



Bruxelles, le 2.10.2013
COM(2013) 685 final

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

**Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT):
résultats et prochaines étapes**

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions

Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): résultats et prochaines étapes

I. Introduction

La réglementation constitue un élément essentiel de la société moderne et de la bonne gouvernance. Une réglementation au niveau de l'UE apporte une valeur ajoutée dans des domaines tels que la concurrence, le commerce et le marché intérieur pour créer des conditions de concurrence équitables qui ouvrent des perspectives aux entreprises, aux travailleurs et aux consommateurs. Elle protège également la santé et la sécurité des citoyens, des consommateurs et des travailleurs. La législation européenne crée un cadre commun qui aligne vingt-huit législations nationales différentes ou qui se substitue à elles. Elle permet aux États membres de coopérer afin de garantir les libertés et les droits fondamentaux, d'ouvrir des perspectives par essence transfrontières - telles que celles qu'offrent l'internet ou la mobilité de la main-d'œuvre - et de remédier à des problèmes qui ne s'arrêtent pas aux frontières nationales - entre autres, le changement climatique, la pollution environnementale, les menaces pour la santé des animaux et des plantes. Le cadre juridique et institutionnel, qui prévoit une surveillance de l'application du droit par la Commission et la Cour de justice européenne, donne aux États membres l'assurance que la législation de l'UE est appliquée correctement dans toute l'Union. Dans le même temps, la réglementation de l'UE est souvent accusée d'imposer un trop grand nombre d'exigences qui étouffent les entreprises, et notamment les plus petites d'entre elles¹.

Pour répondre à cette préoccupation, la Commission a œuvré ces dernières années pour une rationalisation de la législation et une réduction des charges réglementaires. Depuis 2005, elle a approuvé 660 initiatives visant à une simplification, à une codification ou à une refonte².

¹ Voir également les résultats du dernier Eurobaromètre standard: 74 % des Européens pensent que l'UE est trop bureaucratique.

(Question QA16.4 à la page 59: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf)

² La *codification* est le processus qui consiste à rassembler en un nouveau texte unique un acte législatif et toutes ses modifications. La *refonte* ressemble à la codification en ce sens qu'elle réunit un acte législatif et toutes ses modifications en un nouveau texte unique, mais à la différence de la codification, la refonte comporte de nouvelles modifications de fond, car des modifications sont apportées à l'acte original lors de l'élaboration du texte de refonte. Dans les deux cas, le nouvel acte passe par toutes les étapes du processus législatif et remplace les actes codifiés.

Plus de 5 590 actes législatifs ont été abrogés. Le nouveau cadre législatif pour la commercialisation des produits suppose une simplification importante de la réglementation et une réduction des charges qui pèsent sur les entreprises dans de nombreux domaines - agriculture, statistiques, santé des animaux et des plantes, TVA, transport, marchés publics, comptes annuels, pour n'en citer que quelques-uns. En ce qui concerne la politique de l'environnement, des directives-cadres ont été adoptées pour l'eau, l'air, les émissions industrielles et les déchets. Le cadre juridique s'en est ainsi trouvé simplifié, le nombre de directives dans chaque domaine réduit et la mise en œuvre assouplie. Des directives concernant la santé et la sécurité au travail permettent aux États membres d'offrir une certaine flexibilité aux petites entreprises.

La Commission a considérablement changé sa façon d'élaborer la réglementation. À présent, tous ses services recourent systématiquement aux analyses d'impact et à la consultation des parties prenantes. Les formalités administratives ont été réduites de bien plus que l'objectif de 25 % fixé dans le programme d'action pour la réduction des charges administratives. Les principes et les pratiques de la réglementation intelligente sont le fil rouge qui parcourt l'action de la Commission. Mais pour que la dynamique soit maintenue, il convient de relancer constamment le processus. La réglementation intelligente est un processus continu et non une opération ponctuelle. Il est essentiel d'adapter la législation de l'UE aux besoins si l'on veut remettre l'Europe sur les rails de la croissance et de l'emploi. La Commission a donc lancé, en décembre 2012, un programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)³. REFIT est l'expression de l'attachement constant de la Commission à un cadre réglementaire simple, clair, stable et prévisible pour les entreprises, les travailleurs et les citoyens. Il a pour objectif de passer au crible l'ensemble des textes législatifs de l'UE afin de débusquer les charges administratives, les incohérences, les lacunes ou les dispositions inefficaces et de présenter les propositions nécessaires dans le prolongement de cet examen.

La présente communication expose les résultats de l'examen publié par la Commission en août 2013⁴. Elle dresse l'inventaire des domaines dans lesquels la Commission prendra des mesures et ceux pour lesquels elle a décidé que, dans l'intérêt d'une réglementation affûtée, aucune action n'était nécessaire pour l'heure. Elle recense également les difficultés rencontrées au cours de la première phase de la mise en œuvre du programme REFIT et esquisse une ébauche des prochaines étapes. L'annexe énumère les actions mises en œuvre ou proposées aux colégislateurs dans le cadre d'une réglementation affûtée.

II. Résultats de l'examen du programme REFIT

³ COM(2012) 746 final.

⁴ SWD(2013) 401 final.

L'examen a montré que, ces dernières années, la Commission n'avait pas ménagé ses efforts pour que la législation reste adaptée aux besoins, en la simplifiant et en réduisant les coûts. Certaines initiatives ont été mises en œuvre, d'autres sont en cours d'examen par les colégislateurs avant d'être adoptées. L'examen a également permis de mettre en exergue les domaines où une révision législative (consolidation, simplification) est nécessaire et ceux où il convient de procéder à une analyse plus approfondie (évaluations et bilans de qualité) pour préparer la révision de la réglementation.

1. Progrès accomplis et résultats obtenus à ce jour

Les résultats montrent clairement que les principes de la réglementation intelligente ont été intégrés dans le cycle d'élaboration des politiques dans tous les domaines d'action et que tous les instruments de la réglementation intelligente (analyses d'impact, consultation des parties prenantes et évaluations) sont appliqués de façon cohérente dans lesdits domaines.

Les instruments de la réglementation intelligente font partie intégrante du cycle d'élaboration des politiques. Aujourd'hui, pratiquement toutes les propositions de la Commission susceptibles d'avoir une incidence importante sont accompagnées d'une analyse d'impact et une attention croissante est accordée à l'évaluation ex post des politiques menées dans leur cadre⁵. Entre 2010 et 2012, La Commission a mené des consultations auprès de 340 partenaires publics et de toute une série de partenaires sociaux afin de recueillir l'avis des citoyens, des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes du monde des affaires et de la société civile et d'alimenter le processus d'élaboration et d'examen des politiques avec leurs observations⁶.

Ces dix dernières années, la Commission a soumis ses politiques à des réformes majeures en vue notamment d'une simplification importante et d'une réduction des charges réglementaires. En voici quelques exemples.

La directive sur les services a eu pour effet de modifier les législations nationales et a permis d'éliminer des centaines d'exigences discriminatoires, injustifiées ou disproportionnées imposées à l'échelle nationale. Les régimes d'autorisation ont été simplifiés dans les secteurs de services clés tels que les échanges commerciaux, les professions réglementées, la construction, le tourisme, etc. La Commission œuvre avec les États membres à l'élimination

⁵ 29 % des règlements passés au crible ont été évalués, 13 % le sont actuellement et 19 % doivent l'être.

⁶ Le système d'analyse d'impact de la Commission est largement reconnu pour sa qualité. [Voir notamment: OCDE 2011, «Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission»; Parlement européen 2011, «Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU»; CEPS/Université d'Exeter 2012, «Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings»; rapport spécial n° 3/2010 de la Cour des comptes européenne «L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décision?»].

des obstacles à la fourniture transfrontière de services afin de garantir une mise en œuvre ambitieuse ainsi qu'elle est définie dans une communication de 2012⁷. Elle poursuit en outre ses travaux sur les activités des professions réglementées en vue de renforcer la liberté d'établissement dans ce secteur⁸.

Le «paquet brevet», qui établit une protection par brevet unitaire et crée une juridiction unifiée du brevet, sera source d'avantages importants et permettra de réaliser des économies substantielles. Le coût administratif de la délivrance d'un brevet unitaire offrant une protection uniforme dans presque tous États membres sera réduit dans des proportions pouvant atteindre 80 %. L'existence d'une juridiction unifiée du brevet signifie que les entreprises pourront éviter qu'un même litige soit traité par diverses instances dans plusieurs États membres, comme c'est le cas actuellement.

Le code frontières Schengen et le code des visas ont considérablement facilité les échanges et les voyages en créant une zone sans frontières internes où les citoyens, les hommes d'affaires et les touristes peuvent circuler librement sans faire l'objet de contrôles frontaliers. Depuis 1985, cette zone s'est progressivement étendue et englobe aujourd'hui presque tous les États de l'UE et quelques États tiers associés.

Dans le domaine des entreprises et de l'industrie, par exemple, de nouveaux règlements concernant les véhicules agricoles ou forestiers, les véhicules automobiles légers et la métrologie ont abrogé respectivement 24, 15 et 8 directives.

Dans le domaine de l'environnement, la directive-cadre sur l'eau a permis de ramener le nombre de directives consacrées à l'eau de 18 à 9. Cette directive, de même que le système européen d'information sur l'eau, ont également simplifié et réduit les obligations de déclaration. La directive relative aux émissions industrielles de 2010 représente un effort considérable de consolidation car elle a permis l'abrogation de sept directives sectorielles. La nouvelle directive réduit les charges administratives de quelque 30 000 000 EUR par an grâce à un système d'autorisation global et de 2 000 000 EUR par an grâce à des exigences allégées en matière de communication d'informations et de surveillance.

La Commission s'est engagée dans un programme d'action ambitieux de réduction des formalités administratives. Entre 2007 et 2012, le programme d'action pour la réduction des charges administratives a permis de réduire de 25 % la charge administrative dans 13 domaines prioritaires et d'économiser 30 800 000 000 EUR. 5 000 000 000 EUR supplémentaires seront économisés lorsque les actes législatifs concernés seront adoptés par

⁷ Directive 2006/123/EC.

⁸ Communication de la Commission «Evaluating access to regulated professions» et document de travail des services de la Commission qui l'accompagne «Outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements, 2 octobre 2013.

les colégislateurs⁹. La Commission elle-même est allée au-delà de cet objectif en présentant des propositions susceptibles de réduire la charge administrative de 33 % (près de 41 000 000 000 EUR). Une partie de ce potentiel d'économies, estimée à plus de 3 000 000 000 EUR, a été perdue dans le processus législatif, au gré des modifications apportées aux propositions de la Commission. La promotion de la facturation électronique dans le domaine de la TVA ainsi que les exemptions ou les régimes spéciaux en faveur des PME dans les domaines de la comptabilité, des déchets électroniques et des statistiques du commerce intra-UE comptent parmi les principaux résultats obtenus. Dans le cadre du programme REFIT, la Commission examine, avec les États membres, si ces économies ont été entièrement réalisées par les entreprises sur le terrain. Elle peut ainsi trouver les moyens d'encore réduire les formalités administratives.

La directive TVA relative à la facturation réduit considérablement les formalités administratives en mettant sur un même pied la facturation électronique et les factures papier. Le code des douanes de l'Union prévoit également la mise en œuvre de nouvelles procédures électroniques.

La consultation «Top 10» des PME sur les actes législatifs de l'UE qu'elles considèrent comme les plus contraignants a permis d'intégrer les priorités des PME dans le programme de la Commission concernant la réglementation affûtée. Des actions ont été entreprises pour donner directement suite aux préoccupations des PME¹⁰.

Au cœur du programme REFIT se trouve l'action destinée à réduire la charge réglementaire qui pèse sur les PME¹¹. La Commission a adopté, le 18 juin, une communication intitulée «Suite donnée à la consultation "Top 10" des PME». Les actes législatifs de l'UE les plus contraignants recensés grâce à cette consultation concernent les domaines suivants: substances chimiques (REACH); gestion de la TVA; sécurité des produits de consommation; santé et sécurité sur le lieu de travail; capacité des professionnels qualifiés à travailler dans toute l'UE; circulation et traitement des déchets sans dommages pour l'environnement; accès

⁹ Ces économies couvrent notamment les coûts d'inspection réduits pour la commercialisation de fruits et de légumes (970 000 000 EUR), le fait de dispenser les microentreprises des obligations imposées par les directives comptables et la poursuite de la modernisation de tout le régime (6 471 000 000 EUR), la simplification de la notification des changements aux médicaments, à la pharmacovigilance et aux demandes d'essais cliniques (368 000 000 EUR), la réduction des exigences statistiques en matière de commerce intra-UE, d'agriculture, de production industrielle, etc. (330 000 000 EUR), la facturation électronique de la TVA, les restitutions simplifiées, les guichets uniques, les dispositions spéciales pour les PME et les ventes à distance (26 000 000 EUR). Ces exemples font référence à des charges estimées sur la base de la proposition de la Commission.

¹⁰ Voir «Suite donnée par la Commission à la consultation "Top 10" des PME sur la réglementation de l'UE», COM(2013) 446 final et SWD(2013) 401 final.

¹¹ Voir également COM(2011) 803 et COM(2013) 122.

aux principaux marchés publics; transport routier de marchandises et directive relative à la protection des données.

Pour six mesures législatives recensées dans le Top 10, la Commission a déjà présenté des propositions de simplification au Parlement et au Conseil. En faveur des PME, celles-ci concernent la protection des données, le détachement des travailleurs, la sécurité des produits de consommation, les marchés publics, les qualifications professionnelles et les appareils de contrôle (tachygraphes) dans le transport routier. La présentation de deux autres propositions est prévue pour cette année (la première concerne une déclaration de TVA standard facilitant le respect des règles par les entreprises exerçant des activités dans plusieurs États membres et la seconde, les inspections et les contrôles des transferts de déchets). La Commission espère que ces propositions seront adoptées rapidement.

D'autres modifications sont apportées au cadre juridique actuel. Ainsi, les redevances pour les PME dans le cadre du règlement REACH ont été réduites entre 35 et 95 % pour les PME et les microentreprises et un ambassadeur des PME a été nommé par l'Agence européenne des produits chimiques.

2. Propositions avec les colégislateurs

Plusieurs initiatives législatives importantes visant la simplification et la réduction des formalités administratives sont en cours d'examen par les colégislateurs. On compte actuellement 21 propositions de simplification et de réduction des charges dans le processus législatif, parmi lesquelles des propositions dans les domaines de la santé des animaux et des plantes, des subventions agricoles pour les petits agriculteurs, de la sécurité des produits de consommation, de la surveillance des marchés, des marchés publics, de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), des essais cliniques avec des produits pharmaceutiques, des voyages, vacances et circuits à forfait et du transport routier (tachygraphes).

La proposition de révision de la directive sur les essais cliniques permettra la création d'un ensemble unique de règles - les promoteurs introduiront leur demande via un portail unique et soumettront un ensemble unique de documents (guichet unique).

Les propositions de la Commission relatives à la santé animale, à la santé des plantes, au matériel de reproduction des végétaux et aux contrôles officiels entraîneront l'abrogation de respectivement 37, 7, 12 et 10 actes législatifs, ce qui assouplira le cadre et offrira de nouvelles possibilités de réduire les formalités administratives, par exemple en éliminant la double notification de maladies aux organisations européennes et internationales, le commerce intra-UE de certains animaux et produits sans certificats, les mécanismes facultatifs prévoyant la mise en place de mesures de biosécurité plus strictes dans les élevages afin d'éviter la propagation de maladies, le transfert de responsabilités pour l'enregistrement des variétés et les passeports phytosanitaires au secteur privé et une meilleure fixation des priorités sur la base des risques pour les contrôles officiels.

La proposition de la Commission relative à l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés vise à introduire dans l'UE un régime facultatif assorti d'un ensemble de règles communes afin de calculer l'assiette pour l'impôt des sociétés exerçant leurs activités dans le marché intérieur. Ce système permettrait aux entreprises transfrontières d'introduire une déclaration fiscale consolidée unique auprès d'une seule administration pour l'ensemble de leurs activités à l'intérieur de l'UE. D'après les estimations, les coûts actuels de mise en conformité pourraient être réduits de 7% et l'ACCIS permettrait aux entreprises d'économiser 750 000 000 EUR sur le volet «la mise en conformité» et 1 000 000 000 EUR sur les coûts de développement à l'international.

La Commission a proposé une révision du régime applicable aux marchés publics en décembre 2011. Certaines des modifications proposées auront une incidence directe sur l'accès des PME aux marchés publics, notamment aux contrats de concession. Les déclarations sur l'honneur devraient aussi être acceptées pour les besoins de la sélection (seul le soumissionnaire retenu devra fournir des preuves complètes) et les autorités contractantes seraient tenues d'appliquer des critères de sélection proportionnés pour la vérification de la situation financière des soumissionnaires. La proposition de la Commission prévoit une transition progressive vers la passation des marchés publics en ligne. Les entreprises pourront consulter les avis d'appels d'offres en ligne et présenter leurs offres par voie électronique, ce qui simplifiera la procédure et améliorera la transparence. Le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord en ce qui concerne la proposition relative au tachygraphe dans le transport routier tandis que la proposition sur les marchés publics devrait être adoptée prochainement.

3. Nouvelles initiatives et préparatifs pour le prochain cycle de réforme réglementaire

L'examen a par ailleurs montré que le potentiel de simplification et de réduction des formalités administratives n'est pas épuisé. Parmi les actions qui seront entreprises pour garantir que la réglementation de l'UE est adaptée aux besoins figurent des actions de simplification et/ou de consolidation de la législation existante. En donnant suite, s'il y a lieu, aux recommandations sur l'évaluation en vue d'une nouvelle réduction de la charge réglementaire, 23 nouvelles initiatives législatives visant à simplifier et à réduire la charge réglementaire seront présentées. Elles sont énumérées à l'annexe de la présente communication et incluent entre autres:

- modification et consolidation: une attention sera accordée à la consolidation de trois directives sur l'information et la consultation des travailleurs à la suite d'un bilan de qualité et sous réserve des résultats de la consultation des partenaires sociaux. Plusieurs règlements existants sur les statistiques seront intégrés dans un règlement-cadre unique sur les statistiques des entreprises et huit directives sur le droit des sociétés seront codifiées pour n'en former plus qu'une seule. Une déclaration TVA standard dans tous les États membres sera proposée. Onze mesures législatives sur la zootechnie feront l'objet d'une refonte et 26 règlements sur les échanges commerciaux seront codifiés.

- évaluations et bilans de qualité: l'examen a notamment permis de recenser les domaines qui doivent faire l'objet d'une évaluation destinée à mettre en évidence ce qui allégerait la charge réglementaire afin d'atteindre à moindre coût les objectifs que l'UE s'est fixés en ce qui concerne les politiques à mener et de tirer un meilleur parti de la réglementation de l'UE. Seize évaluations et bilans de qualité sont en cours de réalisation. Ils sont énumérés à l'annexe de la présente communication. Afin d'élaborer de futures initiatives législatives visant à réduire la charge réglementaire, 31 évaluations, bilans de qualité et autres études seront lancés en 2013 et 2014. Parmi ceux-ci figurent sept nouveaux bilans de qualité concernant la législation relative aux substances chimiques les plus pertinentes non couvertes par le règlement REACH, Natura 2000¹², le label écologique de l'UE, le système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), la migration légale, les droits des consommateurs et la publicité, ainsi que la législation alimentaire générale. Des évaluations axées sur une réglementation bien affûtée ont notamment été programmées en ce qui concerne la santé et la sécurité au travail, la directive «vie privée et communications électroniques», le règlement sur les concentrations, la directive sur les travailleurs intérimaires, la directive «machines», la directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, la directive sur les recours dans les marchés publics et le régime général d'accises. La Commission commence également à prévoir l'évaluation de la cohérence de la nouvelle réglementation de l'UE dans son ensemble dans le secteur des services financiers. Les travaux se poursuivent en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre des exigences en matière de sécurité de l'aviation dans le secteur non commercial. D'ici à la fin de 2014, la Commission aura réalisé ou lancé 47 évaluations, bilans de qualité ou d'autres rapports en vue de réduire la charge réglementaire. Un effort particulier est fourni dans les domaines de l'environnement (12 initiatives), des entreprises et de l'industrie (8 initiatives) et de l'emploi (5 initiatives).

L'ensemble de l'acquis sur la santé et la sécurité au travail (directive 89/391/CEE et les 23 directives qui y sont liées) fait actuellement l'objet d'une évaluation intégrale qui comportera des consultations spécifiques des partenaires sociaux (syndicats et organisations d'employeurs) au nombre desquels figurent les organisations représentant les PME. Les conclusions de cette évaluation ex post seront disponibles avant la fin de 2015. Les États membres y participeront en fournissant des rapports de mise en œuvre pour la fin décembre 2013.

La Commission procède actuellement à un réexamen de la politique et de la législation de l'UE en matière de déchets dans le cadre du programme REFIT, qui devrait se clôturer en 2014. Au début de 2014, elle organisera un atelier au cours duquel seront examinées les

¹² Directives 92/43/CE et 2009/147/CE: ce bilan de la qualité sera organisé afin d'accompagner l'évaluation requise dans le cadre de la législation, dans le respect des délais fixés dans les directives.

préoccupations exprimées par les PME au sujet de la législation de l'UE en matière de déchets. La Commission collaborera également avec les États membres et les parties concernées à l'élaboration d'orientations pratiques et d'actions d'information. Elle prendra en outre des mesures pour accroître la participation des PME à la plate-forme européenne de l'utilisation efficace des ressources¹³.

4. Retraits et abrogations

L'examen a aussi permis de recenser six domaines dans lesquels des préparatifs sont en cours mais pour lesquels la Commission a décidé de ne pas présenter de proposition. Sont concernées, entre autres, des initiatives portant sur la santé et la sécurité au travail pour les coiffeurs, sur les troubles musculo-squelettiques, sur les écrans, sur la fumée de tabac ambiante et sur les agents cancérigènes ou mutagènes (des évaluations sont en cours dans certains domaines)¹⁴.

Il existe aussi des dispositions réglementaires qui, au fil du temps, sont devenues obsolètes et dont la Commission entend proposer l'abrogation. Neuf propositions d'abrogation sont ainsi prévues. Elles concernent, entre autres, des dispositions relatives à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie, à l'approvisionnement en pétrole brut et en produits pétroliers, à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses, ainsi qu'aux statistiques concernant l'acier. En outre, la Commission proposera le retrait de plusieurs propositions. Sept ont été recensées, parmi lesquelles la réglementation relative à l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement¹⁵, une proposition de directive visant à simplifier les obligations relatives à la TVA, une proposition sur le statut d'une société privée européenne¹⁶, le règlement sur les statistiques concernant l'acier et la directive sur le montage a posteriori de rétroviseurs sur les poids lourds.

III. Relever le défi d'une réglementation bien affûtée: nouvelles actions horizontales

L'examen a contribué à recenser des travaux législatifs et préparatoires spécifiques. Il a aussi mis en évidence de nombreux défis à relever pour parvenir à une réglementation affûtée et

¹³ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/index_en.htm (en anglais).

¹⁴ Lorsque les partenaires sociaux conviennent de la nécessité d'une réglementation, la Commission est tenue d'évaluer les accords et d'informer les partenaires sociaux de sa décision. Elle poursuivra son évaluation de l'accord conclu entre les partenaires sociaux sur la protection de la santé et la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure. La Commission ne présentera pas de proposition concernant la mise en œuvre législative de cet accord au cours du présent mandat.

¹⁵ La Commission étudiera d'autres possibilités de remplir les obligations qui lui incombent en vertu de la convention d'Aarhus et elle procède actuellement à une analyse d'impact dans l'attente d'un arrêt de la CJUE.

¹⁶ La Commission envisage de présenter une proposition.

performante, qui appellent une réflexion nouvelle sur les approches horizontales d'évaluation de la qualité de la réglementation. Toutes les institutions de l'UE et tous les États membres sont concernés et la recherche de solutions nécessitera des efforts conjoints. Ces défis sont les suivants.

1. Opérer dans le cadre législatif

Étant donné que le processus législatif de l'UE est long et que les parties prenantes préfèrent la stabilité réglementaire à des réexamens législatifs fréquents, il est nécessaire d'explorer toutes les possibilités d'alléger les charges sans toucher à la réglementation. Maintenant que les charges administratives sont systématiquement estimées dans les analyses d'impact, il importe d'examiner les exigences administratives (rapports, autorisations, inspections et frais) au stade de la mise en œuvre par les États membres et de réduire la charge lorsque cela est possible. Un effort plus important peut également être fait pour rendre plus aisé l'accès aux informations utiles concernant la réglementation (tant nationale que de l'UE).

Par exemple, en ce qui concerne la présentation de rapports, la Commission examinera systématiquement la nature, la portée et la fréquence des obligations imposées par la législation (y compris la législation d'application) et réexaminera régulièrement cette dernière pour recenser les possibilités de réduction. Les États membres seront invités à contribuer à l'initiative en fournissant des informations sur la manière dont ils ont transposé l'ensemble des exigences d'information au niveau national. Un exercice pilote dans le domaine du traitement des eaux urbaines résiduaires¹⁷ est déjà en cours au niveau de l'UE et au niveau national. Il sera poursuivi en 2014 et étendu à d'autres secteurs en tant que besoin. Il s'appuie sur une modification similaire des exigences d'information dans la réglementation relative à l'eau, la qualité de l'air et la nature.

Conformément au plan d'action «L'Europe est à vous» récemment adopté¹⁸, la Commission, en collaboration avec les États membres, poursuit le développement du portail «L'Europe est à vous» pour en faire un point d'accès unique à toutes les informations dont ont besoin les PME et les particuliers sur les droits et les possibilités que leur ouvre le marché unique. L'objectif est d'améliorer la qualité des informations et, en particulier, de renforcer les liens avec le contenu disponible sur les portails nationaux. En outre, la Commission encouragera le recours aux informations en ligne dans d'autres domaines, tels que la TVA.

¹⁷ L'exercice pilote établissant un cadre structuré de mise en œuvre et d'information pour la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires vise à réduire les obligations d'information tout en augmentant la transparence sur l'état d'avancement de la mise en œuvre et en améliorant l'accès des citoyens aux informations sur l'environnement en temps réel.

¹⁸ Communication de la Commission intitulée «Donner les moyens aux entreprises et aux citoyens de participer pleinement au marché unique: plan d'action pour dynamiser le portail "L'Europe est à vous" en coopération avec les États membres» [COM(2013) 636 final du 17.9.2013].

Il faudra aussi faire davantage pour collaborer avec les États membres dans la préparation de la mise en œuvre. À l'avenir, une proposition de la Commission devrait être accompagnée, en plus du plan de mise en œuvre, d'un cadre d'évaluation contenant les objectifs de la mesure et les indicateurs de résultats ainsi que la programmation proposée pour le suivi et l'évaluation de l'efficacité de la mesure. La Commission a déjà entrepris de collaborer avec les États membres au cours de la phase de transposition pour faciliter le partage des bonnes pratiques et d'autres mesures exposées dans les plans de mise en œuvre. Il sera important pour les États membres de se doter des capacités nécessaires au suivi de la mise en œuvre. La Commission est disposée à les aider sur ce point.

La Commission prendra des mesures spécifiques pour faciliter la mise en œuvre des nouvelles obligations, notamment dans les domaines qui intéressent particulièrement les PME. À titre d'exemple, une initiative couronnée de succès dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, de la santé animale, du bien-être des animaux et de la santé des végétaux, intitulée «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres», permet de dispenser systématiquement une formation aux fonctionnaires des États membres sur des éléments clés de la nouvelle réglementation et sur les moyens pratiques de les mettre en œuvre plus efficacement et plus facilement. Cette initiative reposant sur le principe de la formation de formateurs, ces fonctionnaires assurent à leur tour la formation d'autres parties prenantes, multipliant ainsi les effets bénéfiques. Un autre exemple sera le processus qui sera mis en place en 2015 pour aider les PME et répondre à leurs préoccupations lorsqu'il s'agit d'appliquer les prescriptions du règlement de l'UE concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, en mettant à disposition toutes les informations utiles. Une approche similaire pourrait être suivie en ce qui concerne la commercialisation des médicaments homéopathiques et des plantes médicinales traditionnelles.

La Commission prend aussi des mesures en réponse à d'autres suggestions émises par les PME dans le cadre de la consultation «Top 10»¹⁹, parmi lesquelles la fourniture de conseils sur les matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires²⁰ et les «tests PME» dans les analyses d'impact des modalités d'application des règles régissant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires²¹.

Lorsqu'une modification de la réglementation est nécessaire, la possibilité de recourir aux procédures accélérées pourrait être envisagée avec le Parlement et le Conseil de manière à pouvoir agir rapidement. Il y a également lieu d'aller de l'avant avec les colégislateurs et de réfléchir aux moyens de moderniser le processus législatif, en recourant davantage aux textes

¹⁹ Ces mesures sont exposées en détail, par domaine d'action, dans le document SWD(2013) 401 final.

²⁰ Règlement (CE) n° 1935/2004.

²¹ Règlement (UE) n° 1169/2011.

consolidés lors de l'adoption des actes législatifs²². Le volume et le nombre d'actes s'en trouveraient réduits, l'acquis serait simplifié et l'accès au droit amélioré.

La Commission poursuivra les discussions avec le Parlement européen et le Conseil en vue d'utiliser les textes consolidés, ce qui constituerait une manière efficace de réduire le volume de l'acquis.

2. Rigueur dans l'évaluation de la réglementation

L'examen a mis en évidence le fait que les évaluations ne se penchent pas toujours avec une rigueur suffisante sur certains aspects relatifs à l'adéquation de la réglementation aux besoins. Elles ont tendance à privilégier le statu quo lorsqu'il s'agit d'évaluer si la réglementation est adaptée à sa finalité. Il convient d'examiner avec une plus grande attention si les objectifs ont été atteints de la manière la plus efficiente et la plus efficace. Pour ce faire, il convient d'adopter une approche plus rigoureuse lors de l'appréciation des avantages, des coûts et des charges et de la consultation des parties prenantes.

Ce n'est pas chose facile. L'appréciation des coûts et des avantages et de l'impact cumulé de la réglementation pose des problèmes méthodologiques. Calculer tous les coûts et les avantages d'une réglementation et tenir compte simultanément de tout un ensemble d'incidences réglementaires qui peuvent se renforcer, s'annuler ou se contrecarrer mutuellement n'est pas aisé. Il convient de redoubler d'efforts dans ce domaine, notamment par une coopération plus étroite entre la Commission et les États membres qui rencontrent des difficultés similaires dans leur pratique d'évaluation.

Pour recenser, apprécier et, si possible, quantifier les coûts cumulés liés au respect de la réglementation de l'UE, la Commission a procédé, en 2012 à une évaluation des coûts cumulés de la charge législative dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium. Cette évaluation tient compte de tous les coûts supportés par le secteur en question lors de l'évaluation de l'incidence de la réglementation de l'UE en terme de coûts réels.

L'accès aux données sur les coûts et les avantages est un problème. Les coûts/avantages réels découlant de la mise en œuvre dépendent des choix faits par les États membres lors de la transposition de la réglementation de l'UE. Un effort de coopération est nécessaire pour recenser les domaines dans lesquels un gros effort de collecte de ces données se justifierait.

Enfin, il convient d'être plus attentif à l'évaluation de la conformité de la législation nationale de transposition avec le droit de l'UE. Ce devrait être un des éléments de base de l'évaluation.

²² Actuellement, les propositions de modifications sont adoptées sous la forme de modifications d'actes existants et des versions consolidées sont établies dans toutes les langues après l'adoption. La possibilité de simplifier ce processus en utilisant les textes consolidés dès le stade de l'adoption est à l'étude.

De même, les signaux provenant de l'application de la loi doivent être appréciés au cours du processus d'évaluation²³.

La Commission réexaminera et renforcera son cadre d'évaluation, notamment en fixant des exigences minimales pour la fréquence et la portée des évaluations²⁴; redynamisera la participation des parties prenantes à l'évaluation et à l'analyse d'impact et consultera les parties prenantes directement pour recenser les domaines à évaluer, en s'appuyant sur l'expérience de la consultation «Top 10»; veillera à la circulation des idées entre les domaines d'action, sur la base des contributions des diverses parties intéressées; veillera à ce que les évaluations analysent comment et dans quelle mesure les objectifs d'une intervention ont été atteints, en utilisant comme référence toute cible formelle et les attentes/projections exposées dans l'analyse d'impact correspondante (lorsque celles-ci sont disponibles et encore d'actualité en cas de modifications importantes apportées par le législateur). Les problèmes récurrents dans l'application de la réglementation (mis en évidence par des plaintes ou la jurisprudence, par exemple) devraient être couverts par ce processus d'évaluation. Le comité d'analyses d'impact tiendra systématiquement compte des résultats de l'évaluation dans ses contrôles de qualité. Les rapports d'analyse d'impact comportent un résumé standardisé de deux pages afin de faciliter une identification rapide des principaux résultats de l'analyse d'impact, y compris l'estimation des avantages et des coûts.

Dans le contexte du Programme d'action pour la réduction des charges administratives (ABR Plus), on cherchera à identifier comment les réductions prévues se sont matérialisées sur le terrain. Les États membres et les parties prenantes recueilleront des données quantitatives et échangeront des bonnes pratiques relatives à la réduction effective des charges générées par la réglementation au stade de la mise en œuvre pour douze actions prioritaires. Ce processus contribuera à la poursuite du développement des méthodologies et pratiques d'évaluation des coûts et des avantages de la réglementation.

3. Ancrer la réglementation affûtée et performante dans le cycle décisionnel

La réglementation intelligente est une méthode de travail et non une initiative isolée. Elle doit être pleinement intégrée dans le programme de travail et dans le cycle de planification stratégique de la Commission (plans de gestion, rapports annuels d'activité). Actuellement, 42 % de l'acquis réglementaire examiné dans le cadre du programme REFIT fait ou a fait l'objet d'une évaluation, et il est prévu d'en évaluer 19 % supplémentaires. Ce pourcentage doit être augmenté afin que les évaluations puissent être correctement prises en compte dans l'élaboration des politiques et que les lacunes réglementaires soient détectées en temps

²³ Les outils SOLVIT et «L'Europe vous conseille» de la Commission disposent de bases de données qui pourraient fournir des indications utiles.

²⁴ Des mesures seront prises dans le contexte de la révision des lignes directrices concernant les évaluations et les analyses d'impact début 2014.

opportun. En outre, la programmation des évaluations n'est pas encore pleinement harmonisée avec d'autres éléments importants du cycle réglementaire.

La Commission recensera toutes les initiatives législatives relevant du programme REFIT, y compris les retraits, les abrogations et les consolidations, dans son programme de travail annuel. À compter de 2014, elle programmera ses évaluations dans le cadre du programme REFIT et fera figurer le plan d'évaluation annuel en annexe de son programme de travail. Elle procédera à des bilans de qualité dans tous les grands domaines de réglementation²⁵. La planification régulière des évaluations permettra aux parties prenantes, notamment les entreprises, les PME et toute autre partie intéressée, de suggérer des domaines dans lesquelles elles estiment que des contrôles seraient utiles.

4. *Coopération avec les législateurs de l'UE et les États membres en vue d'une réglementation bien affûtée*

La Commission ne peut obtenir des résultats en matière de réglementation bien affûtée sans la coopération étroite des autres institutions de l'UE et des États membres. Les initiatives de simplification ou de réduction des charges proposées par la Commission ne sont pas toujours conservées par les colégislateurs au stade de l'adoption. La Commission salue la mise en place de capacités d'analyse d'impact au sein du Parlement européen et elle appelle instamment ce dernier et le Conseil à évaluer plus systématiquement les incidences de leurs modifications législatives. Cet examen s'impose pour garantir que des charges réglementaires non voulues ne sont pas introduites au cours du processus de codécision. En outre, il arrive que les États membres alourdissent la charge réglementaire lors de la mise en œuvre ou de l'application de la réglementation de l'UE, annihilant parfois les efforts de simplification décidés au niveau européen²⁶.

La volonté de la Commission de réduire la charge réglementaire est étroitement liée au respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité²⁷. Les efforts visant à réduire la charge réglementaire et ceux visant à garantir que la réglementation est proportionnée et respecte le principe de subsidiarité sont étroitement liés. Leurs résultats se renforcent mutuellement. C'est la raison pour laquelle les objectifs du programme REFIT rejoignent ceux des États membres lorsqu'ils réexaminent la réglementation de l'UE. La Commission et les

²⁵ Ces domaines seront définis en 2014.

²⁶ Voir notamment «The Midas Touch: Gold-plating of EU employment directives in UK law», London, Institute of Directors, juin 2013.

²⁷ La «subsidiarité» est le principe selon lequel les mesures doivent être prises au niveau d'intervention le plus efficace, ce qui signifie que des mesures ne devraient pas être prises au niveau de l'UE si elles peuvent l'être de manière plus efficace et plus efficiente au niveau international, national, régional ou local. Le principe de «proportionnalité» exige que des mesures prises à n'importe quel niveau de gouvernement soient proportionnées aux objectifs visés et ne constituent pas une réglementation excessive.

États membres partagent l'objectif d'une réglementation de l'UE adaptée aux besoins, proportionnée et qui respecte le principe de subsidiarité. Une attention particulière est accordée aux suggestions des États membres; certaines sont prises en compte dès maintenant et d'autres seront intégrées dans le processus d'évaluation REFIT en cours.

Pour garder trace de l'évolution des propositions tout au long du cycle législatif, la Commission publiera un tableau de bord annuel du programme REFIT qui suivra le cheminement législatif de toutes les initiatives proposées dans le cadre du programme et permettra de suivre le contenu des modifications décidées au niveau de l'UE et l'incidence de la mise en œuvre par les États membres sur la simplification et la réduction de la charge. Le tableau de bord suivra l'exécution des engagements pris dans le cadre du programme REFIT et permettra de constater si les initiatives de réduction de la charge et de simplification proposées par la Commission sont conservées dans le processus décisionnel au niveau de l'UE. Lorsque les États membres communiquent à ce sujet, des informations seront fournies sur la manière dont les mesures sont mises en œuvre²⁸. Le tableau de bord exposera des cas dans lesquels les colégislateurs s'écartent de la proposition de simplification présentée par la Commission et dans lesquels la mise en œuvre par les États membres alourdit la charge réglementaire ou ne permet pas aux entreprises de tirer pleinement parti de la réduction de la charge décidée au niveau de l'UE. Le tableau de bord permettra un retour d'information et facilitera l'établissement d'un dialogue transparent sur la réglementation bien affûtée avec les citoyens, les États membres, les entreprises, les partenaires sociaux et la société civile. Le tableau de bord du programme REFIT suivra les progrès réalisés dans tous les domaines dans lesquels des propositions de simplification et de réduction de la charge réglementaire ont été faites. Il couvrira le programme ABR Plus, la consultation «Top 10» et les mesures suivies jusqu'à présent dans le contexte du tableau de bord concernant les PME.

IV. Conclusions et prochaines étapes

Dans le cadre du programme REFIT, la Commission a passé au crible l'ensemble des textes législatifs de l'UE et a proposé des mesures pour donner suite aux conclusions de cet examen.

REFIT est un programme glissant. Cet exercice d'analyse et de cartographie de la réglementation sera actualisé chaque année pour recenser de nouvelles mesures, rendre compte et assurer le suivi d'initiatives déjà réalisées ou en cours de réalisation.

La Commission compte sur une coopération fructueuse avec le Parlement européen et le Conseil pour que les mesures visant à simplifier et à réduire la charge générée par la réglementation qu'elle a déjà proposées soient adoptées sans tarder.

La Commission continuera de coopérer étroitement avec les États membres et les parties prenantes en vue de recueillir des avis et des suggestions sur la réglementation bien affûtée

²⁸ Le tableau de bord concernant les PME présenté dans le document SWD(2013) 60 et le tableau de bord du programme REFIT formeront un document unique.

qui peuvent être pris en compte dans le cadre du programme REFIT et de collaborer pour améliorer les aspects du programme REFIT qui nécessitent une nouvelle réflexion ou une action conjointe.