



Bruxelles, le 15.4.2019
COM(2019) 178 final

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

Améliorer la réglementation: faire le point et maintenir notre engagement

{SWD(2019) 156 final}

1. INTRODUCTION

La Commission Juncker avait l'intention de faire d'autres choses, et de les faire autrement¹. En mettant tout particulièrement l'accent sur dix priorités politiques, nous avons abouti à des résultats concrets sur les questions qui comptent le plus pour les Européens. Le changement démocratique était l'une de ces priorités, et depuis le début du mandat actuel, nous avons placé les principes de l'amélioration de la réglementation au cœur de nos processus d'élaboration des politiques, étant donné que le processus d'élaboration des politiques fondé sur des données factuelles et caractérisé par plus d'ouverture et de participation a un rôle essentiel à jouer dans le renforcement de la légitimité de l'action de l'UE. Nous avons transformé nos méthodes de travail internes et nos processus de planification afin d'améliorer la réglementation à toutes les étapes du cycle de planification et de programmation et de mettre en place des programmes de travail annuels rationalisés.

L'introduction des principes d'amélioration de la réglementation trouve son origine dans la volonté d'améliorer la gouvernance européenne² et d'ancrer le développement durable dans l'élaboration des politiques de l'Union³ en prenant en compte conjointement les incidences économiques, sociales et environnementales. L'amélioration de la réglementation consiste à professionnaliser tous les aspects de notre processus d'élaboration des politiques et de faire en sorte que ce processus reste adapté au monde d'aujourd'hui. Il ne s'agit pas d'une procédure bureaucratique obscure. L'amélioration de la réglementation consiste à légiférer lorsque cela est nécessaire pour réaliser des objectifs communs qui ne peuvent être véritablement atteints qu'au moyen d'une action commune au niveau européen. Il ne s'agit pas d'un programme de déréglementation caché. L'amélioration de la réglementation consiste également à envisager d'autres moyens d'obtenir des résultats, étant donné que la législation ne doit jamais être une fin en soi. Les actions au niveau de l'UE doivent toujours apporter une valeur ajoutée par rapport à ce qui peut être fait au niveau national, régional ou local.

Cette Commission a donc été ambitieuse lorsqu'elle devait l'être et modeste chaque fois qu'elle a pu l'être. Nous avons cherché à obtenir de meilleurs résultats pour nos citoyens et nos entreprises. Notre objectif était d'instaurer la confiance dans les institutions de l'Union. Et nous nous sommes efforcés de faire participer activement les citoyens et les parties prenantes à ce que l'Union fait, devrait faire, devrait faire autrement ou ne devrait plus faire. En fixant un cadre pour la transparence, l'obligation de rendre des comptes et la prise de décisions sur la base de données factuelles, la Commission s'est engagée en faveur d'une meilleure réglementation et a mis en œuvre les mesures clés annoncées en mai 2015⁴, ce qui nous a permis de progresser véritablement dans la réalisation de ces objectifs.

Encadré 1. Mesures clés en faveur de l'amélioration de la réglementation annoncées en mai 2015

- Meilleure participation des parties prenantes grâce i) à des possibilités de retour d'information tout au long du cycle décisionnel, y compris sur les projets d'actes délégués et d'actes d'exécution; ii) à la volonté de consulter toutes les nouvelles propositions et évaluations pendant une période de 12 semaines; et iii) à un nouveau portail commun sur le web permettant à toutes les parties prenantes d'obtenir des informations sur de nouvelles initiatives et d'exprimer leur

¹ COM(2014) 910 final: Programme de travail de la Commission pour l'année 2015 – Un nouvel élan.

² COM(2001) 428: Gouvernance européenne – Un livre blanc: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>

³ COM(2002) 276: Communication sur l'analyse d'impact: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:FR:PDF>

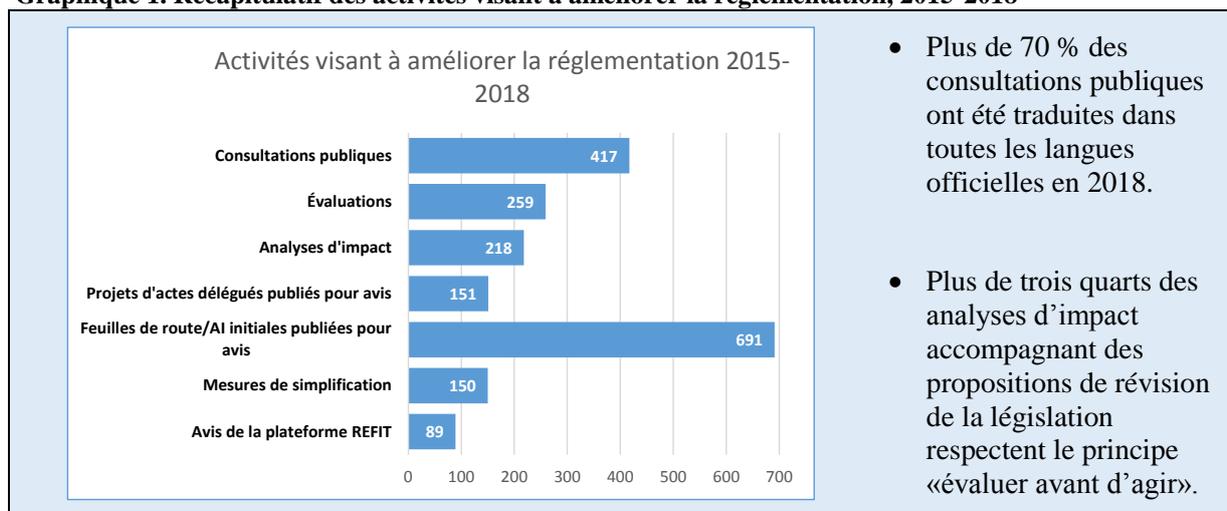
⁴ COM(2015) 215 final: Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>

point de vue.

- Des lignes directrices intégrées et une panoplie complète d'instruments pour les services de la Commission exposant la manière d'appliquer les principes d'amélioration de la réglementation tout au long du cycle d'élaboration des politiques.
- Une volonté renouvelée d'évaluer la législation existante avant de proposer des modifications («évaluer avant d'agir»).
- Un comité indépendant d'examen de la réglementation examinant la qualité de toutes les analyses d'impact et évaluations majeures, composé de sept membres à temps plein qui ne participent pas au processus d'élaboration des politiques, dont trois sont recrutés en dehors des institutions de l'Union.
- Le nouvel engagement⁵ de vérifier systématiquement les possibilités de simplification et d'une plus grande efficacité lors de la révision de la législation existante sans pour autant compromettre son objectif.
- Une plateforme REFIT fournissant à la Commission un appui suivant une approche ascendante dans le cadre de la tâche susmentionnée et
- Une proposition sur la base de laquelle un nouvel accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» a été adopté le 13 avril 2016 par le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne⁶.

Nous avons présenté des communications exposant les résultats obtenus au cours des dernières années⁷ et des rapports annuels sur la réduction de la charge depuis 2017⁸.

Graphique 1. Récapitulatif des activités visant à améliorer la réglementation, 2015-2018



Le moment est venu de faire le point sur le fonctionnement des différents outils et processus en matière d'amélioration de la réglementation. L'objectif était d'identifier ce qui fonctionne bien, ce qui pose problème et les principaux enseignements à tirer. Dans l'ensemble, le

⁵ L'engagement de procéder ainsi dès lors qu'un acte législatif existant est révisé a été pris dans le programme de travail de la Commission pour 2017 après que le programme REFIT existant a été consolidé pour la première fois dans le train de mesures de mai 2015.

⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1554365592517&uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1554365592517&uri=CELEX:32016Q0512(01))

⁷ COM(2017) 651 final: Mener à son terme le programme pour une meilleure réglementation: de meilleures solutions pour de meilleurs résultats; et COM(2016) 615 final: Améliorer la réglementation: de meilleurs résultats pour une Union plus forte. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_fr.pdf et <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-615-FR-F1-1.PDF>

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_fr

message est encourageant: l'amélioration de la réglementation a permis d'améliorer le mode d'élaboration des politiques et devrait rester au cœur de nos méthodes de travail pour l'avenir. Toutefois, des améliorations restent possibles et nous avons recensé des domaines qui devraient être explorés dans le cadre d'un débat plus large sur les améliorations à venir. Celles-ci dépendront des efforts accrus qui seront déployés conjointement par tous ceux qui participent à la conception et à la mise en œuvre des solutions proposées.

Au cours de ce bilan, nous avons passé en revue la littérature, consulté publiquement les autres institutions et organismes et demandé leur avis ainsi que celui des membres du personnel de la Commission qui intègrent les principes d'amélioration de la réglementation dans leur travail quotidien. Il a également été tenu compte des conclusions de la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”» (ci-après la «task-force»)⁹ ainsi que des engagements pris par la Commission en réaction à ces conclusions¹⁰.

Nous tenons à saluer les parties prenantes pour leurs contributions au bilan qui nous ont permis d'obtenir de précieuses informations sur la manière dont l'amélioration de la réglementation fonctionne actuellement. Les résultats détaillés de ce bilan sont présentés dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication¹¹. La présente communication expose tout d'abord les enseignements généraux qui peuvent être tirés et présente ensuite certains domaines spécifiques en matière d'amélioration de la réglementation dans lesquels de nouvelles améliorations peuvent être apportées.

2. ENSEIGNEMENTS GENERAUX

Il est généralement admis que des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines depuis 2015. Il est tout aussi généralement demandé que l'amélioration de la réglementation continue de faire partie intégrante de la méthode de travail de la Commission et s'accompagne d'une volonté permanente d'apporter de nouvelles améliorations à l'avenir.

Au-delà de certaines préoccupations individuelles, ce point de vue est largement partagé par tous les groupes de parties prenantes, ce qui contraste avec les opinions plus polarisées du passé et reflète la nature globale et équilibrée du système d'amélioration de la réglementation de la Commission. Les membres du personnel de la Commission interrogés ont estimé que les différents outils et principes visant à améliorer la réglementation sont adéquats, et ont formulé de nombreuses propositions utiles qui seront prises en compte dans notre réflexion sur la manière de perfectionner les outils visant à améliorer la réglementation et leur utilisation à l'avenir. Une analyse documentaire¹² a également montré que les experts se félicitent de la

⁹ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr

¹⁰ COM(2018) 703: Les principes de subsidiarité et de proportionnalité: renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union.

¹¹ SWD(2019) 156.

¹² Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review* [Le débat sur le programme de l'UE pour une meilleure réglementation: une analyse documentaire], EUR 29691 EN, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi: 10. 2760/46617, JRC116035.

volonté plus ferme de la Commission d'élaborer des politiques en se fondant sur des données factuelles, des orientations fournies dans ses lignes directrices et sa boîte à outils pour une meilleure réglementation, de la valeur du principe «évaluer avant d'agir» et des possibilités nettement accrues de participation à l'élaboration des politiques de l'UE. Enfin, une évaluation comparative des systèmes d'amélioration de la réglementation réalisée par l'OCDE en 2018 dans ses pays membres¹³ montre également que les réformes entreprises par la Commission en 2015 ont apporté des améliorations considérables. Dans l'ensemble, la politique réglementaire de la Commission figure désormais parmi les meilleures de l'OCDE¹⁴.

Il ressort clairement du bilan que l'amélioration de la réglementation est appréciée et qu'il est demandé que ce principe continue de s'appliquer et que de nouvelles améliorations soient apportées. *La raison d'être de l'amélioration de la réglementation est en réalité encore plus forte maintenant que par le passé.* Dans un monde «post-fait», où la désinformation, les chambres d'écho des médias sociaux et la propagande pure et simple concourent à saper le débat démocratique et l'autorité scientifique, l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles n'est ni juste une priorité du passé ni une pratique professionnelle normale d'aujourd'hui. Elle reste un impératif essentiel pour l'avenir.

Les outils d'amélioration de la réglementation sont appliqués dans un monde en constante mutation dans lequel les défis et les priorités en matière de politiques évoluent sans cesse. La réalisation de nos objectifs en matière de climat et des objectifs de développement durable des Nations unies est de plus en plus urgente. Dans le même temps, le rythme des transformations technologiques s'accélère. Dans ce monde de plus en plus complexe, il importe plus que jamais de comprendre les incidences intersectorielles et de recenser les possibilités de synergies pour élaborer et mettre en œuvre les solutions appropriées tout au long du cycle d'élaboration des politiques, de l'évaluation à la mise en œuvre. Il est important, par exemple, de disposer d'une réglementation qui encourage et, dans le même temps, exploite l'innovation au bénéfice de l'environnement, de l'économie et des citoyens de l'UE, ou de continuer à encourager la dimension numérique de notre réglementation. Ce sont là quelques-uns des changements qui vont remettre en question la manière dont nous élaborons nos politiques et soutenons nos propositions avec des données factuelles tirées d'évaluations et d'analyses d'impact.

Les principes d'amélioration de la réglementation devraient faire partie intégrante de la culture institutionnelle de toute autorité publique exerçant des fonctions analogues à celles qui incombent à la Commission européenne. Les conclusions de ce bilan, en particulier les entretiens avec les membres du personnel, indiquent clairement qu'un tel *changement culturel s'est opéré au sein de la Commission ces dernières années. Toutefois, ce changement n'est pas encore irréversible.* Pour garantir cette dernière étape, la Commission européenne devra continuer à mettre en avant, aux niveaux interne et externe, l'importance de l'amélioration de la réglementation pendant un certain temps encore.

Les outils et les procédures visant à améliorer la réglementation ont pour but de soutenir la prise de décision politique et non de la remplacer. Leur tâche fondamentale est de fournir la meilleure base possible pour prendre au bon moment les bonnes décisions quant aux mesures à mettre en place. La réalisation de cet objectif peut parfois représenter un réel défi, en raison

¹³ <http://www.oecd.org/fr/gouvernance/politique-de-la-reglementation-perspectives-de-l-ocde-2018-9789264305458-fr.htm>

¹⁴ En ce qui concerne la précédente évaluation de l'OCDE (antérieure au train de mesures «Mieux légiférer» de mai 2015), la Commission occupe maintenant la première position dans le classement de l'OCDE pour la participation des parties prenantes, a continué d'affiner et de perfectionner sa politique en matière d'analyse d'impact pour laquelle elle occupe la troisième place et a progressé en matière d'évaluation où elle atteint la quatrième place. Aucun pays ou pays associé n'obtient un meilleur classement pour ces trois aspects.

de besoins urgents et sans cesse nouveaux en ce qui concerne l'action à mener et des longs délais de mise en œuvre des processus d'amélioration de la réglementation. Concrètement, quelques adaptations des procédures visant à améliorer la réglementation et quelques exceptions en la matière ont été nécessaires, ce qui sera vraisemblablement aussi le cas à l'avenir. La Commission s'est efforcée de réduire au minimum les exceptions aux règles générales concernant la nécessité d'une évaluation, d'une consultation publique et d'une analyse d'impact, de justifier les exceptions de manière claire et transparente vis-à-vis du monde extérieur et de tout mettre en œuvre pour respecter autant que possible les principes d'amélioration de la réglementation dans certaines circonstances. Le bilan montre que cela a généralement été le cas, mais pas toujours. Dans la mesure du possible, il est nécessaire de redoubler d'efforts en matière de planification et d'amélioration de la communication pour ce qui est des aspects du processus d'amélioration de la réglementation concernant une initiative.

Les pratiques permettant de mieux légiférer ne sont pas sans coûts. Elles impliquent des investissements en termes de ressources financières et humaines et augmentent le temps nécessaire pour préparer une initiative en vue de son adoption, compte tenu des exigences formelles du processus d'élaboration de politiques. Ces investissements sont justifiés par les avantages qui y sont liés et contribuent à ce que les colégislateurs prennent des décisions plus rapides et mieux éclairées sur les propositions de la Commission. Toutefois, les coûts doivent rester proportionnés. Les conclusions du bilan suggèrent comment les processus visant à améliorer la réglementation pourraient devenir plus efficaces sans nuire à leurs objectifs. Nous devons mieux reconnaître, partager et exploiter l'expérience et l'expertise des membres du personnel de la Commission ainsi que celles du comité d'examen de la réglementation.

Enfin, le bilan a une fois de plus confirmé que l'on n'obtient une meilleure réglementation que si celle-ci participe d'un effort commun. Compte tenu de l'optimisation des outils et des processus mis en œuvre par la Commission, les nouvelles avancées reposent de plus en plus sur des améliorations que la Commission peut faciliter, mais qu'elle ne peut pas garantir seule. Par exemple, le bilan a clairement montré que la qualité des évaluations dépend d'une compréhension commune par les colégislateurs et les États membres du meilleur moment de procéder à une évaluation, des indicateurs et des cadres à utiliser pour mesurer les performances, ainsi que de la manière de collecter efficacement les informations de suivi nécessaires. L'utilité et la pertinence des analyses d'impact dépendent également de la question de savoir si l'impact des modifications substantielles apportées aux propositions de la Commission est également analysé, étant donné que les colégislateurs se sont engagés à procéder à une telle analyse s'ils le jugent approprié et nécessaire¹⁵. La question de savoir si les efforts de simplification dans les propositions de la Commission produisent les effets escomptés dépend du maintien des dispositions respectives par les colégislateurs et des choix des États membres en matière de mise en œuvre. La portée des consultations publiques dépend de la participation proactive d'autres institutions et des autorités nationales, régionales et locales. Il est nécessaire de déployer des efforts conjoints supplémentaires dans tous ces domaines.

3. QUESTIONS ET REFLEXIONS SPECIFIQUES POUR L'AVENIR

3.1. Ouvrir le processus d'élaboration des politiques

L'un des objectifs clés de cette Commission a été de promouvoir la participation des Européens et de la société civile dans nos activités d'élaboration des politiques. Nous avons considérablement investi pour fournir les outils nécessaires à cette fin, en offrant aux parties prenantes des possibilités de participer tout au long du cycle d'élaboration des politiques.

¹⁵ Voir le point 15 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

Nous avons instauré l'obligation de procéder à des consultations publiques pour toutes les analyses d'impact et évaluations, et nous avons considérablement augmenté le nombre de consultations publiques traduites dans toutes les langues de l'UE. Le nouveau portail «*Donnez votre avis*»¹⁶ offre désormais aux parties intéressées un point de contact en ligne unique pour en apprendre plus sur les activités d'élaboration de politiques de la Commission ainsi que pour formuler leurs observations, donner leurs points de vue et communiquer d'autres informations.

Ces mesures semblent avoir renforcé la participation des parties prenantes. Le nombre de visites sur le portail est désormais supérieur à 800 000 par an. Le nombre moyen de réponses aux consultations publiques et de retours d'informations est très variable, mais la tendance générale est à la hausse. Depuis le 1^{er} janvier 2015, certaines consultations ont suscité un très vif intérêt auprès du public¹⁷.

Encadré 2. Mécanisme de retour d'information sur les projets d'actes délégués: un exemple

La directive (UE) 2018/2001 sur les énergies renouvelables renforce les critères de durabilité pour la bioénergie grâce à différentes dispositions, y compris l'impact que la production de biocarburants peut avoir en raison de changements indirects dans l'affectation des sols (CIAS). La Commission était habilitée à adopter un acte délégué définissant des critères spécifiques pour recenser les biocarburants présentant un risque élevé ou faible d'entraîner un CIAS. À l'issue de plusieurs réunions avec les parties prenantes, les experts et les pays tiers, un projet d'acte délégué a été finalisé et publié pour une période de consultation de quatre semaines. À la suite de ce processus de consultation fiable et des nombreuses réponses reçues, la Commission a décidé de modifier un certain nombre de paramètres importants dans l'acte délégué¹⁸. Il s'agissait principalement des critères pour la certification des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse présentant un faible risque d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols, afin d'éliminer les éventuelles lacunes et de prévenir toute utilisation abusive de ces dispositions.

D'après l'évaluation comparative de l'OCDE, la Commission occupait la première place en 2018 pour son système de participation des parties prenantes¹⁹. Il ressort des réponses à la consultation publique menée par la Commission que les consultations et la transparence sont les deux domaines qui ont enregistré les avancées les plus importantes depuis 2015. Dans le même temps, la transparence et la consultation étaient également considérées comme les deux

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fr

¹⁷ Par exemple, la consultation de 2018 sur les [dispositions relatives à l'heure d'été](#) dans l'UE a attiré 4,6 millions de participants; la consultation de 2016 sur la [législation relative à la protection de la nature](#) a donné lieu à 550 000 réponses et celle sur la [politique agricole commune](#) en 2017 à plus de 300 000.

¹⁸ C(2019) 2055 final, règlement délégué de la Commission du 13 mars 2019 complétant la directive (UE) 2018/2001 en ce qui concerne, d'une part, la détermination des matières premières présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone et, d'autre part, la certification des biocarburants, bioliquides et combustibles issus de la biomasse présentant un faible risque d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols.

¹⁹ OCDE (2018), Politique de la réglementation: Perspectives de l'OCDE 2018, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/politique-de-la-reglementation-perspectives-de-l-ocde-2018_9789264305458-fr.

domaines nécessitant le plus d'améliorations à l'avenir. Il est largement admis que le système est perfectionné, mais qu'il n'est pas encore exploité à son plein potentiel.

La consultation publique a montré que les possibilités de participer à l'élaboration des politiques de la Commission étaient encore relativement mal connues. En outre, davantage de transparence est réclamée en ce qui concerne la manière dont la Commission rend compte des résultats de ses consultations publiques et demandes de retours d'informations ainsi que de leur utilisation; cette demande est également exprimée dans la littérature spécialisée. La task-force a également souligné la difficulté de recueillir les points de vue des autorités locales et régionales dans l'ensemble de l'Union. Depuis lors, le Comité des régions a mis en place un réseau pilote de pôles régionaux pour l'examen de la mise en œuvre de la politique de l'UE (RegHub) afin d'évaluer la mise en œuvre pratique de la législation de l'UE²⁰.

La Commission intensifiera sa collaboration avec le Comité des régions, le Comité économique et social européen, les représentations de la Commission dans les États membres, les autorités nationales et d'autres associations représentatives afin de sensibiliser l'opinion publique aux possibilités de contribuer à l'élaboration des politiques de la Commission. Nous examinerons en particulier les moyens d'encourager un plus grand nombre de personnes à s'abonner aux notifications par courriel du portail web de la Commission «*Donnez votre avis*» afin qu'elles soient tenues informées du lancement d'initiatives et de consultations pertinentes.

Nous reconnaissons par ailleurs que les consultations constituent une activité exigeant la mobilisation de ressources considérables pour les parties prenantes. Plus la qualité des questionnaires des consultations est élevée et plus nous expliquons clairement la manière dont les résultats sont pris en compte, plus les parties prenantes se rendront compte de la valeur de leur contribution et souhaiteront participer à nouveau. Cela rendra les réponses plus riches, justifiant ainsi d'autant plus l'investissement de la Commission dans des activités de consultation de grande qualité.

Des stratégies de consultation préparées plus minutieusement²¹ utilisant un large éventail d'outils de consultation et une plus grande sensibilisation des parties prenantes aux possibilités de participer, combinées à des documents de consultation de meilleure qualité et à des réponses plus satisfaisantes aux contributions des parties prenantes, sont des pistes clés pour optimiser encore les mécanismes de consultation publique de la Commission. Nous devrions réfléchir à la manière de renforcer et de contrôler la qualité des consultations publiques et de la communication des informations. Pour garantir que les exigences en matière de consultation restent proportionnées à leurs objectifs, il pourrait s'avérer nécessaire de réexaminer la valeur ajoutée de certaines des exigences actuelles.

3.2. De meilleurs outils pour de meilleures politiques

Les analyses d'impact, les évaluations, les instruments de soutien (y compris les lignes directrices pour une meilleure réglementation et la boîte à outils) et le contrôle de qualité indépendant assuré par le comité d'examen de la réglementation sont les instruments clés utilisés pour traduire les données factuelles et la contribution des parties prenantes en une analyse objective qui soutient la prise de décision politique.

²⁰ <https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>

²¹ Les services utilisent un large éventail d'outils de consultation, y compris des consultations publiques et ciblées. L'objectif de la stratégie de consultation est de concevoir une approche de consultation efficace et efficiente en identifiant les objectifs et la portée de la consultation, les parties prenantes concernées, les activités de consultation envisagées, leur calendrier et le régime linguistique.

La consultation publique et le retour d'information du personnel de la Commission ont largement soutenu l'élaboration de politiques fondée sur des données factuelles et ont donné lieu à des appréciations globalement positives quant aux progrès réalisés par la Commission en vue d'améliorer ses instruments. Les rapports annuels du comité d'examen de la réglementation font état de ces progrès. Les colégislateurs, la Cour des comptes européenne et d'autres institutions de l'UE, tout comme l'OCDE, ont aussi exprimé des avis largement positifs, relayés également par de nombreuses études indépendantes²². La plupart de ces avis signalent néanmoins des lacunes et les points à améliorer.

Analyses d'impact

Les analyses d'impact servent principalement à éclairer la prise de décision politique de la Commission. Elles justifient la nécessité et la valeur de l'action de l'Union et présentent des informations sur les personnes qui seront concernées et de quelle manière, en veillant à ce que les incidences économiques, sociales et environnementales soient examinées conjointement. Elles sont à présent systématiquement examinées lors des délibérations du Parlement européen et du Conseil sur les propositions de la Commission. Une meilleure compréhension des données factuelles et des incidences qui sous-tendent les choix stratégiques facilite la procédure législative. Les analyses d'impact sont également un outil de communication important pour légitimer l'action de l'UE, dans la mesure où elles expliquent le contenu des propositions de la Commission et la manière dont les données factuelles qui sous-tendent les choix opérés ont été pesées.

Cependant, chaque initiative ne doit pas être accompagnée d'une analyse d'impact; dans certains cas, cela ne serait pas pertinent²³ et dans d'autres, cela ne serait simplement pas possible. Entre 2015 et 2018, 8,5 % des propositions de la Commission annoncées dans les programmes de travail de la Commission²⁴ n'étaient pas étayées par une analyse d'impact, dans des cas où elle aurait été souhaitable²⁵. Ce pourcentage est supérieur à celui que nous aurions espéré, mais il doit être replacé dans le contexte politique dominant et considéré à la lumière du besoin pressant de répondre rapidement aux évolutions, comme celles dans les domaines de la migration et de la sécurité. Il y aura toujours des situations qui justifient des exceptions; toutefois, nous reconnaissons la nécessité de le faire savoir et d'en expliquer les raisons le plus tôt possible²⁶. Dans de tels cas, nous veillerons à ce que les documents de travail qui accompagnent les propositions de la Commission ou les exposés des motifs dûment renforcés fournissent de manière systématique les informations disponibles et une analyse approfondie des différentes options. Dans les cas où il n'est pas prévu de procéder à une analyse d'impact, le public est informé par des feuilles de route. Il est donc important de mieux faire connaître les feuilles de route et d'en assurer rapidement la publication.

Une deuxième question essentielle est l'ampleur de l'analyse d'impact et la lisibilité des rapports. Les parties prenantes souhaitent que les analyses d'impact soient plus conviviales et qu'elles présentent en même temps une analyse plus approfondie d'un ensemble variable

²² Voir SWD(2019) 156, notamment la section 4.

²³ Dans sa «boîte à outils» pour une meilleure réglementation (outil #9), la Commission a élaboré des orientations précises pour déterminer la nécessité éventuelle d'effectuer une analyse d'impact: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_en

²⁴ Annexe 1 et annexe 2 des propositions des programmes de travail de la Commission.

²⁵ Pour 19,5 % de propositions supplémentaires, une analyse d'impact n'a pas été jugée nécessaire. Pour de plus amples informations, voir le SWD(2019) 156, section 4.

²⁶ SWD(2017) 350: lignes directrices pour une meilleure réglementation, encadré n°1; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

d'incidences. Ces deux impératifs divergents doivent être soigneusement équilibrés. Néanmoins, deux enseignements généraux émergent:

Premièrement, les évaluations concernant la subsidiarité, présentées dans les analyses d'impact, sont souvent plutôt générales, trop legalistes et formalistes. Elles sont également distinctes de l'évaluation concernant la proportionnalité des différentes options stratégiques. Nous avons déjà répondu positivement aux recommandations de la task-force pour remédier à ce problème²⁷ et nous nous sommes engagés notamment à intégrer la «grille» commune proposée par la task-force pour évaluer la subsidiarité et la proportionnalité dans nos analyses d'impact, exposés des motifs et orientations pour une meilleure réglementation.

Deuxièmement, lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau approprié d'analyse, il convient de prendre en compte l'ampleur de l'incidence attendue et la limite à la profondeur de l'analyse imposée par les contraintes liées aux données disponibles, au calendrier et aux ressources, tout en tenant compte de l'importance de préserver l'équilibre et l'exhaustivité du processus de l'analyse d'impact.

Évaluations

L'évaluation est l'un des piliers fondamentaux d'une meilleure réglementation. Elle nous permet de vérifier si la législation européenne et les programmes de financement produisent les résultats escomptés, s'ils restent pertinents et adaptés à leur finalité. Elle recense les problèmes et leurs causes pour ensuite alimenter les analyses d'impact et les propositions susceptibles de produire de meilleurs résultats. Elle fournit également les données factuelles nécessaires pour simplifier et éviter les coûts inutiles, sans nuire aux objectifs stratégiques. En 2015, nous avons adopté une approche commune pour toutes les évaluations et nous nous sommes engagés à évaluer systématiquement la législation avant de proposer une révision. À la fin de l'année 2018, la Commission avait réalisé 259 évaluations. Près de trois quarts des analyses d'impact à l'appui des révisions législatives sont désormais accompagnés d'une évaluation.

Le principe qui consiste à «évaluer avant d'agir» fonctionne bien donc. Cependant, le bilan fait aussi clairement apparaître la nécessité d'améliorer la qualité des évaluations (notamment en ce qui concerne la conception et l'objectivité), que leur calendrier n'est pas toujours approprié et qu'elles pourraient être rendues plus efficaces dans la pratique. Il subsiste toutefois des obstacles pratiques et politiques importants à surmonter pour y parvenir.

En premier lieu, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ne disposent pas encore d'une approche cohérente pour évaluer la législation, en dépit des engagements pris dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»²⁸. Souvent, la Commission ne dispose pas d'informations adéquates sur le fonctionnement de la législation de l'Union dans les États membres, étant donné que la législation, telle qu'elle est adoptée par les colégislateurs, ne retient pas les mesures proposées qui permettraient de collecter les données nécessaires et partant, de réaliser une bonne évaluation. L'obtention de données sur les performances et les répercussions de la législation de l'UE dans la pratique dans l'ensemble des États membres demeure un défi. Dans d'autres cas, les colégislateurs ajoutent des exigences relatives à une série de réexamens différents ou imposent des délais trop courts pour évaluer la législation, ce qui ne permet pas d'avoir suffisamment de recul pour bénéficier de l'expérience pratique de l'application des règles. La Cour des comptes européenne a récemment reconnu ces lacunes. La solution nécessite un degré de coopération entre le Parlement européen, le Conseil et la

²⁷ COM(2018) 703: Les principes de subsidiarité et de proportionnalité: renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union.

²⁸ Voir les points 22 et 23 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

Commission²⁹, qui va au-delà de ce qui a été proposé dans les récentes conclusions du Conseil³⁰. Afin d'améliorer la qualité des évaluations, la Commission veillera en particulier à inclure, dans ses futures propositions, des dispositions en matière de suivi et de compte rendu, et insistera notamment sur le maintien de ces dispositions dans la législation sur le futur cadre financier pluriannuel.

En second lieu, même si le principe «évaluer avant d'agir» est appliqué, les évaluations ne sont pas toujours exploitées au mieux. Dans ses analyses d'impact, la Commission pourrait faire un meilleur usage des évaluations en les utilisant comme base pour définir le problème et le Parlement européen et le Conseil n'en tiennent généralement pas compte dans leur travail³¹. Les évaluations et les analyses d'impact devraient être mieux reliées, de manière à ce que les conclusions des unes soient utilisées de manière plus efficace par les autres. De cette manière, les décideurs politiques se fieraient davantage aux évaluations, ce qui augmenterait l'incitation à réaliser des évaluations utiles et de qualité. La qualité des évaluations dépend en grande partie de leur conception initiale, de la disponibilité d'informations de qualité en ce qui concerne le fonctionnement de la législation, de la pertinence des questions posées pour l'élaboration de politiques concrètes et de la portée de l'analyse. Si la portée est trop étroite, des facteurs importants peuvent être omis. Les évaluations devraient toujours porter sur l'ensemble de la législation pertinente, y compris les actes délégués et les actes d'exécution, et sur la mise en œuvre au niveau national du droit de l'Union, dans la mesure où la source des problèmes pourrait aussi s'y trouver. Conformément aux recommandations de la task-force³², il faudrait veiller à trouver le moyen d'améliorer le dialogue avec ceux qui sont directement concernés par l'application de la législation de l'Union aux niveaux local et régional, afin de recueillir directement leur expertise personnelle.

Le comité d'examen de la réglementation

C'est en 2015³³ que nous avons mis en place le comité d'examen de la réglementation afin de remplacer l'ancien comité d'analyse d'impact. Si on le compare à son prédécesseur, le nouveau comité bénéficie considérablement d'une plus grande indépendance et capacité, puisqu'il est composé de sept membres à temps plein, qui n'ont aucune responsabilité en matière d'élaboration des politiques, et dont trois sont recrutés en dehors de la Commission. Les tâches fondamentales du comité ont été étendues, afin de contrôler la qualité des évaluations importantes et pas uniquement des analyses d'impact, comme cela était le cas auparavant. En effectuant un contrôle critique et rigoureux de la qualité des analyses d'impact et en promouvant les améliorations nécessaires, le comité joue un rôle clé pour garantir l'objectivité et la crédibilité de la base factuelle sur laquelle se fondent les décisions politiques de la Commission. Dans le nombre très limité de cas où la Commission a pris la décision politique de présenter une initiative en dépit de l'absence d'un avis favorable du comité attestant de l'adéquation de l'analyse d'impact sous-jacente, nous avons expliqué publiquement les raisons de notre choix. Nous avons aussi souvent adapté nos propositions

²⁹ Rapport spécial n° 16/2018 de la Cour des comptes européenne: *Les réexamens ex post de la législation de l'UE: un système bien rodé mais incomplet*. Voir les points 52 à 56; 85 à 87 et la recommandation n°1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_FR.pdf

³⁰ Conclusions du Conseil des 29 et 30 novembre 2018 st14137/18, approuvées par le COREPER le 14 novembre 2018: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/en/pdf>

³¹ Points 63, 69 et 70 du rapport spécial de la Cour des comptes européenne n° 16/2018: *Les réexamens ex post de la législation de l'UE: un système bien rodé mais incomplet*.

³² COM(2018) 703: Les principes de subsidiarité et de proportionnalité: renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>

³³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fr

pour refléter une base factuelle moins solide, en proposant par exemple des mesures moins intrusives, compte tenu des préoccupations du comité en ce qui concerne la proportionnalité de l'option privilégiée dans certaines analyses d'impact³⁴.

Les rapports du comité ont montré que son examen a une influence positive sur la qualité des analyses d'impact et des évaluations³⁵. Les réponses à la consultation publique ont également confirmé l'avantage apporté par le comité. Les membres du personnel de la Commission ont indiqué que le fait de devoir répondre aux questions du comité constitue en fait une bonne préparation pour expliquer ensuite les choix stratégiques de la Commission, au moment des négociations législatives ultérieures. La contribution positive du comité d'examen de la réglementation à l'amélioration de la qualité des propositions législatives est pleinement reconnue, même si certaines parties prenantes préféreraient que le comité ait une structure différente. Le bilan a mis en évidence à la fois la nécessité de sensibiliser davantage le public au travail du comité, et celle de mieux tirer parti de son expertise et expérience au sein de la Commission, afin de contribuer davantage à l'amélioration générale des analyses d'impact et des évaluations.

3.3. Maintenir la législation existante adaptée à sa finalité

La législation devrait rester adaptée à sa finalité et fournir les résultats voulus par les législateurs de l'UE et escomptés par le public. La Commission actuelle s'est concentrée sur la nécessité d'éviter les coûts inutiles, sans jamais compromettre nos objectifs stratégiques ambitieux. Nous avons veillé tout particulièrement à ce que la législation soit progressivement adaptée à l'ère numérique. Rendre la législation plus simple et moins contraignante permet également d'améliorer sa mise en œuvre et le contrôle de son application, et, en fin de compte, d'atteindre de meilleurs résultats. C'est particulièrement le cas pour les petites et moyennes entreprises.

À cette fin, nous avons accordé progressivement une attention plus importante au programme REFIT, en le soutenant par la mise en place de la plateforme REFIT constituée d'un groupe d'experts de haut niveau dont le rôle est de proposer des mesures visant à réduire les charges existantes, sans porter atteinte aux objectifs stratégiques, et nous avons communiqué plus largement les résultats obtenus.

Entre 2015 et 2018, la Commission a présenté 150 mesures visant à simplifier la législation de l'Union. La plateforme REFIT a soutenu ces efforts. Elle a traité 684 contributions des parties prenantes et adopté 89 avis³⁶ auxquels la Commission a répondu, y compris dans le cadre de ses programmes de travail annuels. Chaque année³⁷, la Commission communique de manière transparente les résultats de ces efforts dans un tableau qui est à présent disponible en ligne et qui est plus convivial³⁸. L'encadré ci-dessous présente quelques exemples.

³⁴ Pour d'autres exemples, voir la section 4.3 du SWD(2019) 156.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf

³⁶ Ils portaient sur 129 contributions, dans la mesure où plusieurs contributions des parties prenantes comprenaient simplement des demandes d'information ou concernaient des questions qui dépassaient le champ de compétence de la plateforme REFIT.

³⁷ Voir par exemple l'examen annuel de la charge pour 2018: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey_fr

³⁸ <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>

Encadré 3. Exemples de simplification de la réglementation entrée en vigueur en 2018

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour le commerce électronique transfrontalier entre entreprises et consommateurs³⁹. Initialement proposée en 2016, cette législation instaure un guichet unique par lequel les commerçants qui vendent des biens en ligne à leurs clients peuvent accomplir leurs obligations en matière de TVA par l'intermédiaire d'un portail en ligne facile d'utilisation. Les commerçants en ligne ne devront plus s'enregistrer aux fins de la TVA dans chaque État membre où ils vendent leurs produits. Au moment de la présentation de notre proposition, la Commission avait estimé que le guichet unique générera une économie d'un montant total de 2,3 milliards d'euros pour les entreprises et une augmentation de 7 milliards d'euros de recettes de TVA pour les États membres.

Portail numérique unique pour donner accès à des informations, des procédures et des services d'assistance et de résolution de problèmes⁴⁰. Initialement proposée en 2017, cette législation instaurait un portail numérique unique pour garantir aux citoyens et aux entreprises de l'UE un accès centralisé aux informations dont ils ont besoin pour exercer leurs droits dans l'UE. Ce portail intègre plusieurs réseaux et services du niveau national et de l'UE. Il propose une interface conviviale dans toutes les langues officielles de l'Union. Au moment de la présentation de notre proposition, la Commission a estimé que le portail numérique unique pourrait réduire de 60 % le nombre d'heures (1,5 million) que les personnes consacrent actuellement aux recherches en ligne, avant de se rendre à l'étranger, et permettrait aux entreprises d'économiser entre 11 et 55 milliards d'euros par an.

Coopération dans le domaine de la protection des consommateurs⁴¹. Initialement proposée en 2016, la législation modernise les mécanismes de coopération, afin de réduire le préjudice causé aux consommateurs par les infractions transfrontalières. Le règlement assure une protection des consommateurs plus rapide, tout en économisant du temps et des ressources pour les États membres et les entreprises. Grâce à des pouvoirs de coopération accrus, les autorités peuvent agir plus rapidement et réduire les coûts, en luttant conjointement contre les infractions en ligne les plus répandues. Les entreprises exerçant leurs activités dans l'ensemble des États membres ou dans une large majorité d'entre-eux auront la possibilité de négocier des engagements au niveau de l'UE, ce qui permettra de résoudre les problèmes des consommateurs de manière plus simple, plus rapide et moins coûteuse.

Fonds structurels et d'investissement européens⁴². Initialement proposé en 2016, le règlement prévoit des dispositions concrètes en matière de simplification, afin de rendre le recours aux Fonds plus simple pour les bénéficiaires et les autorités, et d'assouplir les règles financières. Au moment de la présentation de la proposition, la Commission a estimé que ces simplifications réduiraient les coûts de mise en œuvre des règles de l'UE et le nombre d'erreurs, ce qui contribuerait à optimiser les incidences du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Le bilan indique que les efforts déployés par la Commission pour simplifier et réduire les charges inutiles sont appréciés et ont donné des résultats. Cependant, ces efforts n'ont pas donné lieu à une communication appropriée et ne sont généralement pas considérés comme suffisants.

³⁹ COM(2016) 757.

⁴⁰ COM(2017) 256.

⁴¹ COM(2016) 283

⁴² COM(2016) 605; les travaux du groupe de haut niveau d'experts indépendants chargé du suivi de la simplification pour les bénéficiaires des Fonds structurels et d'investissement européens, qui a été établi par la Commission en juillet 2015, ont permis de recenser les possibilités d'alléger les règles de la politique de cohésion de toute complexité inutile.

Il est donc nécessaire d'examiner les raisons pour lesquelles la simplification est souvent compliquée et la réduction de la charge, contraignante. Il est important d'éviter de plaider en faveur d'efforts visant à quantifier les coûts et les avantages au-delà d'une limite raisonnable. L'objectif est de simplifier et non de quantifier en soi. Si elle reste néanmoins utile, la quantification est souvent limitée par la nature qualitative de certaines incidences ou la disponibilité et la solidité des données. Cet exercice est particulièrement difficile lorsqu'il s'agit de quantifier les avantages, là où les méthodes qualitatives sont souvent plus appropriées.

Nous restons sceptiques quant à l'utilité des types d'approches ciblées en matière de réduction de la charge que le Conseil et certains États membres en particulier nous ont demandé d'adopter. Nous avons exposé en détail les raisons de notre position en 2017 et aucune de ces raisons n'a changé⁴³. Les approches ciblées tendent à négliger le fait qu'il est légitime et nécessaire d'imposer certains coûts si l'on veut poursuivre d'importants objectifs sociétaux. La Commission préfère se concentrer sur les coûts qui ne sont pas nécessaires pour atteindre les objectifs visés par la législation, sur la base de données factuelles et en associant les parties prenantes. Cette approche est plus transparente, moins arbitraire et peu susceptible d'entraîner une déréglementation qui empêcherait d'atteindre les objectifs stratégiques souhaités.

La Commission poursuivra sa réflexion pour trouver la meilleure manière de déterminer le potentiel de simplification et le traduire dans les objectifs du programme REFIT, ou d'adopter plus facilement des mesures de simplification et en accroître la visibilité. Il serait également utile de mieux recenser les coûts excessifs dans les évaluations. Le rapport de la task-force a attiré l'attention sur les effets combinés de la législation (y compris des actes délégués et des actes d'exécution) dont l'incidence pourrait ne pas être suffisamment bien évaluée. Le programme REFIT pourrait probablement jouer un rôle accru pour repérer et réduire la densité législative⁴⁴, avec le soutien de la plateforme REFIT.

Les conclusions du bilan font état du soutien dont bénéficie la plateforme REFIT. La plateforme elle-même est satisfaite de sa contribution à l'effort déployé dans le cadre du programme REFIT et estime qu'il devrait se poursuivre sous sa forme actuelle⁴⁵. La plupart des parties prenantes souhaitent que la plateforme devienne plus productive, qu'elle rassemble davantage d'idées en matière de simplification, et que ces idées débouchent plus rapidement sur des changements concrets. La Commission souscrit à ces objectifs.

La plateforme a la capacité de mobiliser et de canaliser les connaissances sur la mise en œuvre pratique et l'incidence de la législation de l'UE. Cependant, un effort accru est nécessaire pour exploiter ce potentiel d'une manière plus efficace et efficiente. La plateforme nécessite des investissements considérables de la part de ses membres et de la Commission. Toute plateforme qui lui succéderait devrait ainsi simplifier ses méthodes de travail, être mieux connue du grand public et fournir un retour d'informations en temps utile. Elle devrait mettre davantage l'accent sur des questions telles que la subsidiarité, la proportionnalité, la

⁴³ Pour de plus amples informations, voir COM(2017) 651: Mener à son terme le programme pour une meilleure réglementation: de meilleures solutions pour de meilleurs résultats; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_fr.pdf

⁴⁴ La densité législative se définit comme le nombre de textes législatifs dans un domaine d'action donné.

⁴⁵ Plateforme REFIT, avis XXII.10.a «Enquête de la plateforme REFIT – Perspectives futures», adopté le 14 mars 2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_en

densité législative, outre l'accent déjà mis sur la simplification⁴⁶. À cette fin, il conviendrait d'explorer les manières d'élargir l'ampleur de son expertise et de renforcer l'engagement des autorités locales et régionales chargées de mettre en œuvre une grande partie de la législation de l'Union.

Les activités du Comité des régions et du Comité économique et social européen pourraient stimuler les travaux de la plateforme. Les membres de la plateforme eux-mêmes pourraient lancer des travaux liés aux évaluations programmées de la législation, en s'appuyant sur leurs contacts avec les réseaux existants dans les États membres. Les contributions fournies à la task-force pourraient constituer un bon point de départ⁴⁷.

3.4. Une meilleure réglementation comme un effort partagé

L'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»⁴⁸ de 2016 traduit la responsabilité conjointe du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, pour élaborer une législation de l'Union de haute qualité, fondée sur les principes d'une meilleure réglementation, de transparence et de coopération tout au long du cycle législatif. Si l'accord est encore relativement récent, il a néanmoins débouché sur quelques réussites notables. La déclaration commune annuelle, signée par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, dresse la liste des propositions qui devraient bénéficier d'un traitement prioritaire dans le cadre du processus législatif. En ce qui concerne les actes délégués et les actes d'exécution, des progrès ont été accomplis afin de remplacer les anciennes procédures par celles prévues par le traité de Lisbonne⁴⁹, de convenir des critères à appliquer lors du recours⁵⁰ à des actes délégués ou des actes d'exécution, et d'élargir le processus d'adoption d'actes délégués⁵¹. La Commission présente actuellement un examen annuel de la charge lié à la simplification de la législation de l'Union.

Les progrès sont mitigés en ce qui concerne les autres volets de l'accord. Par exemple, le service de recherche du Parlement européen fournit régulièrement les premières évaluations de la qualité des analyses d'impact de la Commission européenne et a effectué 40 analyses d'impact portant sur des modifications substantielles proposées par le Parlement européen. Le Conseil a établi sa propre capacité pour analyser ses modifications substantielles sans toutefois l'avoir jamais utilisée.

⁴⁶ Section 4.5 du document COM(2018) 703: Les principes de subsidiarité et de proportionnalité: renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union.

⁴⁷ Annexe VI du rapport de la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”». https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr.pdf

⁴⁸ Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» adopté par le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission; JO L 123 du 12.5.2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1554365592517&uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1554365592517&uri=CELEX:32016Q0512(01))

⁴⁹ Le Parlement européen et le Conseil (en tant que colégislateurs) peuvent habiliter la Commission à adopter des actes dérivés du droit de l'Union. Cette délégation de pouvoir est fondée sur les articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cependant, de nombreuses délégations de pouvoirs qui suivent l'ancienne procédure de réglementation avec contrôle, continuent d'exister dans le droit de l'Union et il convient de les actualiser. La Commission a présenté une proposition visant à aligner au total 168 actes [(COM(2016)799], dont 64 ont obtenu l'accord des colégislateurs, qui est sur le point d'être finalisé.

⁵⁰ Les délibérations du Parlement européen et du Conseil sur le choix entre les actes délégués (article 290 du TFUE) et les actes d'exécution (article 291 du TFUE) sont souvent difficiles. Les critères utilisés tendent à rendre ces choix moins controversés.

⁵¹ Un nouveau registre commun des actes délégués, ouvert au public, a été lancé en décembre 2017. Ledit registre permet désormais au public d'accéder aux différentes étapes dans la préparation, l'adoption, l'examen et la publication des actes délégués: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

Comme indiqué plus haut, une coopération accrue est nécessaire pour établir une base et fournir les données nécessaires pour effectuer une meilleure évaluation de la législation de l'Union. En outre, les États membres ne déclarent pas encore de manière transparente lorsqu'ils transposent des mesures nationales qui vont au-delà des exigences du droit de l'Union (surtransposition)⁵². La Commission a investi dans une plateforme informatique visant à accroître la transparence dans ce domaine, mais seuls deux États membres ont notifié de telles dispositions au cours des trois dernières années⁵³. Il importe que les choix des États membres en matière de transposition et de mise en œuvre n'entraînent pas une complexité accrue et injustifiée.

Il est possible de perfectionner la manière dont les procédures d'amélioration de la réglementation au niveau de l'UE et national peuvent interagir positivement. Comme l'a récemment fait remarquer l'OCDE, plusieurs États membres pourraient mieux informer leurs parties prenantes des possibilités offertes par les consultations et les mécanismes de retour d'information de la Commission, ou fournir de meilleures données factuelles et informations au cours de l'élaboration de la réglementation, afin de compléter les pratiques existantes de la Commission européenne⁵⁴.

4. CONCLUSIONS

La Commission actuelle a mis les pratiques de meilleure réglementation au centre de son processus d'élaboration des politiques. Cela a contribué à améliorer les résultats qui se concentrent sur les dix priorités politiques, définies au début de notre mandat.

Pour ce qui est de l'avenir, la nécessité d'élaborer des politiques sur la base de données factuelles à l'appui des priorités politiques de l'UE continuera de croître. Une meilleure réglementation fait de plus en plus partie intégrante de la culture institutionnelle de la Commission et est largement soutenue par les parties prenantes qui souhaitent participer, davantage encore et de manière plus significative, au processus d'élaboration des politiques. Il reste néanmoins des progrès à faire dans la manière dont sont organisés les processus qui participent à une meilleure réglementation. Des efforts conjoints renforcés, en commençant par l'application de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», contribueraient aussi à améliorer la qualité de la législation de l'Union.

La présente communication a donc mis en évidence certains principes transversaux à prendre en compte et a défini des pistes de réflexion pour soutenir notre engagement d'améliorer la réglementation dans les années à venir.

⁵² Plateforme REFIT, avis XXII.9.a «Transposition transparente (mise en œuvre)» adopté le 14 mars 2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_en

⁵³ Voir le point 43 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

⁵⁴ OCDE (2019), *Meilleures pratiques de réglementation dans l'Union européenne*, publications OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>