être limité à :

- des situations objectives telles que l'écoulement du temps ou la survenance de nouvelles circonstances ou de données techniques ou scientifiques rendant la proposition législative obsolète ou sans objet ;
- une absence durable de progrès notable de la procédure législative qui laisse présager un échec ;
- l'existence d'une stratégie commune partagée avec le législateur dans un esprit de coopération loyale et de respect de l'équilibre institutionnel³².

Toujours d'après le Conseil, la Commission ne pourrait plus, sous peine d'enfreindre le principe de coopération loyale, retirer sa proposition législative dès l'instant où survient un compromis entre les co-législateurs dans l'adoption de l'acte législatif.

Dans sa défense, la Commission faisait valoir que le retrait d'une proposition législative constitue, à l'instar de la présentation ou de la modification d'une telle proposition, l'une des expressions de son droit d'initiative dans l'intérêt général de l'Union.

³² Le Conseil se réfère à cet égard à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé aux traités TUE et TFUE (ci-après le « protocole sur la subsidiarité »).

Il lui incomberait, à elle seule :

- de décider de présenter ou de ne pas présenter, une proposition législative ;
- de modifier, ou non, sa proposition initiale ou une proposition déjà modifiée, aussi longtemps que sa proposition n'a pas été adoptée ;
- et de décider de maintenir celle-ci ou de la retirer³³.

5.2.2 L'avis de l'Avocat général

Dans ses conclusions, l'Avocat général faisait remarquer que les traités ne prévoient ni l'existence d'un pouvoir de retrait, ni ses modalités d'exercice. Toutefois, selon une tradition bien établie, la Commission procède à des retraits individuels ou groupés à titre de « nettoyage administratif ».

Pour ces raisons, l'Avocat général était d'avis que la reconnaissance d'un pouvoir de retrait au profit de la Commission est une manifestation ultime du monopole d'initiative législative de la Commission, conformément à l'article Article 17(1) TUE, mais que celui-ci affecte la position normative des autres institutions participant à la procédure législative.

En conséquence, son exercice fait obstacle à la poursuite de la procédure législative par les co-législateurs. Et dès lors qu'il affecte leur position juridique de manière définitive, ce pouvoir de retrait ne peut être illimité.

Il précise que l'acte de retrait doit être précédé par une large communication entre la Commission et les co-législateurs. La Commission doit, en effet, fournir en temps utile des explications circonstanciées avant de procéder au retrait de toute proposition sur laquelle le Parlement a déjà exprimé une position en première lecture³⁴.

5.2.3 L'arrêt de la Cour du 14 avril 2015 dans l'affaire C-409/13

Suivant en cela l'avis de l'Avocat général, les juges ont défini les conditions que la Commission doit réunir avant de retirer une proposition :

- elle doit exposer au Parlement et au Conseil les motifs de ce retrait, lesquels, en cas de contestation, doivent être étayés par des éléments convaincants (point 76) ;
- elle ne peut retirer une proposition qu'après avoir dûment pris en compte les préoccupations du Parlement européen et du Conseil sous-jacentes à leur volonté d'amender cette proposition (point 83).

33. Voir, en ce sens, arrêt Fediol/Commission (188/85, EU:C:1988:400, point 37).

34. Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne (JO 2010, L 304, p. 47). Cet accord est intégré au règlement interne du Parlement (en tant qu'annexe XIII).

En revanche, la Cour estime qu'il y a lieu d'admettre que, lorsqu'un amendement envisagé par le PE et le Conseil dénature la proposition d'un acte législatif dans un sens qui fait obstacle à la réalisation des objectifs poursuivis par celle-ci et qui, partant, la prive de sa raison d'être, la Commission est en droit de la retirer (point 83).

Cet arrêt récent est intéressant dans la mesure où il invite la Commission à repenser très sérieusement son approche de retrait de ses propositions. Ce jugement signifie, par extension, que la Commission pourrait désormais être poursuivie par le Conseil ou le PE si elle n'a pas mis tout en œuvre pour prendre en considération les préoccupations des co-législateurs.

Le fait que les juges aient encadré le droit de la Commission à supprimer des propositions législatives est un élément majeur dans le débat dont toutes les conséquences ne sont pas encore mesurables. Selon nous, il s'agit d'un revers pour le premier vice-Président Timmermans qui devra reconsidérer le retrait de certaines propositions législatives, comme nous le verrons dans la troisième partie.

Troisième partie

Sept dossiers exemplatifs au regard des analyses d'impact

Sept dossiers sont exemplatifs, à des titres divers, pour juger de la pratique et des intentions de la nouvelle Commission dans l'utilisation, la non-utilisation voire l'instrumentalisation des analyses d'impact.

Dans les lignes qui suivent, nous singulariserons sept cas dans des domaines distincts à différents stades de la procédure soit que la Commission n'a pas jugé bon de recourir à une AI sérieuse ; soit qu'elle a décidé de surseoir à une initiative malgré une AI sérieuse ; soit qu'elle n'ait pas tenu compte des signaux des partenaires sociaux.

1. La proposition de la Commission sur l'économie circulaire : un retrait injustifié du programme de travail

1.1 Toile de fond

L'analyse d'impact 2010 de la Commission avait révélé que, rien que pour l'année 2010, la pollution atmosphérique aurait entraîné 400 000 décès (Commission européenne 2013e) prématurés dans l'UE, et que près des deux tiers du territoire de l'UE auraient été exposés à un excès de nutriments dû à cette pollution. Les incidences sur la santé auraient un coût économique énorme, ajoutait l'AI, estimé entre 330 et 940 milliards d'euros (entre 3 et 9 % du PIB de l'UE) (Commission européenne 2013f).

Plusieurs mois avant l'installation du nouveau Collège, une partie du patronat européen menait pourtant un intense lobbying auprès de la Commission pour demander l'abandon du paquet « Air pur pour l'Europe » (Commission européenne 2013c) et la réécriture du projet de directive sur l'économie circulaire « *d'un point de vue économique, et non purement environnemental* ». Les patrons appuyaient leur demande en faisant valoir que les conséquences macroéconomiques globales des politiques de lutte contre le changement climatique s'élèveraient à environ 1 % du PIB par an. Ils soulignaient que certains secteurs économiques risqueraient d'être durement touchés et que l'adoption de mesures inefficaces aurait pour conséquence d'accroître cette valeur (Business Europe 2011).

Dans sa lettre de mission du 1^{er} novembre 2014, adressée au Commissaire chargé de l'Environnement, Karmenu Vella³⁵, Jean-Claude Juncker avait demandé que soit réalisé un état des lieux des négociations sur la « stratégie de l'air » (Commission européenne 2013d) et de l'« économie circulaire », pour vérifier la cohérence de ces paquets entre l'agenda pour la croissance et l'emploi, d'une part, les objectifs environnementaux, d'autre part.

Suite à cette annonce, 11 ministres de l'environnement, et non des moindres³⁶, exprimaient dans une lettre commune, adressée au Président de la Commission ainsi qu'aux Commissaires compétents, le 1^{er} décembre 2014, leur « ferme soutien au paquet “Économie circulaire” publié en juillet 2014 ainsi qu'au paquet “Air pur” adopté en décembre 2013 par la Commission et sur lesquels le Conseil et le Parlement avaient déjà commencé à travailler ».

Les ministres rappelaient que « *la pollution de l'air demeure un fardeau majeur au plan économique et social pour les citoyens européens entraînant des dommages significatifs et étendus à la santé et à l'environnement* » (Commission européenne 2013b), et qu'il s'agissait d'un domaine où « *une large majorité d'entre eux – 79 % selon un récent sondage Eurobaromètre – voulaient que l'UE agisse* »³⁷. Ils rappelaient aussi que le Conseil Environnement³⁸ de l'UE avait adopté « à l'unanimité », lors de sa session du 28 octobre 2014, des Conclusions indiquant que « *la transition vers une économie circulaire, sobre en carbone et résiliente au changement climatique et tournée vers des modes de consommation et de production durables créerait dans le monde des débouchés qui bénéficieraient à la compétitivité et à l'emploi dans l'Union* ». Dans ce contexte, ils invitaient donc la Commission à « analyser attentivement les opportunités offertes par le paquet Économie circulaire, non seulement comme la seule voie vers une croissance durable, mais aussi comme un moyen adéquat pour respecter l'agenda de l'UE en matière d'emploi et de croissance et dans ses dimensions sociales ». Cette position était rejointe par le Bureau Européen de l'Environnement (BEE) (European Environmental Bureau 2014). Dans une lettre ouverte adressée, le 17 novembre 2014, au Président de la Commission, le BEE rappelait les 400 000 citoyens européens morts prématurément chaque année du fait de la pollution atmosphérique et estimait que l'Europe passerait à côté d'un « *énorme bénéfice en termes de santé pour l'économie européenne* » en cas de non action.

Le 16 décembre 2014, la Commission européenne annonçait, dans le cadre de REFIT, son intention de retirer de son programme de travail pour 2015 (Commission européenne 2014a) les paquets « air pur » et « déchets » (soit l'instrument législatif du paquet « économie circulaire ») pour les réintroduire par la suite.

35. Jean-Claude Juncker, Lettre de mission à Karmenu Vella, Commissaire chargé de l'environnement, des affaires maritimes et de la pêche, 1er novembre 2014. http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/vella_en.pdf.

36. Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Luxembourg, Portugal, Slovaquie, Suède ainsi que la Norvège.

37. Eurobaromètre 2014, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_416_en.pdf

38. Conseil – communiqué de presse 534PR CO 54 – 28 octobre 2014, p. 7

Pour justifier sa position dans le dossier « économie circulaire », Frans Timmermans expliquait que la Commission reviendrait avec une proposition qui irait au-delà du projet existant en incluant la dimension « recyclage » dans la conception de nouveaux produits et en créant un marché des matières premières secondaires. Le premier vice-Président se défendait de vouloir abandonner toute ambition en matière environnementale mais justifiait l'allègement de son programme de travail par sa volonté de se concentrer sur les priorités que sont l'emploi, la croissance et l'investissement, « de cesser de s'immiscer dans les problématiques de compétence nationale et d'imposer de la paperasserie inutile ou des fardeaux réglementaires ». Il estimait en outre qu'« aucun accord n'était envisageable » dans un avenir proche entre le Conseil et le Parlement sur l'air et l'économie circulaire.

Toutefois, pour donner des gages de sa bonne volonté, la Commission annonçait qu'elle réécrivait ce paquet législatif (van Eekhout 2014) « en se basant sur la même analyse d'impact que celle qui avait conclu à l'urgence d'agir au niveau de l'UE ».

1.2 La réaction des co-législateurs

Le Conseil (Environnement) tenait le 17 décembre 2014 un échange de vues sur le programme de travail 2015. Les délégations s'opposaient très majoritairement au retrait du paquet économie circulaire et à la modification du paquet air.

Du côté du Parlement européen, les échanges au sein de la commission ENVI démontraient que l'ensemble des groupes politiques était très critique³⁹ par rapport au retrait. Le Parlement européen ne réussissait pas à rassembler la majorité nécessaire en séance plénière pour adopter une résolution sur l'ensemble des intentions annoncées par la Commission pour son programme de travail. Cependant, le président de la commission ENVI du PE, Giovanni La Via (PPE – IT), envoyait une lettre très claire au vice-Président Timmermans le 18 décembre 2014.

Il rappelait, d'une part, que « *the negative impacts of air pollution on human health and the environment and the European dimension of the problem are evident from the Commission's impact assessment and from all relevant stakeholders in the field of air quality: 400 000 premature deaths (ten times more than caused by road traffic accidents), total external annual costs of health impacts alone in the range of 330 to 940 billion euros, including indirect economic damages of 15 billion euros from lost workdays, 4 billion euros healthcare costs, 3 billion euros crop yield loss and 1 billion euro damage to buildings. The expected benefits of the proposed legislation are compelling: it would help prevent an additional 58 000 premature death*

39. Selon l'Agence Europe du 15 janvier 2015, cinq groupes politiques sur les sept, représentant plus de 60 % des députés, ont fait part de leur opposition au retrait de législations environnementales-clés.

annually and reduce the costs of air pollution by 2030 by at least 45 billion euros, ten times the compliance cost, which will further reduced by synergies with the 2030 climate and energy policy ».

Il réitérait également les bénéfices attendus du paquet « économie circulaire » dans les quinze prochaines années pour l'économie et les citoyens de l'UE : « *180 000 jobs to be created, reinjection of raw material into economy, reduction in greenhouse emissions gases, reduction in costs of cleaning litter, reducing red tape, increasing competitiveness of EU manufacturing, boosting innovation in green technology and remaining the world leader in green technology. In addition, non-quantifiable benefits of ambitious waste recycling and landfilling targets include improved environment and health of population guaranteeing higher productivity of labour force in Europe and lower costs for national budgets ».*

Le courrier se terminait par une invitation pressante à la Commission « *to maintain both proposals unchanged to avoid pointless loss of time and resources as well as uncertainty (...) and strike the right balance between the Commission's better regulation agenda and the higher objective of sustainable development which is enshrined in article 3 of the EU treaty ».*

1.3 Le dénouement

En définitive, le premier vice-Président décidait malgré tout de retirer le paquet sur l'économie circulaire. Frans Timmermans avait aussi prévu de retirer la proposition de directive sur les sacs en plastique (qui faisait partie de ce même paquet) mais il dut renoncer en dernière minute suite aux pressions.

Pour ce qui concerne le paquet « air pur », il dut toutefois renoncer à retirer la directive sur les plafonds d'émissions nationaux (NEC), la Commission annonçant qu'elle serait susceptible de l'amender à un stade ultérieur. Il dut également renoncer à retirer la proposition de directive sur les émissions des installations de combustion de taille moyenne.

1.4 Évaluation

Malgré une AI très claire et des signaux concordants visant au maintien de ces deux paquets, la Commission a confirmé ses intentions de retrait et de modification. Elle annonçait qu'elle ne tiendrait compte que des signaux « formels » adressés par le Conseil et le Parlement européen. Pour qui connaît le mode de fonctionnement des institutions européennes, l'envoi de signaux formels des co-législateurs sur un sujet aussi sensible politiquement s'avère illusoire : en effet, par le passé, le Parlement n'a jamais adopté de résolution sur le programme de travail de la Commission... et le Conseil de l'UE devrait,

dans son ensemble⁴⁰, recourir à l'adoption de Conclusions (à l'unanimité), ce qui est irréaliste. L'invitation adressée par la Commission apparaissait dès lors, rétrospectivement, comme un pied de nez aux piliers « environnementaux » du Conseil et du Parlement. La Commission exploitait ainsi une faille dans le fonctionnement institutionnel avant de faire une marche arrière partielle.

Plusieurs questions, sans réponse jusqu'ici, se posent quant à l'intransigeance de la Commission Juncker.

- S'agissant du retrait du paquet économie circulaire :

Quelles sont les véritables raisons qui ont motivé la Commission à retirer le paquet « déchets » si ce n'est pour le réintroduire ensuite ?

Pourquoi ne pas avoir laissé les co-législateurs améliorer la proposition, sachant que la Commission est un acteur à part entière des négociations et qu'elle peut retirer sa proposition au cas où le PE et le Conseil la dénatureraient ?

Comment la Commission peut-elle espérer déposer une nouvelle proposition « plus ambitieuse » avant la fin 2015 alors qu'elle a mis 4 ans pour adopter la proposition actuelle et ce, au prix de difficiles débats internes ? Alors qu'une analyse d'impact approfondie a déjà été réalisée, quelle valeur ajoutée apporterait une nouvelle analyse d'impact ou une nouvelle analyse de l'AI existante, et endéans quels délais ?

- En ce qui concerne le « paquet air pur » :

En quoi la perspective du paquet Climat-Énergie 2030 implique-t-elle de revoir le paquet ? Comment la Commission compte-t-elle respecter les engagements internationaux de l'UE ?

Au terme de ce premier cas d'école, nous devons conclure que la Commission n'a pas respecté ses propres lignes directrices en matière d'AI. Dès lors que l'AI indiquait clairement qu'une proposition législative se justifiait pleinement et que la non-action au niveau de l'UE allait avoir des conséquences très dommageables pour la santé humaine et très coûteuse pour le budget des États membres, la Commission se devait de prendre ses responsabilités dans l'intérêt général de l'UE. Le fait qu'elle ait repoussé à plus tard certaines initiatives alors qu'il y avait urgence à agir envoie un mauvais signal quant aux intentions réelles de la Commission, plus préoccupée de réduire la charge réglementaire que de protéger ses citoyens.

40. Rappelons que le Conseil de l'UE se compose de dix formations différentes : Affaires générales ; Relations extérieures ; Affaires économiques et financières (ECOFIN) ; Agriculture et pêche ; Justice et affaires intérieures ; Emploi, politique sociale, santé et affaires relatives à la protection des consommateurs ; Compétitivité ; Transports, Télécommunications et énergie ; Environnement ; Éducation, jeunesse, culture, politique audiovisuelle et sport.

Ceci étant, la réaction forte des 11 ministres de l'Environnement et celle de la commission ENVI du Parlement européen auront conduit Frans Timmermans à faire marche arrière sur deux éléments du paquet.

2. Le report de la feuille de route sur la politique industrielle : la « refitisation » d'une initiative pourtant attendue

2.1 Les enjeux

Le Conseil européen et le Conseil (Compétitivité), à quatre reprises, avaient appelé la Commission à élaborer une « feuille de route » comprenant des propositions ambitieuses. L'idée d'une « *road map* » était le résultat de débats intenses et longs au niveau du Conseil remontant à 2012, qui avaient permis de faire émerger un consensus européen sur la nécessité d'une action volontaire en la matière, coordonnée par la Commission au titre de l'article 173 du TFUE⁴¹.

Cet engagement apparaissait d'autant plus nécessaire que l'Union européenne est confrontée à deux défis majeurs :

1. le grignotage de sa compétitivité par des concurrents de plus en plus performants dans les segments industriels à forte valeur ajoutée ;
2. l'urgence pour l'UE de réussir sa transition industrielle, notamment pour tenir compte des enjeux de plus en plus critiques du développement durable (pollutions, réchauffement climatique...) et de la digitalisation de l'économie.

La feuille de route devait, précisément, servir à baliser et à coordonner un ensemble d'initiatives, essentiellement de nature non législative, pour engager l'UE et ses États membres dans un programme ambitieux de modernisation de son appareil de production.

Lors de ses auditions, la Commissaire Elżbieta Bienkowska se montrait sensible à ces enjeux et affichait d'ailleurs son intention d'accorder une priorité en matière de politique industrielle.

Malgré les analyses d'impact, les nombreux rapports de la Commission, les études internationales et l'appel des États membres, le premier vice-Président Timmermans – ou ne faut-il pas aussi y voir le rôle du vice-Président Jyri

⁴¹. L'article 173, § 2 TFUE dispose en effet que « les EM se consultent mutuellement en liaison avec la Commission et, pour autant que de besoin, coordonner leurs actions. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination (c'est nous qui soulignons), notamment, des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange de meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques.

Katainen qui s'est toujours montré sceptique sur le sujet – annonçait pourtant le retrait de toute initiative dans le programme de travail 2015 et son report ultérieur. Le projet d'une feuille de route faisait long feu malgré les signaux positifs adressés par le Conseil et le PE.

Lors de la conférence des « amis de l'industrie » à Madrid, le 17 février 2015, la Commissaire Bienkowska reprenait l'antienne officielle de la Commission Juncker en mettant l'accent sur un recours systématique aux outils REFIT et en faveur d'actions ciblées visant à réduire les charges pesant sur les entreprises, y compris en renforçant l'application du principe de reconnaissance mutuelle : « *In the US there is one rule for one market, in the EU we have 28 rules for 28 markets. We cannot go on like this* ».

La Commissaire Elzbieta Bienkowska annonçait cependant son intention d'adresser un message au Conseil (Compétitivité) en matière de politique industrielle sous la forme d'une lettre, en juin 2015, dans la foulée du Conseil Compétitivité du 28 mai 2015. Parmi les propositions qui devraient figurer dans ce courrier, sorte de reliquat de la feuille de route, apparaîtront notamment l'approfondissement du marché intérieur et la suppression des barrières restantes afin de stimuler le développement de « chaînes de valeur » européennes ; le soutien de la transition de l'industrie européenne vers les produits « *smart & clean* », notamment par des initiatives dans le domaine des « *key enabling technologies* » (KETS), et une approche coordonnée en termes de spécialisation intelligente et de clusters industriels.

2.2 Évaluation

Alors que le renforcement de la politique industrielle de l'UE dans un monde globalisé et la transition industrielle apparaissent comme des priorités fortes, la nouvelle Commission a, de nouveau, tergiversé. Ce qui est révélateur, dans le chef du premier vice-Président de la Commission, est qu'il ait pris la responsabilité de retirer cette mesure phare du programme de travail 2015 de la Commission, sans évaluation d'impact préalable et alors que tous les acteurs s'accordent sur le fait qu'une feuille de route ambitieuse représente un instrument utile pour maintenir la veille industrielle. Ramener une feuille de route - négociée avec les États membres depuis 2012 en concertation avec les partenaires sociaux - à un simple courrier centré sur la « refitisation » de la politique industrielle apparaît comme très révélateur de la part du Collège.

3. L'absence d'une analyse d'impact concernant le réexamen de la gouvernance économique

3.1 Toile de fond

Alors que toutes les communications de la Commission et toutes les conclusions du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne soulignent l'importance d'une évaluation approfondie de toute initiative substantielle, il

n'y a pas eu d'analyse d'impact préalablement à l'adoption du *six-pack* et du *two-pack*⁴².

Plus inquiétant, l'évaluation *ex post* - dont la Commission souligne toute l'importance dans ses documents récents - pudiquement baptisée « réexamen de la gouvernance économique », a été bâclée et n'a d'évaluation que le titre.

Ainsi, la Communication de la Commission concernant le réexamen de la gouvernance économique du 28 novembre 2014 (Commission européenne 2014c) et le rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE) n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE) n° 473/2013 sont des textes courts, très généraux, et qui ne reposent sur aucun constat scientifiquement établi ni sur aucune donnée statistique.

Ce document mentionne que des progrès ont été établis en ce qui concerne la gouvernance économique :

- le déficit budgétaire moyen serait passé de 4,5 % du PIB en 2011 à environ 3 % du PIB estimés en 2014 ;
- le nombre de pays en procédure de déficit excessif est passé de 23 États membres sur 27 en décembre 2011 à 11 sur 28 en août 2014 ;
- la dimension sociale de l'UE a été renforcée, selon la Commission, par le biais de l'ajout d'indicateurs dans le domaine social et de l'emploi.

3.2 Évaluation

L'évaluation, qui est lacunaire, ne concerne nullement les impacts sur la croissance, l'emploi (destruction et création nettes d'emplois, qualité des

42. Les *six-pack* et le *two-pack* se composent des instruments suivants : Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière ; règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. Bien qu'elle fasse partie du *six-pack*, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres n'est pas incluse dans le présent processus de réexamen. Elle fait l'objet d'un calendrier distinct, le délai pour son réexamen étant fixé au 14 décembre 2018.

emplois nouvellement créés, etc.), la protection sociale et environnementale ou la compétitivité. Il est juste mentionné *in fine* du document que « *le réexamen a mis en évidence certains points susceptibles d'être améliorés en ce qui concerne la transparence et la complexité de l'élaboration des politiques, ainsi que leur incidence sur la croissance, les déséquilibres et la convergence* » (Commission européenne 2014d). Cette absence d'analyse des conséquences relatives à la proposition la plus importante que la Commission ait eu à adopter lors de ces quinze dernières années témoigne d'un programme d'analyse d'impact à la carte. Une nouvelle fois, nous devons conclure que la Commission n'a pas respecté plusieurs dispositions impératives du TFUE, dont son article 9 sur la clause sociale horizontale.

Certes, la Commission a prévu d'en débattre avec le Parlement européen et le Conseil « dans les prochains mois » mais c'est à peu près tout... et c'est très peu... alors que des études économétriques indépendantes montrent les effets négatifs des politiques d'austérité mises en place sur l'investissement public (Uhr 2014).

En effet, pour réduire leur déficit public et le poids de la dette, les pouvoirs publics sont contraints d'étaler dans le temps – voire de supprimer – des investissements comme premier moyen d'économies. Or on le sait, il s'avère impossible de rétablir une croissance soutenue au sein de l'UE si l'on ne stimule pas les investissements qui permettent de faire croître le potentiel de croissance et l'emploi.

Selon les analyses de la Commission, l'investissement dans l'UE-28 a atteint pour 2014 un niveau historiquement bas du côté des dépenses des administrations publiques.

À la réduction des politiques publiques de soutien de l'économie et de l'emploi s'ajoute également, dans une large mesure, la détérioration des conditions d'emprunt particulièrement pour les économies les plus vulnérables. Bref, l'investissement public et le rôle de l'État dans l'économie ont été mis sous haute pression. Et le réexamen de la gouvernance économique n'en fait même pas mention...

4. Le retrait du projet de directive sur le congé de maternité : un acte peu courageux de la Commission Juncker

La proposition de directive sur le congé de maternité (Parlement européen 2010a) est l'une des 80 directives que la Commission européenne a prévu de retirer de son programme de travail 2015. Celle-ci porte sur la révision de la directive 92/85/CE du 19 octobre 1992 qui fixe à 14 semaines la durée minimale du congé de maternité (Commission européenne 1992).

Adoptée en première lecture par le Parlement européen en octobre 2010 (Parlement européen 2010c), la proposition de la Commission est bloquée depuis près de 4 ans par le Conseil. Les co-législateurs ne parviennent pas à s'entendre sur l'augmentation du congé de maternité.

4.1 Rétroactes

Pour rappel, en octobre 2006 (CES 2009), la Commission avait lancé une consultation des partenaires sociaux européens sur la question de la conciliation de la vie professionnelle, privée et familiale. Elle avait proposé de réviser la directive sur les travailleuses enceintes. À cette époque, la CES proposait de porter le congé de maternité à 18 semaines, qui est la norme de l'Organisation internationale du travail (OIT). En 2008, la Commission européenne avait accepté de porter ce congé à 18 semaines.

En pleine crise économique, la question de la durée du congé de maternité et de l'indemnisation financière faisait toutefois débat. Il était parfois soutenu qu'un congé trop long pourrait empêcher les femmes de retourner sur le marché du travail dans de bonnes conditions et ainsi entraîner une discrimination à l'embauche. La mesure aurait aussi un effet dissuasif sur l'embauche des femmes. Les défenseurs de la mesure estimaient quant à eux que la disposition permettrait de favoriser une meilleure santé des parents et des enfants, d'économiser des frais de garde, etc.

L'analyse d'impact concluait que les bénéfices réels de la mesure apparaissaient difficilement quantifiables.

Edite Estrela (Parlement européen 2010a) (S&D - PT), rapporteure de la commission FEMM du PE en 2009, proposait un allongement du congé de maternité, fixé à 20 semaines, avec une compensation égale à 100 % du salaire de la mère ainsi que la création d'un congé d'adoption. La Commission proposait, de son côté, de limiter le congé à 18 semaines et que le salaire minimum octroyé lors du congé de maternité soit basé sur le niveau de l'allocation réglementaire de maladie dans chaque État membre.

Le rapport soulevait des questions importantes quant au financement d'une telle mesure, non seulement au Parlement européen, mais aussi dans certains États membres, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni. De leur côté, les fédérations d'entreprises et les organisations d'employeurs s'opposaient fortement à l'idée que les femmes puissent continuer à percevoir un salaire complet durant leur congé de maternité.

Après un premier renvoi en commission FEMM, juste avant les élections européennes de 2009, le rapport Estrela (Parlement européen 2010b) était adopté en première lecture par le PE, en octobre 2010. (Parlement européen

2010c) Mais la proposition était rejetée par le Conseil⁴³. Face à ce blocage, la Commission rendait les armes et annonçait son souhait de retirer le projet.

Dans un communiqué de presse daté du 18 juin 2014 (Commission européenne 2015c), la nouvelle Commission Juncker disait « *considérer comme une bonne pratique de gestion législative le fait de retirer des propositions bloquées en phase législative [...]* ».

Le retrait de ce projet de directive par la Commission était très contesté, tant au niveau de la société civile et des syndicats que du côté du Parlement européen. Joanna Maycock, Secrétaire générale du Lobby européen des femmes (LEF), adressait une lettre ouverte au Président de la Commission : « *La menace de retirer du processus législatif la directive sur le congé de maternité (...) sape le processus démocratique par lequel le Parlement européen a adopté sa position.* » (European Women Lobby 2014)

Cette position n'était pas partagée par BusinessEurope qui, dans un courrier à la Commission daté du 25 novembre 2014, considérait que « *les travailleuses enceintes bénéficient d'une protection suffisante [...]. Étant donné la situation économique. Il ne serait pas raisonnable d'instaurer au niveau européen des règles qui pourraient augmenter considérablement les coûts revenant aux entreprises et aux finances publiques* » (Business Europe 2014).

Le 16 décembre 2014, le premier vice-Président Timmermans annonçait publiquement (Commission européenne 2014i) qu'il retirerait la proposition de directive dans les six mois, faute de consensus. Le délai était fixé au mois de mai 2015.

4.2 Évaluation

Bernadette Ségol, Secrétaire générale de la Confédération européenne des syndicats (CES), déclarait suite à cette annonce que « *le fait que les gouvernements européens bloquent une amélioration du congé de maternité depuis 2008 est un véritable scandale ! Il faut qu'ils agissent maintenant pour sortir de cette honteuse situation* » (CES 2015).

Pour les députés européens de la commission FEMM, ce retrait porterait atteinte aux droits de la femme : « *Nous devons progresser vers l'égalité mais aussi permettre aux femmes d'équilibrer leur vie professionnelle et leur vie familiale. Adopter une directive ambitieuse sur le congé de maternité*

43. Les opposants affirment qu'octroyer aux femmes un congé maternité de 20 semaines avec un salaire complet serait inabordable, que ce soit pour les employeurs qui doivent faire face à des conditions économiques difficiles ou pour les gouvernements qui cherchent à diminuer les dépenses publiques. Ils invoquent l'évaluation de l'impact de cette mesure qui montre que les Etats membres devraient assumer des coûts supplémentaires exorbitants s'élevant à plusieurs milliards d'euros.

permettrait d'augmenter le taux d'emploi des femmes et le taux de natalité en Europe », déclarait Marie Arena (S&D - BE) (Euractiv 2015) le 16 mars 2015.

Nous avons également le sentiment que l'exécutif se grandirait en maintenant cette proposition et en appelant de ses vœux les co-législateurs à se mettre d'accord sur une proposition emblématique.

5. Les suites de la non initiative de la Commission s'agissant de la législation dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail pour les coiffeurs

5.1 Rétroactes

Sur la base de l'article 155 du TFUE⁴⁴, les partenaires sociaux avaient demandé à la Commission, en 2012, de proposer une directive mettant en œuvre leur accord sur les règles de santé et de sécurité applicables aux salons de coiffure.

Toutefois, le 2 octobre 2013, dans le cadre du programme REFIT, la Commission décidait qu'elle ne proposerait pas un tel accord dans le cadre de son mandat 2009-2014. La pertinence et la valeur ajoutée européenne de cet accord devaient d'abord, selon la Commission Barroso II, faire l'objet d'une évaluation complète.

En réponse à une question parlementaire de trois députés européens belges, en décembre 2014, la Commission a fait savoir qu'« *une étude coûts/avantages externe avait été finalisée en juillet 2014. La Commission est en train de rédiger sa propre appréciation, en tenant dûment compte des caractéristiques de ce secteur dans lequel les micro- et petites entreprises prédominent, avec les limitations que cela suppose en termes de données. Elle prendra, sur cette base, une décision motivée quant à la demande des partenaires sociaux de proposer un acte législatif visant à mettre l'accord en œuvre. L'évaluation sera publiée à l'achèvement des travaux* »⁴⁵.

5.2 Évaluation

Les motifs invoqués par la Commission Barroso II pour ne pas déposer une proposition de directive mettant en œuvre l'accord des partenaires sociaux sur les règles de santé et de sécurité applicables aux salons de coiffure conduisent à un triple constat :

44. L'article 155 TFUE dispose, en son paragraphe 1^{er}, que « le dialogue entre partenaires sociaux au niveau de l'Union peut conduire, si ces derniers le souhaitent (c'est nous qui soulignons), à des relations conventionnelles, y compris des accords.

45. Réponse à la question parlementaire avec demande de réponse écrite de Marie Arena (S&D), Hugues Bayet (S&D) et Marc Tarabella (S&D) donnée par Marianne Thyssen, Commissaire européenne, chargée de l'emploi, des affaires sociales, des compétences et de la mobilité au travail, le 1^{er} décembre 2014 (E-007876/2014).

1. refuser de soumettre au Conseil un accord des partenaires sociaux donne le sentiment que la Commission se distancie de sa fonction de gardienne des traités qui lui impartit de tenir le plus grand compte des souhaits des partenaires sociaux ;
2. assimiler une demande motivée des partenaires sociaux à une charge bureaucratique inutile pour les PME nie les réels enjeux d'une catégorie de professionnels confrontés à des problèmes réels de sécurité et de santé au travail ;
3. estimer que la question de la santé et de la sécurité des coiffeurs serait mieux gérée au plan national qu'au niveau de l'UE engendre à nouveau le risque d'une approche à plusieurs vitesses.

Enfin, s'il se confirmait que la Commission, en lien avec les employeurs, devait soumettre tout accord négocié entre partenaires sociaux à des analyses d'impact, préalablement à leur entrée en vigueur, cela signifierait la négation de leur autonomie. Si le fruit de dures négociations devait passer au tamis de la Commission et de ses groupes d'experts « de haut niveau », cela nuirait considérablement au dialogue social. Les prochaines semaines ou les prochains mois nous en apprendront davantage sur les intentions de la Commission.

6. La minorisation de certaines contraintes par les analyses d'impact : l'exemple de l'obligation de la facturation électronique pour les microentreprises

La seconde directive sur la facturation en matière de TVA (directive du Conseil 2010/45/UE) (Commission européenne 2011) a été adoptée le 13 juillet 2010 et est d'application depuis le 1^{er} janvier 2013. Elle vise à simplifier les règles de facturation en voulant supprimer les charges administratives et les obstacles existants.

6.1 Rétroactes

En 2008, une étude sur les règles de facturation en matière de TVA figurant dans la directive TVA (2006/112/CE) (Commission européenne 2006) avait été réalisée pour la Commission par Price Waterhouse Coopers. Elle avait pour objet d'examiner les quatre principaux domaines de la facturation - l'obligation de produire une facture, le contenu de la facture, la facturation électronique et le stockage des factures - dans le but de dresser un état de la législation existante dans tous les États membres et d'analyser les charges pesant sur les entreprises ainsi que les besoins des États membres en matière de contrôle.

Ces différents arguments avaient incité la Commission à mener une politique active de promotion de la facturation électronique. Celle-ci avait adopté, le 28 janvier 2009, une proposition visant à modifier la directive TVA en

ce qui concerne les règles de facturation. L'objectif de la Commission était d'accroître le recours à la facturation électronique, de réduire les charges pour les entreprises, de soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) et d'aider les États membres à lutter contre la fraude. Cette proposition se voulait un élément essentiel du programme d'action de la Commission visant à réduire de 25 % en 2012 les charges pesant sur les entreprises (Commission européenne 2009b).

La disparition à terme des factures papier avait fait l'objet d'un large consensus. Cette évolution sur papier semblait inéluctable, ne fût-ce que sur le plan financier :

- le coût moyen de traitement d'une facture sortante serait de l'ordre de 8 à 10 euros et celui d'une facture entrante de l'ordre de 10 à 15 euros. Ces coûts pourraient être divisés par deux en cas de traitement par facturation électronique ;
- le coût d'une facture contestée serait au moins 5 fois plus élevé que pour une facture non contestée ;
- la chaîne envoi-réception-paiement pourrait être sensiblement accélérée et sécurisée si la facture était envoyée sous format électronique.

Malgré une analyse d'impact préalable positive de la Commission, Ernst & Young relevait, dans son Livre blanc (Ernst & Young 2014) daté de janvier 2014, des freins concernant la facturation électronique pour les PME : « *La mise en œuvre (de la directive) est plus complexe, dans la mesure où s'équiper d'une solution dématérialisée sous-entend que le client possède également les outils adéquats. Or, les entreprises fonctionnant avec des factures papier restent encore très nombreuses, voire majoritaires, et le flux numérique peut alors représenter un canal supplémentaire et une contrainte pour l'entreprise non équipée.* »

En effet, la dématérialisation nécessite des investissements et des coûts supplémentaires importants dans la mise en place des outils techniques permettant d'accéder à la facturation électronique de façon rapide et efficace (progiciels de gestion intégrée - (PGI) et d'échange de données informatisées (EDI)). Selon le rapport d'Ernst & Young, « *plus le nombre de factures traitées est important, plus les économies d'échelle seront conséquentes. Il est généralement admis qu'une solution dématérialisée offre un rendement optimal à partir de 20 000 factures par an* » (Ernst & Young 2014).

Enfin, dans de nombreux pays émergents (Chine, Inde, etc.), la facturation électronique est souvent interdite fiscalement. (Ernst & Young 2014)

6.2 Évaluation

Cet exemple, qui n'est pas sans en rappeler d'autres⁴⁶, nous apporte au moins deux enseignements pour ce qui concerne l'usage des AI.

Premièrement, celles-ci ont tendance à surestimer les bénéfices de certaines réglementations dites « intelligentes », en termes de coûts, et à minorer les obstacles qu'impose le saut qualitatif des technologies numériques pour certains acteurs (microentreprises, PME...) en terme d'adaptation au changement (matériel, formation, etc.).

Deuxièmement, elle semble faire fi de certaines contingences internationales et du « *level playing field* » pour des plus petites entreprises.

7. Et le Traité transatlantique pour le commerce et l'investissement (TTIP) ?

7.1 Rétroactes

S'agissant du TTIP, une évaluation d'impact, préalable à l'ouverture des négociations, a été réalisée par la Commission européenne (Commission européenne 2013a), qui a conclu à l'intérêt pour l'UE d'ouvrir un accord de libre-échange ambitieux avec les États-Unis.

La Commission avait prédéfini trois scénarios :

1. *statu quo* (baseline scenario) ;
2. ouverture d'un accord de libre-échange limité aux droits de douane, aux services et aux marchés publics ;
3. ouverture d'un accord de libre-échange USA-UE ambitieux couvrant une liste de domaines beaucoup plus large, tels que l'agriculture.

Après avoir balayé le premier scénario en moins d'une demi-page, la Commission a examiné le deuxième scénario, soit une ouverture limitée, avec à peine plus de sérieux.

Concernant les droits de douane, l'analyse d'impact reconnaissait que « *a tariff-only agreement would tackle the existing tariffs and therefore constitute a potential improvement in terms of trade and economic activities. However, concentrating on a tariffs-only agreement would inevitably neglect some major areas relevant for trade such as, regulatory obstacles and government procurement or trade in services, in which stakeholders report the main trade barriers between the EU and the US* » (p. 26) ajoutant

46. L'ancien Commissaire chargé du marché intérieur, Michel Barnier, avait coutume de justifier la réforme des marchés publics en disant que la digitalisation des appels d'offre – soit le passage à la numérisation totale de toutes les procédures-papiers – allait générer jusqu'à 100 milliards d'euros par an au niveau de l'UE.

que « *The tariff-only scenario will therefore assume a more conservative 98 % elimination of all tariff lines, falling short of the goal of full duty elimination announced in the interim report. It should be noted, however, that even 98 % duty elimination may be difficult to achieve in the absence of comprehensive negotiations and we take the upper bound of a reasonable range of assumptions. The economic simulation will nevertheless assume a scenario of removing 10 % of all existing barriers to trade in services in the case of a bilateral services-only agreement and in line with requests from certain stakeholders. This may be an optimistic assumption and again has to be taken as the upper bound of a reasonable set of assumptions* » (p. 27).

S'agissant des services, l'analyse d'impact notait en passant que « *given the ongoing preparations for a plurilateral services initiative, in which both the EU and the US are currently involved, it is politically unlikely that both sides would agree to a separate bilateral services-only track in parallel to these negotiations* » (p. 27).

Concernant les marchés publics, l'étude concluait que « *given the shared goal stated in the interim report of increasing market access at all levels of government on the basis of national treatment, an estimated 25 % reduction of barriers is used under this scenario* » (p. 27).

Enfin, la Commission présentait la conclusion d'un accord de libre-échange ambitieux en le justifiant de la manière suivante : « *both in the EU and the US, such an agreement would have to be of a deep and comprehensive nature, involving, inter alia, a major effort to eliminate all tariffs and a considerable number of non-tariff barriers for goods, as well as liberalization of trade in services and the liberalization and facilitation of investment flows in both services and non-services sectors* » (p. 27).

D'après les auteurs de cette étude, selon une hypothèse ambitieuse, « *the impact on the value of the EU bilateral exports would be an increase by €187bn, while the US bilateral exports would show an increase of €159bn* » (p. 37). Certes, il y aurait des ajustements « dynamiques » à consentir pour l'UE dans le domaine de l'agriculture, qui seraient cependant compensés par une augmentation sensible dans le domaine des exportations des automobiles et des produits chimiques et dans le domaine des assurances (p. 39).

S'agissant de l'impact sur les PME, l'étude estimait que : « *Enhancing market access in the US for EU business will particularly help SMEs, if the main goal is to tackle regulatory barriers* » (p. 46).

Pour ce qui concerne l'impact sur l'environnement, le rapport remarquait tout d'abord « *that the income gains associated with increased trade are in principle sufficiently large to pay for the necessary costs for pollution abatement (i.e. the costs of additional measures and activities to negate any repercussions on the environment) and still leave an economic surplus* » avant de conclure que « *Increased economic cooperation between the EU and the US should, in principle, facilitate greater cooperation on climate*

protection as well as on other environmental issues including biodiversity, natural resources and waste, given that trading does encourage technology transfers » (p. 47).

En matière de salaires, l'étude estimait que « *Wages of unskilled workers are expected to rise in the EU, between 0.30 % (conservative FTA) and 0.51 % (ambitious FTA) » (p. 50).*

7.2 Évaluation de l'analyse d'impact de la Commission

Ce qui frappe le plus, à la lecture de l'AI de la Commission, est que les différents scénarios sont examinés en se basant sur des données chiffrées parcellaires et en n'examinant les impacts potentiels de l'accord sur les politiques de l'UE et de ses États membres ni sur les plans réglementaire, économique, social et environnemental.

Dans une contre-analyse d'impact réalisée pour le Parlement européen, le CEPS livrait son sentiment sur la qualité de l'AI de la Commission en remarquant notamment que :

« The empirical economic analysis underlying the European Commission's Impact Assessment of TTIP is particularly difficult because of two principal reasons. First, TTIP is a most unusual bilateral trade agreement. (...) The regulatory core of TTIP makes it extremely difficult for economists to come to grips with the expected economic meaning of the negotiation outcomes. NTBs and mere regulatory heterogeneity create 'trade costs' for market access both ways, but it is exceedingly hard to assess authoritatively what the trade costs are and what consequences they have, whether for goods or services. Yet without good proxies of those costs and the scope for their reduction, an empirical economic analysis with proper modelling is either impossible or mere sophisticated guesswork. Second, TTIP is so wide-ranging that a so-called partial (equilibrium) approach – already second-best at any rate – would be totally inappropriate. Therefore, this type of economic analysis is made with the help of modern CGE models. Such highly complicated and demanding empirical general equilibrium models are capable of addressing most interactions between horizontal and sectoral negotiated aspects of TTIP, presenting sectoral effects (after incorporating such interactions), extending the immediate effects in the specific goods and services markets to their impact in labour markets, and arriving at changes of trade flows as well as overall increments to GDP. Each one of these two reasons is already a tall order; together they amount to an enormous challenge » (Pelckmans 2014).

En d'autres termes, et cela a été souligné à de nombreuses reprises, l'AI de la Commission s'est basée sur des hypothèses de départ nettement favorables quant aux bénéfices supposés d'une libéralisation totale des échanges commerciaux en minorant ou en taisant systématiquement toutes les difficultés, nombreuses, qui résulteraient de cet accord pour l'UE

– on pense évidemment à l'utilisation des OGM dans l'agriculture et à la mainmise de groupes agro-industriels américains sur la chaîne alimentaire – et en maximisant les bienfaits supposés de cet accord pour l'UE au niveau de l'exportation de certains biens (produits chimiques, automobiles) ou de services (assurances) ainsi que pour ce qui concerne l'évolution des salaires dans l'industrie et les services.

8. Évaluation globale des sept dossiers exemplatifs

Des sept dossiers que nous avons passés en revue, nous voulons retenir que l'AI, malgré tous les guides et lignes directrices existants, est un système qui fonctionne à la carte, au gré des humeurs de la Commission et de discrètes influences. Tantôt, la Commission ne tient pas compte des AI et retire des propositions pourtant indispensables (Paquets Air pur et Économie circulaire), tantôt elle n'en réalise pas alors que le besoin s'en fait sentir (politique industrielle) ou que les conséquences sur l'économie réelle et la vie des citoyens européens le requerraient (gouvernance économique). Tantôt encore, elle surestime l'impact escompté d'une législation (facturation électronique pour les microentreprises) ou d'une négociation (TTIP). Tantôt enfin, elle néglige l'avis des partenaires sociaux, pourtant favorables, pour repousser une initiative (coiffeurs). Bref, la pratique des analyses d'impact gagnerait à être systématisée et renforcée notamment dans ses volets environnementaux et sociaux, sans préjuger par avance des résultats auxquels pourraient conduire les AI. La question d'une méthodologie commune, claire et transparente est ici, à nouveau, posée.

Quatrième partie

La révision de l'Accord interinstitutionnel de 2003

1. La multiplication des enceintes interinstitutionnelles

Depuis 1998, de nombreux types d'accords, d'approches et d'arrangements ont été scellés entre les trois institutions.

Mentionnons notamment :

- l'AI de 1998 sur les lignes directrices communes sur la qualité de la rédaction des législations ;
- l'AI de 2003 IIA sur le Mieux légiférer ;
- l'approche commune interinstitutionnelle de 2005 sur l'AI ;
- la déclaration conjointe de 2007 sur les arrangements pratiques relatifs à la procédure de codécision ;
- l'accord-cadre PE-Commission de 2010 ;
- l'arrangement interinstitutionnel commun de 2011 sur les actes délégués.

Il y avait donc une certaine logique à rationaliser tous ces accords, de portée différente, en un document unique pour éviter les chevauchements voire les différences – parfois contradictoires – entre accords.

2. L'accord interinstitutionnel (AI) de 2003

L'AI « Mieux légiférer » du 31.12.2003 (Commission européenne 2003) a constitué le document de référence commun qui aura lié les trois institutions entre 2003 et 2015. Cet accord était dépassé dans les faits dès 2007 et il ne représentait plus l'équilibre interinstitutionnel. Comme le reconnaissait le Parlement européen, « *the better law-making agenda has evolved substantially in response not just to Treaty changes but also to institutional, interinstitutional and legislative developments* »⁴⁷. À la réunion de la conférence des Présidents du PE, le 5 mars 2015, « *there was consensus that the current IIA Better Law Making (...) no longer reflected the new interinstitutional balance and (...) was clearly an out-of-date text* »⁴⁸. Ce qui

47. Technical Document on the 2003 Interinstitutional Agreement on Better law-Making », p. 1 (Document non publié, mars 2015).

48. *Ibidem*.

frappe aujourd'hui, à la lecture de cet accord, est le grand nombre de flexibilités et de marges de manœuvre qu'il autorisait sur plusieurs points importants.

Trois éléments plus particuliers doivent retenir notre attention car ils restent des points de comparaison intéressants dans l'évolution du dossier.

2.1 La qualité de la réglementation : le fil rouge de l'AII de 2003

Premièrement, l'AII de 2003 mettait la qualité au centre du processus de l'AML. Ainsi, notamment, le point 1 de l'AII prévoyait-il que « le Parlement européen, le Conseil de l'UE et la Commission conviennent d'améliorer la qualité de la législation par une série d'initiatives et de procédures définies dans le présent AII ». La qualité de la législation constituait d'ailleurs une section à part entière (points 25 à 31). Cet élément est intéressant à remarquer car, dans les textes plus récents, la réduction de la charge réglementaire a évincé le débat sur la qualité de la législation.

Concernant la consultation pré-législative, l'accord appelait la Commission à procéder à des consultations aussi complètes que possible, dont les résultats seraient rendus publics. « Dans certains cas, si la Commission le juge opportun, elle peut soumettre un document de consultation pré-législative, à propos duquel le Parlement européen et le Conseil peuvent choisir de rendre un avis » (point 26). Notons le ton très prudent de la formulation et le caractère facultatif laissé à la Commission et aux co-législateurs pour prendre ou réagir à l'initiative de la Commission. Observons également que la consultation concerne les co-législateurs et non les parties prenantes, dont il sera abondamment question par la suite.

S'agissant des analyses d'impact, l'AII singularisait trois éléments :

1. apport positif des analyses d'impact pour améliorer la qualité de la législation. Les AI sont au service de la qualité et n'ont pas pour objectif premier de réduire le coût ou la charge de la réglementation ; d'améliorer la compétitivité ou d'exonérer les petites et très petites entreprises ;
2. processus intégré d'analyse d'impact préalable pour les projets législatifs majeurs. Le processus doit associer, en une seule évaluation, les analyses d'impact portant, notamment, sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux ;
3. critères et de procédures définis en commun. L'accord prévoit que, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le Conseil et le Parlement pourront 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. Notons ici le caractère optionnel du recours aux AI préventives et à la méthodologie commune qui doit présider à leur réalisation.

Enfin, s'agissant de la cohérence des textes, il est convenu que le Parlement européen et le Conseil prennent toutes dispositions propres à renforcer l'examen approfondi par leurs services respectifs de la formulation des textes adoptés en codécision, « afin d'éviter toute inexactitude ou toute incohérence » (point 31).

2.2 La méthode communautaire comme horizon indépassable

Deuxièmement, l'AII, dans son point 2, rappelait l'importance que les trois institutions attachent à la méthode communautaire. Elles convenaient, par ailleurs, de respecter des principes généraux, tels que la légitimité démocratique, la subsidiarité et la proportionnalité ainsi que la sécurité juridique. Elles s'accordaient également sur le fait de promouvoir la simplicité, la clarté et la cohérence dans la rédaction des textes législatifs, ainsi que sur la plus grande transparence du processus législatif. Deux sections doivent plus particulièrement attirer notre attention. En effet, les points 12 et suivants détaillent le choix de l'instrument législatif. « La Commission explique et motive devant le Parlement européen et le Conseil le choix de l'instrument législatif, si possible dans le cadre de son programme de travail annuel (...) et tient compte du résultat des consultations éventuelles auxquelles elle procède préalablement à ses propositions » (point 12).

Deux observations intéressantes doivent être faites ici. La Commission garde une marge de manœuvre limitée par rapport à son programme de travail dans la mesure où elle doit argumenter et tenir compte de l'avis du PE dans ses choix législatifs. Ensuite, notons le caractère optionnel des consultations. Sur ces deux points, mais surtout sur le dernier, la situation a considérablement évolué.

2.3 Le respect de l'acquis communautaire comme référence ultime

Troisièmement, l'AII évoque la simplification et la réduction de la législation. À cet égard, l'Accord stipule que les trois institutions conviennent d'engager, d'une part, une mise à jour et une réduction de son volume et, d'autre part, une importante simplification de la législation existante. La mise à jour et la réduction du volume de la législation s'effectuent notamment à travers l'abrogation des actes qui ne sont plus appliqués et la codification ou la refonte des autres actes « ou via des propositions législatives nouvelles, tout en préservant le contenu des politiques communautaires » (point 35). Observons ici que l'Accord est très prudent mais également sans ambiguïté. L'acquis communautaire doit être préservé. Seul le « bois mort » doit être supprimé et un effort de refonte et de consolidation engagé. Sur ce point, nous verrons que le premier vice-Président Timmermans a des idées radicalement différentes.

3. Les demandes des co-législateurs au regard de la révision de l'AI

3.1 Au niveau du Conseil

Le Conseil Affaires générales du 21 avril 2015 a mis trois points tout en haut de ses priorités :

- la programmation annuelle des activités législatives de l'UE ;
- la meilleure réglementation ;
- la consultation des experts concernant les actes délégués.

La Programmation annuelle est la principale priorité du Conseil qui entend rester partie prenante et non spectateur du processus législatif avec le PE. Cette demande est finalement assez proche du point 12 de l'AI de 2003.

L'amélioration du Programme législatif pluriannuel entre les trois institutions constitue une autre priorité du Conseil. De nombreuses voix plaident pour que soit établi un traitement performant et rapide des dossiers législatifs.

Deux demandes plus particulières étaient formulées par le Conseil :

- l'inclusion dans l'AI des principes et des principaux outils de la « meilleure réglementation » et, notamment : l'établissement d'objectifs chiffrés de réduction de la charge réglementaire, le renforcement des AI *ex ante* accompagnant les propositions de la Commission, en particulier au regard de la dimension PME et de l'implication des parties prenantes, ainsi qu'un meilleur usage des évaluations *ex post* dans le cycle législatif. Le Conseil souhaite également que soient renforcés les outils de la meilleure réglementation tels que les processus annuels de contrôle, les dimensions de la compétitivité et des aspects digitaux, de même qu'une plus grande transparence ;
- le renforcement des obligations concernant les AI sur les amendements réalisés durant le processus législatif sans causer des retards indus dans le processus législatif.

3.2 Au niveau du Parlement européen

Les documents qui exposent l'avis du Parlement européen sont rares et ne sont généralement pas ouverts au public. Ceux que nous avons pu consulter proviennent du groupe S&D du Parlement. Il nous a semblé qu'ils reflétaient peu ou prou l'avis général de la coalition PPE/S&D/ADLE.

Sans surprise, c'est la phase « *Upstream* » qui a recueilli le plus de propositions de modification de la part du groupe S&D.

– Programme de travail de la Commission

Selon les termes de l'Accord-cadre entre Parlement et Commission de 2010, le groupe S&D demande que le Parlement européen soit impliqué dans l'évaluation du programme de travail annuel et la préparation du programme législatif suivant. Sur ce point précis, observons la grande concordance des législateurs.

– Accord avec les partenaires sociaux

L'AI révisé devrait tenir compte du dialogue social avec les partenaires sociaux au titre de l'article 155 TFUE précité. Ici, on observe une forme d'orthodoxie de la part du Parlement européen qui se réfère au respect du traité à l'opposé de la Commission et du Conseil qui privilégient le recours systématique aux experts indépendants.

– Analyse d'impact

Parlement et Conseil devraient établir les principes d'une méthodologie commune pour réaliser des AI préalablement à l'adoption de tout amendement substantiel. Afin d'améliorer la cohérence des textes, une vérification juridique devrait être réalisée avant que l'acte ne soit définitivement adapté. Ici également, on note une demande assez équilibrée de la part du Parlement européen, sans que celui-ci ne se soit fait plus précis dans la manière d'y arriver.

Le Parlement estime que la Commission devrait développer une approche holistique et ne pas se concentrer uniquement sur la dimension de la compétitivité. Sur ce point, ses positions et celles du Conseil divergent assez significativement. Le Parlement européen semble beaucoup plus réceptif à l'idée d'une AI intégrée qui soit une aide à la décision politique et non une manière de réduire les initiatives ou de les arrêter prématurément.

L'AI devrait être détaillée et fondée sur des informations aussi complètes que possible, de manière à permettre une prise de décision politique bien informée.

À la liste des critères existants, le Parlement européen souhaiterait que soit dûment prise en compte la valeur ajoutée de l'intervention de l'UE et le coût de la non action. Nous avons déjà salué l'intérêt de cette proposition.

Concernant le CCR, le Parlement européen estime que son rôle devrait être mieux défini et que ses membres ne devraient pas faire l'objet de pression politique. Il suggère ainsi que son indépendance soit accrue et qu'il fonctionne sur le modèle de l'OLAF, avec des méthodes de recrutement similaire pour désigner son directeur, qui impliquerait Conseil et PE.

Le groupe S&D se distingue de la Commission sur deux points :

1. Pour les socialistes, il ne serait pas nécessaire de recourir à une AI après le trilogue si une évaluation préalable des amendements respectifs a déjà été réalisée.
2. Une évaluation d'impact négative ne peut constituer en soi un veto contre la proposition, mais devrait déclencher une décision spécifique de maintenir, retirer ou modifier la proposition en question.

Encore une fois, soulignons l'approche nuancée du Parlement européen qui laisse aux co-législateurs le dernier mot quant au sort d'une proposition législative.

– Consultation des parties prenantes

Là également, le Parlement souhaiterait privilégier une approche intégrée, qui associe de manière transparente et continue les parties prenantes ainsi qu'une implication appropriée des organes consultatifs tels que le CESE et le Comité des régions.

– Subsidiarité

Le PE remarque avec justesse que la subsidiarité constitue rarement un enjeu en soi. Impliquer davantage les parlements nationaux pourrait avoir comme conséquence de les impliquer davantage sur le fond alors que, d'une part, le respect du principe de subsidiarité ne signifie pas qu'il faille rentrer dans la substance des dossiers mais de vérifier que le principe de répartition des compétences a bien été respecté et, d'autre part, l'influence des parlements nationaux doit s'exercer sur le Conseil via les représentants de l'État membre désignés à cet effet au travers des différentes formations du Conseil.

Saluons la justesse de cette proposition qui évite de revendiquer le respect intégral de la subsidiarité sur le fond des dossiers au risque d'impliquer les parlements nationaux et régionaux dans la conduite des politiques communautaires, d'allonger et de mettre en péril le processus.

– REFIT

Le Parlement européen insiste sur le fait que le mieux légiférer ne peut pas être synonyme de déréglementation et qu'il devrait y avoir une analyse coûts-bénéfices sur tous les aspects, en ce compris les coûts de la non-action.

– Méthode alternative de réglementation

L'utilisation de méthodes alternatives n'a généralement pas conduit à des succès, estime le Parlement. Si ce type d'instrument est choisi, son usage devrait être limité et dûment justifié en fonction de chaque secteur et devrait être inclus dans la programmation à long terme, de manière à permettre un contrôle adéquat de la part du Parlement.

– Plus grande implication du Parlement européen dans les négociations

À cet égard, le Parlement fait remarquer que le traité de Lisbonne lui donne un rôle et des pouvoirs accrus, en ce compris le droit d'être pleinement informé à toutes les étapes de la procédure de négociation (mandat, assentiment parlementaire, suspension éventuelle et application). Sans surprise, il demande que l'AII couvre également les accords internationaux. Cette demande vient très à propos notamment au regard de la négociation du traité TTIP⁴⁹.

Sans surprise, il demande également que l'AII couvre le semestre européen, qui devrait faire l'objet, selon lui, d'une base juridique appropriée, d'une programmation interinstitutionnelle, d'une consultation avec les parties prenantes, d'une AI *ex ante* approfondie et d'une évaluation *ex post*.

Les contributions des groupes politiques ont été transmises à la conférence des Présidents le 23 avril 2015. À partir de cette date, les premières négociations ont débuté entre le PE et Commission.

4. La proposition révisée d'AII par la Commission de mai 2015

Dès l'entame de son mandat, le premier vice-Président Timmermans avait clairement témoigné son intention de renégocier l'Accord interinstitutionnel de 2003 notamment pour améliorer le fonctionnement de la procédure législative, tenir mieux compte de la consultation des parties prenantes et établir des dispositions plus détaillées sur les évaluations d'impact.

Le nouveau paquet Mieux légiférer a été adopté par le Collège le 19 mai 2015. L'AII en représente une des pièces importantes.

– Analyse d'impact

Au point 7 du nouvel AII, les trois institutions s'accordent sur la contribution positive de l'AI dans l'amélioration de la qualité de la législation

⁴⁹. À l'heure actuelle, il est question qu'un comité de régulation conjoint, composé de fonctionnaires européens et américains, vérifie la compatibilité des projets de directive de l'UE avec le TTIP.

européenne. « *They consider that an impact assessment should address the existence, scale and consequences of a problem and whether EU action is needed, and map out alternative solutions assessing the economic, environmental and social impacts, using both qualitative and quantitative analysis* ».

Le texte est relativement innovant dans la mesure où l'AI prend une dimension beaucoup plus large qu'auparavant. Il ne s'agit plus seulement de réaliser une AI sur une proposition législative, mais de se poser préalablement la question d'une intervention de l'UE en fonction de l'existence, des dimensions et des conséquences d'un « problème ». Parmi les éléments devant faire l'objet du système d'AI, figurent l'analyse qualitative et quantitative, mais pas l'analyse des bénéfices et de l'utilité d'une législation, ni le coût de la non action.

Dans son AI, la Commission devra tenir compte, au préalable, de l'avis des parties prenantes. Élément nouveau, il incombera au CRR de réaliser un contrôle de qualité des AI de la Commission. Les résultats de cette analyse seront communiqués au PE et au Conseil. Notons que le CRR devrait recevoir de nouvelles missions en plus de celles, déjà importantes lui attribuées en matière de contrôle.

L'élément le plus novateur sera certainement le fait que le PE et le Conseil devront réaliser une AI préalablement à l'adoption « *at any stage of the legislative process of any substantive amendment to the Commission proposal* ». Cette proposition est évidemment de nature à limiter fortement tout amendement substantiel du PE et du Conseil pour les raisons déjà mentionnées plus haut (coût, choix des experts, durée des AI, etc.).

Précision intéressante, l'AII précise que « *The Commission may, on its own initiative or at the invitation of the EP or the Council, decide to assist the EP and the Council in their impact assessment work by explaining its assessment and sharing the data used, or in duly justified cases complementing its original impact assessment* » (point 10) et que « *Each institution is responsible for determining how to organize its impact assessment work, including internal organizational resources and quality control. Impact assessment aims to inform decision making of each institution, in full respect of each institution's roles and responsibilities* » (point 11). L'AII stipule encore que « *each institution has the right to call for an independent panel to carry out an assessment of these factors following any substantive amendment to the Commission proposal* » (point 12).

Tirons-en trois conclusions intermédiaires par rapport à l'AII de 2003 :

Premièrement, les AI de tout amendement substantiel du Conseil et du PE relatif à une proposition de la Commission revêtent désormais un caractère obligatoire (« will carry out ») alors qu'elles revêtaient un caractère facultatif dans l'AII de 2003.

Ensuite, un petit pas est fait dans le sens d'une coopération volontaire entre les trois institutions mais chaque institution reste responsable pour ce qui la concerne, y compris au niveau du contrôle de qualité. Le fait que chaque institution puisse faire appel à un panel d'experts indépendants pour réaliser les analyses d'impact ne laisse pas d'inquiéter car cette porte ouverte risque de conduire à une externalisation de l'expertise en dehors des institutions et à la définition de standards de qualité différents voire divergents.

Enfin, l'appel à une méthodologie commune, qui aurait été partagée par les trois institutions, a fait long feu et n'apparaît plus, ce qui laisse augurer un surcroît de bureaucratie et la voie ouverte à l'intervention des experts et des consultants extérieurs.

– Consultation des parties prenantes

La consultation des parties prenantes devient une partie intégrante de l'approche en faveur d'une meilleure réglementation. Elles seront réalisées sur base d'une consultation publique par la voie de l'Internet. Les parties prenantes pourront ainsi donner leur opinion durant une période de 8 semaines, parallèlement à la consultation des parlements nationaux. Les opinions seront présentées aux législateurs au début du processus législatif.

Peu de commentaires doivent être faits à cet égard si ce n'est celui de remarquer la prudence de la Commission concernant le rôle des parties prenantes dans les projets d'analyses d'impact. Là où le Conseil demandait une intervention proactive des parties prenantes au stade des « *draft impact assessment* », la Commission ne propose rien. Sur ce point, il conviendra d'être particulièrement attentif.

– Évaluation *ex post*

Il est prévu que la Commission informe le PE et le Conseil de son évaluation de la législation dans son planning pluriannuel (point 16).

Il est ensuite prévu « *that the three institutions agree that proposals for significant amendment or development of EU legislation should be rooted in strong prior evaluation of the efficiency, effectiveness, relevance, coherence and added value of the existing law and policy. Such evaluations should provide the basis for impact assessment of options for further action. To support these process, the EP, the Council and the Commission agree to establish monitoring, evaluation and reporting arrangements in legislative proposals, including, where appropriate, measurable indicators as a basis to collect evidence of the outcomes of legislation on the ground* ».

Il est assez cocasse – et pour tout dire jubilatoire – de constater que la Commission prétend lutter contre l’inflation de la charge administrative et qu’elle propose, dans sa proposition d’AII, d’ajouter des paramètres de contrôle et de surveillance ainsi que des rapports incluant des indicateurs de performance mesurables dans les futures propositions législatives.

5. Évaluation

La révision de l’AII de 2003 ne laisse pas d’inquiéter car l’objectif de la qualité a laissé la place à l’évaluation et à la consultation au sens large, qui prennent un espace politique de plus en plus grand.

Le fait que les experts et les *stakeholders* pourront faire valoir leurs points de vue à un stade très préliminaire, mais que PE et Conseil devront réaliser des AI sur tout amendement substantiel qu’ils envisagent conduit à un renversement complet du système démocratique, qui met les co-législateurs sur la défensive voire sur la touche. Il y va, selon nous, de la rupture du délicat équilibre des pouvoirs en faveur de la Commission qui se positionne désormais au centre du jeu politique.

Finalement, il semble bien que ce soit du côté du PE que les propositions les plus intéressantes soient venues. Que ce soit le rapport Kauffman, qui insiste sur la qualité de la législation ou sur le danger que représente le coût de la non-Europe, ou les propositions du groupe S&D dans le cadre de l’AII.

Conclusion

1. Au terme de cette étude, comment ne pas être frappé par l'entêtement de la Commission et, dans une moindre mesure, par l'aveuglement du Conseil européen et du Conseil de l'UE à se focaliser sur la réduction systématique des coûts et de la charge réglementaire et non sur les bénéfices potentiels de la réglementation ou sur le coût de la non-Europe ?

L'obstination de la Commission à privilégier une approche unidimensionnelle étonne dans la mesure où le lien de cause à effet supposé entre la réglementation, d'une part, et la compétitivité, d'autre part, ne repose sur aucun élément tangible. Le fait qu'aucune donnée chiffrée en matière de croissance, d'investissement ou d'emploi ne soit communiquée renforce encore la méfiance que l'on est en droit d'entretenir à l'endroit de la version « remastérisée » de l'AMR.

2. On assiste à une « refitisation » de l'activité législative. La réduction de la charge et l'AI reste le moto majeur de la galaxie du « Mieux légiférer ». Mais le processus se raffine. L'AI ex ante intervient de plus en plus tôt dans le cycle pré-législatif. Avant les analyses d'impact proprement dites, il y aura d'abord une « First Evaluation » politique pour, déjà, faire un tri dans les initiatives. Ensuite, interviendront les *stakeholders*, à un stade très préliminaire, soit au moment où les AI seront préparées. Dès lors, on note un déplacement, de plus en plus en amont du processus, de la discussion des options, – et c'est le plus inquiétant – avant que n'interviennent les co-législateurs et les partenaires sociaux qui risquent ainsi d'être dépossédés des termes du débat, qui se sera déjà fait sans eux.
3. Cette évolution est-elle une bonne ou une mauvaise chose ? Manifestement, le premier vice-Président estime qu'il faut « passer au chinois » puis tamiser finement toute initiative de la Commission pour n'en garder que la substantifique moelle et l'absolument indispensable. C'est l'antienne « L'Europe ne peut pas tout et n'a pas vocation à s'occuper de ce dont les États membres peuvent s'occuper ». Partant de là, deux pièges guettent l'UE :
 - invoquer la subsidiarité pour justifier l'abstinence législative de l'UE et renationaliser voire re-régionaliser une série de politiques au motif qu'elles seraient plus efficacement gérées au niveau des États membres ;

- substituer aux co-législateurs et aux partenaires sociaux les experts, les consultants privés et autres parties prenantes.

Le premier piège tend à désintégrer l'UE en affaiblissant l'acquis communautaire ; le second s'attaque à la « méthode communautaire » en délégitimant Parlement européen et Conseil. Dans les deux cas, le risque est grand que l'UE n'en sorte durablement affaiblie.

4. La bureaucratisation du processus reste présente, de même que la politisation de l'agenda. En terme de rouages bureaucratiques du Mieux légiférer, un organe chasse l'autre. Le Comité de Contrôle Réglementaire (CRR) remplace le Conseil d'analyse d'impact (CAI) et le Groupe à haut niveau sur les charges administratives mais il sera doté de pouvoirs accrus voire exorbitants. Une nouvelle interface est créée : la plateforme pour les parties prenantes que Frans Timmermans présidera en personne. Le CRR risque de s'ériger en censeur de l'activité législative tandis que la plateforme de la consultation des parties prenantes donnera encore plus de poids aux *stakeholders*. Ce qui nous paraît révélateur est le fait que la Commission, indépendante et garante de l'intérêt général, délègue, en quelque sorte, sa mission au profit de parties prenantes aux intérêts multiples, variés et contradictoires.
5. L'Europe n'est pas un coût. C'est l'absence d'Europe qui coûte cher en privant les entrepreneurs, les citoyens, les travailleurs et les consommateurs de saisir toutes les opportunités du marché intérieur. Les chantiers réglementaires existent : que ce soit dans le domaine de la protection sociale, du développement durable, de l'énergie, de l'économie digitale, des services financiers, du commerce international. La Commission Juncker devrait avoir le courage de reconnaître le fait que la législation a un coût et qu'elle génère une charge administrative qui ne constitue pas le problème principal. La vraie question est de savoir si la législation considérée et la charge qui lui est liée sont utiles, si elles procurent des bénéfices finaux supérieurs aux coûts qu'elles génèrent. Or, à cet égard, on doit regretter que rien – ou si peu – n'ait été communiqué.
6. Réduire pour réduire ne constitue pas une politique. Il faudra qu'il y ait un horizon réglementaire positif qui soit autre chose que des invocations et des admonestations.

Ainsi, dans la négociation concernant la conclusion du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), l'Union apparaît en position de faiblesse : elle n'est pas dotée de normes internes suffisantes dans des domaines aussi stratégiques que l'agriculture, l'énergie ou les télécommunications.

Nous aurions besoin, au niveau international de normes sociales, sanitaires, environnementales et financières fortes s'appliquant, notamment à toutes les firmes transnationales.

Un renforcement des règles permettrait d'éviter l'évasion fiscale massive née des montages juridiques toujours plus opaques et complexes visant à optimiser le profit de sociétés off-shore et ce, au moment où les gouvernements, soumis à des programmes d'ajustement budgétaire et d'austérité toujours plus durs, doivent expliquer à leurs entreprises et à leurs citoyens qu'ils ne peuvent pas leur venir en aide.

Enfin, les négociations du TTIP ont rappelé toute l'importance qu'il fallait accorder à des normes ambitieuses en termes économiques mais aussi sociales et environnementales. Le fait pour l'UE de ne pas savoir s'accorder sur des législations suffisamment fortes et protectrices a créé une brèche que la perspective d'un accord ambitieux de libre-échange ne suffit pas à combler. L'UE semble avoir oublié que la concurrence réglementaire et la déréglementation compétitive sont certainement des dangers plus menaçants que l'excès supposé de réglementation.

7. Enfin, et c'est certainement le plus important selon nous, si l'Union européenne veut peser sur les choix de société de demain, réduire l'empreinte écologique de l'activité humaine, respecter ses engagements en matière de diminution des émissions de CO₂ et de changement climatique, intégrer l'innovation technologique et non technologique, etc., elle devra modifier les comportements de ses entreprises et de ses citoyens en recourant à une législation et à des normes de très haute qualité. Le principal enjeu paraît moins être de réduire l'acquis communautaire que de doter l'UE de normes intelligentes qui poussent au remplacement du paradigme du « tout à la compétitivité » par celui de « révolution intelligente du développement durable ». La Commission Juncker ferait bien de méditer l'adage : qui détient les normes de demain détient les marchés d'après-demain.

Références bibliographiques

- Allio L. et Renda A. (2010) Evaluation of administrative burden reduction programs, Paris, OCDE.
- Business Europe (2011) Climate change, rapport final, 15 juin 2011.
- Business Europe (2014) Pending legislation 2014. Business input to the screening exercise by vice-president Timmermans, 25 november 2014.
- CES (2009) Revision of the maternity protection (Pregnant workers), Directive - 92/85/EEC, state of play and follow up, Communiqué de presse, 15 décembre 2009.
- CES (2015) Congé de maternité : l'UE doit mettre fin à 7 ans d'impasse !, Communiqué de presse, 6 mars 2015. <http://www.etuc.org/fr/presse/cong%C3%A9-de-maternit%C3%A9-l%E2%80%99ue-doit-mettre-fin-%C3%A0-7-ans-d%E2%80%99impasse#.VVMawvntlBc>
- Commission européenne (1992) Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 89/391/CEE), Journal officiel de l'Union européenne, L 348, 28 novembre 1992.
- Commission européenne (2002) 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, 11 décembre 2002.
- Commission européenne (2003) Accord interministériel, Mieux légiférer, Journal officiel de l'Union européenne.
- Commission européenne (2006) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, Journal officiel de l'Union européenne, L 347, 11 décembre 2006. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32006L0112>
- Commission européenne (2007) Décision de la Commission du 31 août 2007 portant création du groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives, 2007/623/CE, Journal officiel de l'Union européenne, L 253, 28 septembre 2007.
- Commission européenne (2008a) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Programme législatif et de travail de la Commission pour 2009. Agir dès maintenant pour une Europe meilleure, volume 2 (annexes), COM(2008) 712, 5 novembre 2008.
- Commission européenne (2008b) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 3 octobre 2008 portant modification de la directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en oeuvre de mesures visant à

- promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 89/391/CEE). COM(2008) 637 final (non publié au JO).
- Commission européenne (2009a) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Action programme for reducing administrative burdens in the EU, sectorial reduction plans and 2009 actions. COM(2009) 544 final, 22 November 2009, p. 6.
- Commission européenne (2009b) TVA : la Commission propose de revoir les règles de facturation en vue de réduire les charges pour les entreprises et d'aider les États membres à lutter contre la fraude, Communiqué de presse IP/09/132, 28 janvier 2009.
- Commission européenne (2010) Décision de la Commission du 17 août 2010 modifiant la décision 2007/623/CE portant création du groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives, Journal officiel de l'Union européenne.
- Commission européenne (2011) Notes explicatives. Règles de facturation en matière de TVA (directive 2010/45/UE du Conseil) du 5 octobre 2011. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/traders/invoicing_rules/explanatory_notes_fr.pdf
- Commission européenne (2012) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Pour une réglementation de l'UE bien affûtée, COM(2012) 746, 12 décembre 2012, p. 5.
- Commission européenne (2013a) Commission staff working document. Impact assessment report on the future of EU-US trade relations. Recommendation for a Council Decision authorizing the opening of negotiations on a comprehensive trade and investment agreement, called the Transatlantic Trade and Investment Partnership, between the European Union and the United States of America, COM(2013) 136 final, 12 mars 2013.
- Commission européenne (2013b) Commission staff working document. Impact assessment SWD (2013) 531 final.
- Commission européenne (2013c) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Programme «Air pur pour l'Europe», COM(2013) 918 final - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0918&from=FR>
- Commission européenne (2013d) Environnement : nouveau train de mesures en faveur de la qualité de l'air en Europe, Communiqué de presse, 18 décembre 2013.
- Commission européenne (2013e) Résumé pour les citoyens. Qualité de l'air : UE propose une nouvelle stratégie – 20 décembre 2013. http://ec.europa.eu/environment/archives/air/pdf/citizens_sum/FR.pdf
- Commission européenne (2013f) The new air quality package, A clean air programme for Europe. An overview, Scott Brockett, 21 mars 2014. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/brockett-dg-env-short-compatibility-mode.pdf>
- Commission européenne (2014a) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Commission work programme 2015 – A new start. – annexe 2, COM (2014) 910 final, 16 décembre 2014.

- Commission européenne (2014b) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Programme pour une réglementation affûtée et performante : situation actuelle et perspectives, COM (2014) 368 final, 18 juin 2014, p. 2.
- Commission européenne (2014c) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Réexamen de la gouvernance économique. Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE) n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE) n° 473/2013, COM(2014) 905 final, 28 novembre 2014.
- Commission européenne (2014d) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Réexamen de la gouvernance économique Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE) n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE) n° 473/2013, COM(2014) 905 final, 28 novembre 2014. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/com%282014%29905_en.pdf, p. 10.
- Commission européenne (2014e) Communication from the Commission, The working methods of the European Commission 2014-2019, C(2014) 9004, 11 novembre 2014, p. 2.
- Commission européenne (2014f) Implementing the European Commission 2014-2019, Working method, Instructions to the services, Document interne.
- Commission européenne (2014g) Le président, M. Juncker, nommé M. Edmund Stoiber conseiller spécial pour l'amélioration de la réglementation; le premier vice-Président M. Timmermans, annonce la réforme du comité d'analyse d'impact, Communiqué de presse, 18 décembre 2014.
- Commission européenne (2014h) The High Level Group on Administrative Burdens - Questions and answers, Memo, 14 octobre 2014.
- Commission européenne (2014i) Un nouvel élan : la Commission européenne dévoile son programme de travail en faveur de la croissance, de l'emploi et de l'investissement, Communiqué de presse, IP 14/2703, 16 décembre 2014.
- Commission européenne (2015a) Projet de Communication de la Commission « Better regulation for Better results, An EU Agenda », à paraître le 19 mai 2015.
- Commission européenne (2015b) Document de consultation. Première phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 du TFUE concernant une consolidation des directives de l'Union sur l'information et la consultation des travailleurs, C(2015) 2303, 10 avril 2015.
- Commission européenne (2015c) REFIT : la Commission rend la législation de l'UE plus légère, plus simple et moins coûteuse, Communiqué de presse, 18 juin 2014. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-682_fr.htm
- Conseil (2014) – communiqué de presse 534PR CO 54 – 28 octobre 2014, p. 7
- Conseil de l'Union européenne (2014) Projet de conclusions du Conseil sur une réglementation intelligente, Document n° 16000/14, 25 novembre 2014.
- EPP group (2013) Red Tape: EPP Group welcomes withdrawal of Commission proposals to make regulation easier, Communiqué de presse, 2 octobre 2013. <http://www.eppgroup.eu/press-release/Red-Tape%3A-EPP-Group-welcomes-simplification-of-regulation>

- Ernst & Young (2014) Livre blanc sur la dématérialisation des factures fournisseurs. <http://www.ey.com/FR/fr/Services/Advisory/livre-blanc-EY-dematerialisation-des-factures-fournisseurs>
- Euractiv (2015) Dernière tentative des eurodéputés pour étendre le congé maternité, 16 mars 2015. <http://www.euractiv.fr/sections/europe-sociale-emploi/derniere-tentative-des-eurodeputes-pour-etendre-le-conge-maternite>
- European Commission (2014) Attitude of European Citizens towards the environment report, Special Eurobarometer report 416. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_416_en.pdf
- European Environmental Bureau et Friends of Earth Europe (2014) Lettre à Jean-Claude Juncker - including in relation to new initiatives following the Mission letters, recurrent and REFIT initiatives, 17 novembre 2014.
- European Women Lobby (2014) Open Letter to newly designated EC President Mr Jean-Claude Juncker , 4 juillet 2014.
- Freeman R. E. (1984) Strategic management: a stakeholder approach, Boston, Pitman.
- Greenwood J (2007) Organised civil society and democratic legitimacy in the EU, British Journal of Political Science, 37 (2), 333-357.
- HLG (2011) Europe can do better. Report on best practices in the Member States to implement EU legislation in the least burden some way, Warsaw, 15 November 2011, High Level Group on Administrative Burdens. http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burdens/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf
- HLG (2014) Cutting red tape in Europe, legacy and outlook, Final report, 24 juillet 2014, High Level Group on Administrative Burdens, p. 7.
- Huybrechts B. (2010) Parties prenantes / «Stakeholders », Centre d'économie sociale, Université de Liège, http://www.ces.ulg.ac.be/fr_FR/services/cles/dictionnaire/o--p---q---r/parties-prenantes-stakeholders
- OCDE (2010) Cutting red tape. Why is administrative simplification so complicated? Paris, OCDE.
- Parlement européen (2010a) 2^{ème} rapport Estrela, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (COM(2008)0637 – C6-0340/2008 - 2008/0193(COD)), A7-0032/2010, 5 mars 2010. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0032+0+DOC+XML+V0//FR>
- Parlement européen (2010b) L'allongement du congé maternité à 20 semaines intégralement payées, Communiqué de presse, 23 février 2010.
- Parlement européen (2010c) Résolution législative du Parlement européen du 20 octobre 2010 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (COM(2008)0637 – C6-0340/2008 – 2008/0193(COD)), P7_TA(2010)0373
- Parlement européen (2014) European Parliament work in the fields of Ex-ante Impact Assessment and European Added Value- Activity report for June 2012-June 2014, Bruxelles, PE. http://www.europarl.europa.eu/EPRS/IA_and_EAV-Activity_Report_2012-14-final.pdf

- Parlement européen (2015) Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) : situation actuelle et perspectives (2014/2150(INI), COM(2014) 368, JURI/8/01740, 5 mars 2015.
- Pelckmans J., Lejour A., Schrefler L., Mustilli F. et Timini J. (2014) The impact of TTIP: The underlying economic model and comparisons, CEPS Special Report no 93 [TTIP Series n° 1], p. 46. Bruxelles, Centre for European Policy Studies.
- Renda A., Schrefler L., Luchetta G. et Zavatta R. (2013) Assessing the costs and benefits of regulation. Final report, Bruxelles, Centre for European Policy Studies.
- Uhr J., Dubois O. et Soil C. (2014) La combinaison des nouvelles règles budgétaires, statistiques et comptables : quelles conséquences pour l'investissement public ?, Bruxelles, Institut Emile Vandervelde.
- Van den Abeele E. (2009) The better regulation agenda : a 'new deal' in the building of Europe? European social policy, Policy Brief 1/2009, Bruxelles, ETUI.
- Van den Abeele E. (2014) The EU's REFIT strategy: a new bureaucracy in the service of competitiveness, Working Paper 2014.05, Brussels, ETUI, p. 7-12.
- van Eekhout L. (2014) L'Europe abandonne ses projets visant à lutter contre la pollution, Le Monde, 16 décembre 2014.
- Vogel L. et Van den Abeele E. (2010) Better regulation : perspectives critiques, Rapport 113, Bruxelles, ETUI, p. 69.

Annexe

Liste indicative des dates et événements-clés

5.03.2015	Parlement européen (2015) Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) : situation actuelle et perspectives 2014/2150(INI), COM(2014) 368, JURI/8/01740, 5 mars 2015.
18.12.2014	Commission européenne (2014) Le président, M. Juncker, nomme M. Edmund Stoiber conseiller spécial pour l'amélioration de la réglementation; le premier vice-Président M. Timmermans, annonce la réforme du comité d'analyse d'impact, Communiqué de presse, 18 décembre 2014.
25.11.2014	Conseil de l'Union européenne (2014) Projet de conclusions du Conseil sur une réglementation intelligente, Document n° 16000/14, 25 novembre 2014.
14.10.2014	Le HLG publie son rapport final qui définit une série de recommandations sur la meilleure réglementation et la réduction des charges administratives. Le rapport met en exergue la finalisation de deux propositions avec le Conseil et le PE : la proposition relative à la facturation électronique de la TVA (18 milliards d'euros d'économie potentielle par an) et l'exonération des micro-entreprises de l'obligation du respect de certaines règles comptables (6,3 milliards d'euros d'économie potentielle).
Octobre 2014	3 ^{ème} mandat du HLG (janvier 2013 – octobre 2014). Il est demandé au GHN de présenter un programme de réduction des charges administratives dans le secteur des entreprises et tout particulièrement à destination des PME et des micro-entreprises, et d'évaluer combien de mesures adoptées par le programme d'action avaient été mises en œuvre par les États membres.
18.06.2014	Commission européenne (2014) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Programme pour une réglementation affûtée et performante : situation actuelle et perspectives, COM (2014) 368 final, 18 juin 2014.
10.12.2013	Renda A, Schrefler L., Luchetta G. et Zavatta R. (2013) Assessing the costs and benefits of regulation. Final report, Bruxelles, Centre for European Policy Studies.
2.10.2013	Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): résultats et prochaines étapes COM(2013) 685 final, 2 octobre 2013.
12.12.2012	Commission européenne (2012) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Pour une réglementation de l'UE bien affûtée, COM(2012) 746, 12 décembre 2012.
Décembre 2012	Fin du second mandat du HLG (septembre 2010 – décembre 2012).
15.11.2011	HLG (2011) Europe can do better. Report on best practices in the Member States to implement EU legislation in the least burden some way, Warsaw, 15 November 2011, High Level Group on Administrative Burdens.
31.08.2010	Le premier mandat du HLG (31 août 2007 – 31 août 2010) a pour but d'identifier les mesures visant à réduire les charges administratives et définir de l'outil de mesure. La Commission se donne pour mission de réaliser une cartographie complète de l'acquis législatif européen et de mesurer le coût du surplus de la charge administrative.

22.11.2009	Commission européenne (2009) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Action programme for reducing administrative burdens in the EU, sectorial reduction plans and 2009 actions. COM(2009) 544 final, 22 novembre 2009.
28.01.2009	Commission européenne (2009) TVA : la Commission propose de revoir les règles de facturation en vue de réduire les charges pour les entreprises et d'aider les États membres à lutter contre la fraude, Communiqué de presse IP/09/132, 28 janvier 2009.
Janvier 2009	Troisième révision stratégique Mieux légiférer de la Commission en vue du Conseil de printemps de mars 2009.
5.11.2008	Commission européenne (2008) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Programme législatif et de travail de la Commission pour 2009. Agir dès maintenant pour une Europe meilleure, volume 2 (annexes), COM(2008) 712, 5 novembre 2008.
Janvier 2008	Deuxième révision stratégique Mieux légiférer de la Commission en vue du CE de printemps de mars 2008.
22.11.2007	Conseil Compétitivité : rapport d'avancement.
9.10.2007	Conclusions du Conseil ECOFIN : Mieux légiférer : améliorer la compétitivité.
17.09.2007	Première décision adoptée en procédure accélérée par le PE (directive sur les fusions).
15.09.2007	Nomination d'Edmund Stoiber comme président du HLG sur la réduction des charges administratives.
5.09.2007	Communication de la Commission sur l'application du droit communautaire.
31.08.2007	La Commission a mandaté, en 2007, un « Groupe à haut niveau sur les charges administratives » (ci-dessous HLG), constitué de 15 membres, sélectionnés sur base de leur expertise, et présidé par Edmund Stoiber.
19.06.2007	Évaluation du système d'évaluation de la Commission – TEP (UK).
Mars 2007	6 ^e paquet de la Commission.
30.01.2007	Conclusions du Conseil ECOFIN sur la charge administrative.
Janvier 2007	Commission européenne (2007) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, 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, 24 janvier 2007.
4.12.2006	Conclusions du Conseil Compétitivité sur le quatrième paquet.
15.11.2006	5 ^{ème} paquet de la Commission.
14.11.2006	Institution du comité d'analyse d'impact de la Commission.
10.10.2006	Conclusions du Conseil ECOFIN sur la charge administrative.
5.04.2006	Nomination des membres du HLG des experts nationaux sur le Mieux légiférer.
28.02.2006	Création du groupe des experts nationaux sur le Mieux légiférer (2006).
29.11.2005	Approche commune interinstitutionnelle sur l'évaluation d'impact.

Novembre 2005	Conclusions du Conseil Compétitivité.
8.11.2005	Conclusions du Conseil ECOFIN sur la charge administrative.
25.10.2005	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire, COM (2005) 535 final, 25 octobre 2005.
Sept - oct. 2005	4 ^{ème} paquet de la Commission.
12.12.2003	Rapport de la Commission « mieux légiférer 2003, complément à l'article 9 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (11 ^{ème} rapport).
Décembre 2003	Commission européenne (2003) Accord interministériel, Mieux légiférer, Journal officiel de l'Union européenne.
12.02.2003	3 ^e paquet de la Commission.
5.06.2002	Communication de la Commission, Plan d'action « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire » COM (2002) 278 final, 05 juin 2002. non publié au Journal Officiel de l'Union européenne.
Juin 2002	2 ^e paquet de la Commission.
Nov.– déc. 2001	1 ^{er} paquet de la Commission.
5.12.2001	Communication de la Commission, Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire, COM(2001) 726 final, 5 décembre 2001.
28.11.2001	Accord interinstitutionnel, du 28 novembre 2001, pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques, Journal officiel de l'Union européenne, C 77, 28 mars 2002.
28.02.2000	Communication de la commission au Conseil et au Parlement européen, Réexamen de SLIM : simplifier la législation relative au marché intérieur, COM(2000)104 final, 28 février 2000.
22.12.1998	Accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, Journal officiel de l'Union européenne.
6.11.1996	Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'initiative SLIM. Rapport de la commission sur le projet pilote SLIM - simplifier la législation relative au marché intérieur, COM(96) 559 final, 06 novembre 1996.
8.05.1996	Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Simplifier la législation relative au marché intérieur (SLIM) : un projet pilote, COM(96) 204 final, 8 mai 1996.
1995	Traité d'Amsterdam : Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
20.12.1994	Accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994. Méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs, Journal officiel de l'Union européenne.
25.10.1993	Accord interinstitutionnel sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité.
1993	Déclaration n° 18 relative aux coûts estimés résultant des propositions de la Commission et n° 19 relative l'application du droit communautaire.