

ETUI Policy Brief

Politique sociale européenne

N°1/2009

L'agenda Mieux légiférer : un « new deal » dans la construction européenne ?

Eric van den Abeele

Eric van den Abeele,
chercheur invité
à l'Observatoire
social européen,
est notamment
Professeur suppléant
à l'Université de
Mons-Hainaut

Enjeux politiques

L'agenda Mieux légiférer est un dossier révélateur du double discours de la Commission européenne. Sous couvert de modernisation, de simplification et de l'amélioration de la qualité des règles communautaires, la Commission a engagé, avec le concours du Conseil et l'approbation souvent tacite du Parlement européen, un exercice de déréglementation de l'acquis communautaire. « Il faut sauver la compétitivité des entreprises », telle est l'antienne réitérée à l'envi pour freiner le droit d'initiative législative de la Commission, limiter le droit d'amendement des colégislateurs et réduire la charge administrative et réglementaire des dispositions communautaires. La bureaucratisation du processus et l'irruption de nouveaux acteurs (consultants privés et groupes d'intérêt) doivent nous alerter quant aux objectifs réels de l'agenda Mieux légiférer.

Introduction

Le 3 septembre dernier, à la veille de sa réélection comme Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso rédigeait un texte destiné à orienter sa propre succession par lui-même « Orientations politiques pour la prochaine Commission ». Il y indiquait que « Le défi, pour la prochaine Commission, sera de concevoir une approche fondée sur une réglementation intelligente dans ses principaux domaines d'intervention. Il faudra, pour cela, instaurer des règles visant à garantir la transparence, le respect des règles du jeu et le comportement éthique des acteurs économiques, en tenant dûment compte de l'intérêt public. Une réglementation intelligente devrait protéger le consommateur et permettre la réalisation effective des objectifs de politique publique sans étrangler les opérateurs économiques tels que les PME ou restreindre indûment leur capacité concurrentielle." Il poursuivait par ces mots: « L'actuelle Commission a révolutionné la méthode d'élaboration des politiques au niveau de l'UE, procédant à des consultations publiques et à une analyse d'impact qui sont aujourd'hui la norme pour les nouvelles propositions législatives, et à une simplification majeure de la législation communautaire en vigueur, toujours en cours ». Une révolution, vraiment? Dans les pages qui suivent, nous souhaiterions retourner aux

fondamentaux du Mieux légiférer pour en décomposer les éléments. Nous essayerons de montrer en quoi cet agenda « de bon sens » comporte un agenda caché et constitue un risque pour l'acquis et la méthode communautaire. Nous prendrons deux exemples pour illustrer en quoi le mieux légiférer dépasse ses intentions louables pour remettre en cause un fragile équilibre préexistant.

La face cachée de l'agenda Mieux légiférer

L'originalité de l'agenda Mieux légiférer réside dans ses objectifs et ses modalités de mise en œuvre. A l'objectif traditionnel de faire des lois claires, simples et accessibles,

etui.

s'est ajouté un objectif économique : améliorer la compétitivité des entreprises. L'impact de la législation en termes de coût et d'effet sur la compétitivité des entreprises fait désormais l'objet d'une analyse systématique. Cette analyse économique affecte même le contenu substantiel de l'acte. Il s'agit de prévoir des outils qui, tout en satisfaisant à des objectifs généraux impartis par le traité (promouvoir le développement durable, créer des emplois de qualité,...), auront le moindre effet négatif possible sur la compétitivité des entreprises. Cette volonté de minimiser le coût pour les entreprises – et surtout les petites entreprises – constitue la première grande nouveauté dans la manière d'élaborer des lois. Elle constitue également une double contrainte qui n'est pas facile à équilibrer. Il faut en effet mettre en perspective la promotion du développement durable, notion qui échappe, par essence, à une vision économique à court terme, avec la compétitivité des entreprises européennes confrontées quotidiennement à la concurrence internationale.

Un agenda au service de la compétitivité?

L'agenda Mieux légiférer trouve sa justification principale dans l'affirmation, unanime dans le monde économique et largement partagée par les colégislateurs, selon laquelle la réglementation de la Communauté et de ses États membres est trop lourde, trop complexe et qu'elle constitue un handicap majeur pour la compétitivité de l'Union, qui étouffe les entreprises européennes, notamment au regard de leurs partenaires américains, mais aussi des concurrents émergents.

Tableau 1: Charge administrative estimée pour les entreprises européennes – pourcentage du PNB – chiffres de l'année 2003

	En % du PNB	En milliards de dollars US
Belgique	2,7	8,1
République tchèque	3,7	2,7
Danemark	2,4	3,8
Finlande	2,4	2,3
France	2,9	61,6
Allemagne	3,2	85,5
Grèce	4,4	10,6
Hongrie	4,4	4,4
Irlande	2,4	3,2
Italie	2,4	61,9
Pays-Bas	3,7	16,4
Pologne	4,4	10,0
Espagne	2,9	3,4
Suède	2,4	4,2
Royaume-Uni	2,4	24,3

Source: Gelauff et Lejour (2006)

Selon plusieurs études commanditées par la Commission, les entreprises européennes seraient, en effet, entravées par un fardeau administratif trop conséquent. Ainsi, selon l'étude réalisée par EOS/Gallup, à la demande de la Commission (CCE 2001), le coût de la réglementation serait égal à 4 % du produit intérieur brut (PIB) communautaire. Environ 15 % de ce coût, soit 0,6 % du PIB, pourrait, selon EOS/Gallup, être évité par une meilleure réglementation, permettant ainsi une économie évaluée à 50 milliards d'euros. Dans une étude conduite par George M. M. Gelauff et Arjan Lejour (2006), à l'aide de la méthode Standard Cost Model, les coûts pour l'entreprise étaient estimés, rien que pour les Pays-Bas, à 16,4 milliards d'euros, soit 3,7 % du PNB néerlandais. De ce montant, Gelauff et Lejour estiment que 40 % relèvent de la législation internationale et, plus particulièrement, de la législation communautaire. Le gouvernement néerlandais a donc décidé, en 2002, de réduire le « fardeau administratif » de 25 %, soit l'équivalent de 0,9 % du PNB (4,1 milliards d'euros). L'OCDE s'est emparée de ce dossier pour en faire un des éléments de sa stratégie d'ensemble. Puis l'Union européenne, par le biais du Comité de politique économique (CPE), a pris le relais, sans qu'aucune étude contradictoire n'ait pu mesurer la qualité des arguments avancés par EOS/Gallup et par le Centraal PlanBureau néerlandais.

Le caractère orienté de l'agenda

L'intention de départ qui était de « mieux légiférer » a progressivement cédé le pas à d'autres objectifs ni clairement définis ni clairement exprimés. Ainsi, fardeau législatif et fardeau administratif semblent être englobés dans un même mouvement. Un amalgame entre « charges administratives bureaucratiques » et « niveaux de réglementation nécessaires » est régulièrement induit. Or, ces deux concepts recouvrent des éléments de nature fondamentalement différente. Le processus législatif est constitutif du système parlementaire et est un acte de démocratie souveraine. La loi représente la garantie essentielle d'un équilibre entre les avantages que la liberté économique confère et les devoirs que cette liberté entraîne en termes de surveillance, de contrôle et d'évaluation de l'activité concernée. La contrepartie administrative à laquelle les entreprises sont soumises traduit un certain nombre d'exigences que le législateur a prescrites pour réaliser l'objectif de la loi. La charge administrative est une conséquence intrinsèque, quoique « bureaucratique » de la loi: assurer les conditions de son respect via des obligations d'information: rapports, données statistiques¹, etc. Confondre loi et charges administratives, c'est jeter le discrédit sur le législateur et présenter la contrepartie administrative comme une exigence inutile, et peut-être même abusive. C'est oublier que la sécurité et la prévisibilité juridiques nécessitent parfois une contrepartie administrative utile.

¹ C'est notamment grâce à ces obligations d'information que les autorités publiques ont pu établir la traçabilité de foyers de contamination, remonter des filières de blanchiment ou mettre à jour des mécanismes de fraude.

Ensuite, le raisonnement est réducteur dans la mesure où la simplification des textes n'équivaut pas nécessairement à leur amélioration, et vice et versa. Des textes très lisibles ne protègent pas nécessairement l'entreprise ou le consommateur. A l'inverse, des textes complexes peuvent parfois assurer une protection adéquate. Simplifier et améliorer la qualité législative sont des objectifs qui doivent être lus dans la perspective d'une meilleure protection et sécurité juridique globale.

Par ailleurs, un lien de causalité est souvent établi entre le niveau de réglementation et la charge administrative y liée et la compétitivité de l'UE. Or, la compétitivité dépend de toute une série d'autres facteurs qui dépassent, et de loin, la question de la charge réglementaire et administrative. Mentionnons notamment les conditions d'investissement, le niveau de taxation, la performance du management², le niveau d'éducation et de formation des entrepreneurs, du personnel, la productivité, la qualité des infrastructures, l'innovation technologique et non technologique, la créativité et l'inventivité des entreprises, etc. Il faudra s'interroger, le moment venu, sur les raisons qui ont conduit à présenter l'agenda Mieux légiférer comme le dossier clé de la compétitivité de l'UE alors qu'il ne constitue finalement qu'un des éléments d'une stratégie globale en matière de bonne gouvernance, et probablement pas le plus décisif.

La réduction de la charge administrative : un procès à charge ?

Il est très significatif que la Commission instruit des procès à charge visant à démanteler ou à remettre en question une charge administrative utile pour les pouvoirs publics. La directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers est éloquent à cet égard. S'appuyant sur les travaux et sur les consultations approfondis menés préalablement à l'adoption de la proposition de directive (CCE 2008), la Commission a estimé que les statistiques relatives aux soins de santé transfrontaliers étaient insuffisamment complètes ou comparables et qu'elles ne permettaient pas l'évaluation et la gestion à long terme pour en proposer la suppression. Or, des statistiques régulières et des données complémentaires sur les soins de santé transfrontaliers sont indispensables pour une surveillance, une planification et une gestion efficaces des soins de santé en général et des soins de santé transfrontaliers en particulier. De telles statistiques contribuent à mieux cerner l'incidence des soins de santé transfrontaliers sur les systèmes de santé dans leur ensemble. Elles assurent un équilibre entre la libre prestation de services de santé, un niveau élevé de protection de la santé et le respect des compétences des États membres dans la poursuite des objectifs généraux de leurs systèmes de santé. Au lieu de proposer leur suppression, il eût mieux valu de proposer leur harmonisation.

2 À cet égard, cf. l'étude récente de Dorgan et al. (2006): « Managers are more important than the industry sector in which a company competes, the regulatory environment that constrains it (souligné par nous), or the country where it operates. »

Les risques potentiels de l'agenda Mieux légiférer

La tension dialectique entre prééminence de la compétitivité et primauté de l'intérêt général européen

L'agenda Mieux légiférer constitue un révélateur du rapport de force constant entre États membres, institutions et parties prenantes. C'est un exercice délicat, qui n'est pas sans conséquence sur l'acquis et la méthode communautaires et, au-delà, pour le développement des politiques de l'UE. Grosso modo, il voit s'affronter deux logiques : l'une basée sur la primauté de l'intérêt général européen vu au travers de la recherche d'un équilibre entre les trois piliers de la stratégie de Lisbonne (dimensions économique, sociale et environnementale) ; l'autre sur la prééminence d'un pôle, en l'occurrence le volet de la compétitivité, sur les autres.

Au regard de ses trois composantes (simplification, analyse d'impact et réduction de la charge administrative), l'agenda Mieux légiférer comporte une tension dialectique permanente entre deux orientations, qui constituent également des choix politiques :

- le maintien et le développement de l'acquis communautaire (point 35 de l'All et article 2 du TUE) *versus* son allègement, voire son affaiblissement ;
- une réglementation et une régulation adaptée *versus* une déréglementation et une dérégulation ;
- l'équilibre entre les 3 piliers (économique, social et environnemental) de la stratégie de Lisbonne *versus* la prééminence du volet de la compétitivité ;
- la primauté de la méthode communautaire (points 16 et 17 de l'All) : harmonisation et reconnaissance mutuelle *versus* les voies alternatives à la réglementation : autorégulation et corégulation ;
- le droit d'initiative exclusif de la Commission *versus* les initiatives parallèles des groupes à haut niveau, techniques, indépendants ;
- le respect de l'équilibre interinstitutionnel et de l'approche commune des trois institutions *versus* l'immixtion des lobbies et des groupes d'intérêt dans le processus législatif et non législatif,...

Le risque d'une bureaucratie du processus en cours

Paradoxalement, au cours de son développement, l'agenda Mieux légiférer a généré, par étapes successives, sa propre bureaucratie alors même que la lutte contre ce phénomène constitue précisément sa raison d'être. Ainsi, ont été créés de nouveaux organes³ chargés de contrôler sa mise en œuvre, d'évaluer sa pertinence, d'impartir de nouveaux objectifs.

3 Groupe d'experts nationaux, Comité d'analyse d'impact, groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives (groupe Stoiber), consultants extérieurs,...

Cette tendance à ajouter des couches intermédiaires au mécanisme classique de la décision a, peu à peu, rendu la maîtrise de l'exercice de moins en moins transparente et beaucoup plus lourde à gérer. Le danger d'une quantification systématique d'une législation et de la charge qu'elle génère peut paradoxalement conduire à confisquer le débat de fond sur les options politiques à privilégier et à décourager le droit d'initiative de la Commission.

Deux exemples contestés de l'agenda mieux légiférer

L'exclusion des micro-entreprises du champ des directives comptables (simplification)

Dans sa proposition de modifier la directive 78/660 du 26 février 2009 concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés (simplification), la Commission propose d'offrir aux Etats Membres une option visant à exclure du champ des directives comptables les micro-entreprises; celles-ci étant définies comme les entreprises ne dépassant pas les limites chiffrées de deux des critères suivants: total du bilan inférieur à 500.000 EUR, chiffre d'affaires annuel inférieur à 1.000.000 EUR et moins de 10 travailleurs en moyenne au cours de l'exercice. La Commission a estimé qu'une telle mesure permettrait une réduction significative de la charge administrative supportée par ces entités et encouragerait la création d'entreprises. Elle a chiffré à 6,3 milliards EUR les économies que pourraient réaliser les micro-entités dans l'hypothèse maximale où tous les Etats Membres exercent l'option sans imposer d'exigences supplémentaires. Cette initiative a été contestée par une minorité d'Etats membres⁴ au Conseil pour les raisons suivantes:

- (a) La publication des comptes annuels est très utile, y compris pour les petites entreprises. Ainsi, les instances publiques et privées, nationales et internationales, peuvent se servir du caractère public et directement accessible de ces données pour évaluer la qualité de cette société. Les établissements de crédit notamment se basent sur ces données pour jauger la solvabilité des entreprises et accorder les prêts. Moins de confiance des banques signifie que le loyer de l'argent sera plus cher. L'administration fiscale utilise ces données pour l'impôt des sociétés. Les concurrents mais aussi les entreprises partenaires y ont accès.
- (b) La mesure risque non pas de réduire mais d'augmenter la bureaucratie et la paperasserie dans la mesure où chaque institut de crédit, chaque fournisseur, chaque administration, chaque entreprise individuelle risque de demander à la petite entreprise de lui communiquer sa comptabilité pour s'assurer de la solidité de celle-ci: solvabilité, liquidité, rentabilité. Il risque donc d'y avoir une répétition inutile d'actes administratifs onéreux.

- (c) Elle risque de renforcer l'asymétrie d'information, et donc de fausser la concurrence entre entreprises. Les firmes issues des Etats membres qui excluent les micro-entreprises du champ des directives comptables auront un accès direct à toutes les informations comptables des entreprises de pays qui n'auraient pas adopté la mesure alors que l'inverse ne sera pas vrai.

Les Etats membres qui s'opposent à cette proposition argumentent, au contraire, qu'un système comptable simplifié mais harmonisé pour tous les Etats membres serait la meilleure voie à privilégier.

La proposition de directive concernant la lutte contre les retards de paiement (refonte)

Dans sa proposition de refonte de la directive 2000/35 du 8 avril 2009, la Commission propose d'améliorer la situation de trésorerie des PME en instaurant des sanctions sous formes d'intérêts de retard dissuasifs (16,5%!) en cas de paiement tardif d'une facture. En séance plénière du PE, le 1er septembre dernier, le Commissaire Verheugen a estimé à 179 MIA EUR les liquidités qui pourraient ainsi être « libérées » à l'échelle européenne. Partant d'une intention louable – aider les PME –, la proposition instaure un système où hôpitaux, universités, écoles et mutuelles notamment devront s'acquitter de pénalités très lourdes en cas de défaut de paiement au-delà des 30 jours calendriers prévus pour le paiement d'une facture. Dépendant eux-mêmes de subventions de l'Etat, ces autorités publiques, au sens de la directive, risquent de s'exposer à des déficits importants ou à devoir postposer des travaux, des investissements ou des acquisitions en raison des règles comptables instituées par la directive.

Remarques conclusives

Simplifier l'acquis communautaire et améliorer la qualité de réglementation: voilà les premiers objectifs que s'est impartis le « Mieux légiférer ». Rapidement, toutefois, l'agenda s'est alourdi d'autres objectifs: analyser l'impact préalable – surtout économique – de la législation européenne et réduire la charge administrative de 25% d'ici à 2012.

L'ABR est aujourd'hui devenu un moteur important de la compétitivité européenne. Est-ce justifié? Est-ce sa raison d'être?

Tout l'acquis communautaire a été mis sous surveillance et sous « monitoring » pour en vérifier la pertinence.

Le procès à charge du fardeau administratif est devenu peu à peu une remise en cause de la législation communautaire toute entière. Tout devient matière à « mieux légiférer ». Deux exemples actuellement discutés au Conseil et au Parlement européen montrent les limites de l'exercice.

⁴ Belgique, France, Italie, Espagne, Portugal, Autriche et Luxembourg, à savoir une minorité de blocage de 123 voix sur 345.

Ajoutons à cela la bureaucratisation larvée du processus et le caractère de plus en plus opaque de la prise de décision en raison de la multiplication des structures intermédiaires.

Le « Mieux légiférer » est-il une machine de guerre ou un cheval de Troie destiné à miner l'acquis et la méthode communautaire? Jusqu'ici, on doit bien constater que les réactions sont plutôt défensives et dispersées. Le rôle du Parlement européen est souvent enthousiaste, au mieux ambigu. Il est peut-être temps de demander au « Mieux légiférer » de rendre des comptes au sujet des résultats atteints, tant économiques et sociaux qu'environnementaux.

Gageons que la « révolution » qu'appelle de ses vœux José Manuel Barroso en faveur d'une « smart regulation » soit autre chose qu'un slogan de plus et l'annonce d'une réorientation de l'exercice dans un sens plus équilibré.

Références

CCE (2001) Communication de la Commission « *Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire* », COM (2001) 726 final, 5 décembre 2001.

CCE (2006) « *The new Lisbon Strategy. An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets* », Industrial policy and Economic Reforms Papers, n° 1, Report prepared for DG Enterprises and Industry by George M. M. Gelauff and Arjan M. Lejour (CPB, Netherlands), janvier 2006.

CCE (2008) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, COM (2008) 414 final, 2 juillet 2008

Dorgan, S.-J., J.-J. Dowdy et T.-M. Rippin, « *The link between management and productivity* », The McKinsey Quarterly, Web exclusive, février 2006.

Durand, C.-F. (2008) « *Mieux légiférer : une des priorités centrales de la Commission européenne* », ERA Forum, 13 mars 2008.

Gelauff, G.M.M. et A.M. Lejour (2006) « *Five Lisbon highlights : The economic impact of reaching these targets* », CPB Document 104, CPB The Hague, prepared for DG ENTR.

Annexe

Le triptyque du Mieux légiférer

L'agenda Mieux légiférer est constitué de trois piliers. La simplification et l'amélioration de la législation européenne ont été les premiers objectifs poursuivis. Puis est venue l'évaluation d'impact des législations. Enfin, la question de la réduction de la charge administrative qui est, en fait, une modalité de la simplification globale de la législation, a formé le troisième étage de la fusée « Mieux légiférer ».

La simplification et la modification de l'approche réglementaire

La Commission distingue l'amélioration de la législation communautaire en deux volets: la simplification et la modification de l'approche réglementaire.

La simplification

Il s'agit d'un exercice qui vise à rendre la substance de la réglementation plus simple et appropriée aux besoins des utilisateurs. Cet objectif se décline en quatre rubriques.

Abrogation

L'abrogation consiste à supprimer les actes juridiques « inutiles, insignifiants ou archaïques ». Bon nombre d'actes législatifs adoptés depuis 1957 sont dépassés ou caducs pour différentes raisons.

Codification

La codification consiste à adopter un nouvel acte législatif intégrant l'acte de base et toutes les modifications apportées. Notons toutefois certaines remises en cause de cette méthode souvent présentée comme neutre sur le fond. Ainsi, la directive « Qualifications professionnelles⁵ » présentée par la Commission comme une codification de textes antérieurs est jugée par les Etats membres comme allant au-delà d'un exercice de toilettage juridique.

Consolidation

La consolidation d'un acte législatif consiste, à l'instar de la codification, à regrouper un acte législatif de base et toutes ses modifications dans un texte unique. Bien que les textes consolidés ainsi obtenus ne fassent pas l'objet d'une procédure décisionnelle officielle et n'aient, dès lors, aucun statut juridique, ils facilitent l'accès à la législation et en réduisent le volume.

Refonte

La refonte est le procédé par lequel un nouvel acte contraignant abrogeant les actes qu'il remplace réunit à la fois les

modifications de fond, parfois substantielles, de la législation et la codification du reste des dispositions non modifiées.

Les actes soumis à une codification, une refonte ou une simplification doivent être soumis au législateur pour adoption puisque la structure ou la substance de ces actes est modifiée.

La modification de l'approche réglementaire

Sous ce vocable, rentre ce qu'on appelle pudiquement « les voies alternatives à la législation ». Celles-ci sont essentiellement au nombre de deux : l'autorégulation et la corégulation.

Autorégulation

On entend par autorégulation la possibilité pour les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les ONG ou les associations, d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes au niveau européen, notamment des codes de conduite volontaires ou des accords sectoriels (cf. § 22 de l'accord interinstitutionnel⁶). La responsabilité sociale des entreprises rentre sous cette dénomination. Les deux grandes faiblesses de l'autorégulation restent son incapacité à sanctionner et son ineffectivité relative face à la gestion des crises.

Corégulation

On entend par corégulation le mécanisme par lequel un acte législatif communautaire confère la réalisation des objectifs définis par l'autorité législative aux parties concernées reconnues dans le domaine (notamment les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations) (cf. § 18 de l'All). Si l'autorégulation faillit bien souvent à atteindre ses objectifs, la corégulation peut s'avérer utile, car elle associe les pouvoirs publics et les opérateurs privés. Toutefois, pour que la corégulation fonctionne correctement, il est important que l'État garde le dernier mot en matière réglementaire, de contrôle et de sanction.

Le screening de la législation communautaire

Depuis 2004, la Commission a institué un screening de l'ensemble de l'acquis communautaire. Elle examine la pertinence générale des règlements, des directives et des décisions en vue de leur modification ou de leur retrait éventuels. Au besoin, la Commission propose de retirer, de modifier ou de remplacer certaines mesures. Au cours de cette phase, la Commission vise à élaguer le « bois mort », soit les dispositions qui ne produisent plus d'effet juridique, mais aussi à cueillir les « *low hanging fruits* » –, soit les législations qui sont inutilement complexes, redondantes, onéreuses, voire néfastes, notamment pour la compétitivité des entreprises, et qui doivent être adaptées, coordonnées, faire l'objet d'une refonte ou supprimées.

5 Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, Journal officiel L 255, 30 septembre 2005, pp. 0022-0142.

6 Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », JOL 2003/C 321, 31.12.2003 (cf. *infra*).

L'analyse d'impact de la législation communautaire

L'analyse d'impact a pour but de faciliter l'élaboration des politiques. Elle délimite et analyse le problème en jeu et les objectifs poursuivis. Elle détermine les principales façons d'atteindre ces objectifs et en évalue l'incidence possible aux niveaux économique, environnemental et social. Enfin, en théorie, elle souligne les avantages et les inconvénients de chaque option.

Les effets économiques, sociaux et environnementaux sont par exemple⁷:

- effets économiques: effets macro-économiques et micro-économiques, notamment en termes de croissance économique et de compétitivité, c'est-à-dire les variations de coûts de mise en conformité, les charges administratives pour les entreprises et les PME, les coûts de mise en œuvre pour les pouvoirs publics, l'impact sur le potentiel d'innovation et de développement technologique, l'évolution des investissements, des parts de marché et de la structure des échanges ainsi que les hausses ou baisses de prix à la consommation, etc. ;
- effets sociaux: impact sur le capital humain, les droits fondamentaux de l'homme, compatibilité avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE, évolution des niveaux d'emploi ou de la qualité de l'emploi, évolution concernant l'égalité hommes-femmes, l'exclusion sociale et la pauvreté, impact sur la santé publique, la sécurité, les droits des consommateurs, le capital social, la sécurité (y compris la criminalité et le terrorisme), l'éducation, la formation et la culture ainsi que les effets distributifs tels que les effets sur des secteurs, des catégories de consommateurs ou de travailleurs spécifiques ;
- effets environnementaux: incidences positives et négatives associées à l'évolution de l'environnement telles que l'évolution climatique, la pollution de l'air, de l'eau et du sol, le changement d'affectation des sols, la perte de biodiversité, l'évolution au niveau de la santé publique, etc.

L'analyse d'impact se veut un moyen de sélectionner les initiatives réellement nécessaires ; elle entend offrir une aide à la décision, sans se substituer au jugement politique. C'était du moins les intentions initiales de la Commission. Il est surprenant de constater que la Commission essaye aujourd'hui, avec l'appui d'une partie du Conseil, d'obliger le Conseil et le Parlement à faire une évaluation d'impact de leurs amendements

La réduction de la charge administrative

La Commission a ouvert un troisième front dans le réexamen de l'acquis communautaire et la rénovation de la méthode communautaire en 2007. Il s'agit de calculer l'impact de la législation sur la compétitivité et sur les entreprises en ce qui concerne le respect des obligations de rapportage.

Les coûts administratifs

La législation communautaire génère deux types de coûts :

- les coûts de mise en conformité, soit les coûts nécessaires à l'État membre et aux opérateurs économiques pour se conformer à la législation européenne à la suite de sa transposition en droit interne;
- les coûts spécifiquement liés aux obligations d'information que les entreprises ne collecteraient pas et ne fourniraient pas en l'absence d'une obligation légale: données statistiques ou chiffrées, rapports de suivi, étiquetages, informations destinées aux consommateurs ou aux travailleurs, etc...

La méthode des coûts standards

En octobre 2005, la Commission a proposé une méthodologie européenne commune pour évaluer les coûts administratifs imposés par la législation existante et en préparation. Cette méthodologie repose sur la méthode dite « des coûts standards » (Standard Cost Model)⁸, utilisée pour la première fois aux Pays-Bas en 2002. Cette méthode entend faciliter la comparaison entre les pays et les domaines d'action, l'évaluation comparative des performances et le développement de meilleures pratiques. Elle consiste en une évaluation détaillée des différents textes législatifs, fondée principalement sur des entretiens directs réalisés auprès d'entreprises et sur des avis d'experts (micro-évaluation). Elle collecte notamment des données sur le temps et les coûts salariaux nécessaires pour satisfaire à chaque obligation d'information imposée par un acte législatif. Cette analyse par « approximation » apparaît sujette à caution pour au moins trois raisons méthodologiques importantes :

- l'entretien avec les employés pour évaluer les coûts administratifs n'est pas mené sur base d'un questionnaire validé scientifiquement ;
- on note de grandes différences dans les résultats : pour une législation équivalente, les estimations varient d'un quotient 1 à 5 ;
- elle donne à l'évaluateur et à la personne interrogée une marge de subjectivité beaucoup trop grande que pour être extrapolée à l'ensemble d'un secteur ou d'une économie, a fortiori d'un autre État membre ou des 27.

Le concept d'action rapide (*fast track actions*)

L'expression *Fast Track* fait référence à la procédure homonyme aux États-Unis qui donne à l'exécutif l'autorité de négocier et de conclure des accords commerciaux avant que le Congrès ne se soit prononcé et qui impartit au Congrès un délai de 90 jours maximum pour voter le compromis commercial. Dans sa communication relative au programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne du 24 janvier 2007, la Commission évoque une « série d'actions

7 Exemples tirés de la communication de la Commission sur l'analyse d'impact, COM(2002) 276 final, 5 juin 2002.

8 Cette méthode a été initiée, décrite et analysée à l'OCDE. Cf. notamment « A review of the standard Cost Model », (GOV/PGC/REG(2005)3, Working party on Regulatory Management and reform, 17 mars 2005, dont la Commission s'est directement inspirée.

accélérées qui sont susceptibles de produire des résultats significatifs en apportant des changements relativement mineurs à la législation existante » et qui « devraient être relativement simples à décider et à mettre en œuvre sans remettre en question l'objectif général de la législation ». Cela signifie que, dans un certain nombre de cas identifiés à l'avance, les institutions essayeront de trouver un accord entre elles en une seule lecture au lieu des deux lectures prévues dans le cadre de la procédure de codécision (article 251 TCE).

Le volet « réduction de la charge administrative » vise à identifier et à éliminer les charges administratives inutiles. Un objectif de réduction de 25% a été imparti à la Commission d'ici à 2012. Un objectif équivalent doit être atteint par les 27 États membres.

Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'ETUI.

Pour plus d'informations sur les *ETUI Policy Brief – Politique sociale européenne*, veuillez contacter Philippe Pochet (ppochet@etui.org) et Kurt Vandaele (kvandaele@etui.org), directeurs de publication.

Les numéros précédents se trouvent sur le site www.etui.org/publications. D'autres informations sur l'ETUI sont également accessibles sur le site www.etui.org.

© ETUI aisbl, Bruxelles 2009

Tous droits de reproduction réservés. ISSN 2031-8782

L'ETUI bénéficie du soutien financier de la Communauté européenne. La Communauté européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.