

Bruxelles, le 18.6.2014
COM(2014) 368 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):
situation actuelle et perspectives**

{SWD(2014) 192 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): situation actuelle et perspectives

I. Introduction

Les réglementations de l'Union européenne jouent un rôle essentiel en faveur de la croissance et de l'emploi. Les entreprises attendent de l'UE qu'elle garantisse des règles équitables et encourage la compétitivité. Les citoyens attendent de l'Union qu'elle protège leurs intérêts, en matière tant de santé et de sécurité que de qualité de l'environnement, de droit au respect de la vie privée et ainsi de suite. Une règle commune applicable dans tous les États membres peut être beaucoup plus simple et plus efficace qu'un écheveau complexe de règles disparates portant sur le même domaine au niveau national et régional. Le défi consiste à faire en sorte que cette législation reste simple: il convient de ne pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre les objectifs stratégiques et d'éviter les superpositions de réglementations.

La Commission européenne relève ce défi au moyen de son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), dont l'objectif est d'offrir un cadre simple, clair et prévisible aux entreprises et aux citoyens¹. Ce programme vise à réduire les contraintes administratives, à supprimer les charges réglementaires, à simplifier et à améliorer la conception et la qualité des législations, de manière à pouvoir atteindre les objectifs stratégiques et jouir des bénéfices de la législation de l'UE au coût le plus bas et avec une charge administrative minimale, dans le plein respect des traités, et plus particulièrement des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans le cadre de REFIT, la Commission passe au crible de manière constante et systématique l'ensemble des législations de l'UE afin d'y déceler les charges excessives, les incohérences et les mesures inefficaces et propose des actions correctives.

Dans sa communication d'octobre 2013 concernant REFIT², la Commission a défini un programme ambitieux. Elle a recensé les domaines dans lesquels des initiatives prévues ne seraient pas poursuivies. Elle a retiré un certain nombre de propositions bloquées de longue date devant le législateur et abrogé divers actes législatifs. Au total, ce sont plus d'une centaine d'actions qui ont été recensées, dont la moitié sont des propositions visant à simplifier et à réduire les charges réglementaires dans la législation existante. Les autres actions consistent en des bilans de qualité et des évaluations conçus pour évaluer l'efficacité et l'efficacité des réglementations de l'UE et préparer de futures initiatives de réduction des charges.

¹ SWD(2013) 401 final du 1^{er} août 2013.

² COM(2013) 685 final du 2 octobre 2013.

La Commission a tenu ces engagements. La présente communication dresse l'état de mise en œuvre actuel du programme REFIT et définit de nouvelles actions. Elle décrit la manière dont la Commission renforce encore ses outils horizontaux de réglementation: analyse d'impact, évaluation et consultation des parties prenantes. Elle examine également la manière dont les institutions de l'UE, les États membres et les acteurs du monde économique et de la société civile contribuent à l'exercice de cette responsabilité partagée au service d'une réglementation affûtée. Les actions REFIT (retraits, modifications et abrogations) renforcent les bénéfices plus larges qu'une réglementation au niveau de l'UE peut apporter en remplaçant 28 mesures nationales différentes par une mesure européenne, simplifiant ainsi l'environnement réglementaire au profit des entreprises et citoyens européens.

La communication s'accompagne d'un tableau de bord détaillé décrivant l'état d'avancement de la mise en œuvre de chaque initiative REFIT et définit les nouvelles actions à entreprendre. Le calendrier du présent rapport a une influence sur la portée des nouvelles actions. Les nouveaux engagements seront mis en œuvre au cours du prochain mandat et ont été examinés attentivement dans ce contexte.

II. Mise en œuvre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)

Une mise en œuvre rapide et approfondie de REFIT est une priorité pour la Commission et des progrès considérables ont été accomplis dans la préparation des propositions, leur adoption par le Parlement européen et le Conseil et leur mise en œuvre par les États membres. La section suivante dresse l'inventaire de ces actions.

• Mesures prises par la Commission

La plupart des propositions législatives de simplification et de réduction des charges recensées dans la communication REFIT d'octobre dernier devraient être adoptées cette année³. Des propositions de simplification importantes pour les entreprises, telles que l'introduction d'une déclaration de TVA européenne standard⁴ et l'amélioration de la procédure européenne de règlement des petits litiges⁵, ont déjà été déposées par la Commission et doivent encore faire l'objet d'une décision du législateur.

La Commission a formellement approuvé 53 retraits de propositions pendantes après consultation du Parlement et du Conseil, y compris les neuf initiatives REFIT, dont celles relatives à la simplification des obligations en matière de TVA, au statut d'entreprise privée

³ Sur les 23 propositions au total que la Commission s'est engagée à présenter aux fins d'une simplification et d'une réduction de la charge réglementaire, 2 ont été adoptées en 2013 et 15 autres devraient l'être en 2014.

⁴ COM(2013) 721 final.

⁵ COM(2013) 794.

européenne⁶ et à la protection des sols⁷. Elle a décidé de ne pas présenter un certain nombre de propositions sur lesquelles elle avait travaillé pendant son mandat actuel⁸ et prépare des abrogations comme prévu⁹.

Les travaux ont débuté en ce qui concerne les bilans de qualité portant sur la législation dans les domaines des déchets, de la protection des oiseaux et des habitats (Natura 2000) et de la sécurité des navires transportant des passagers, ainsi que sur la législation alimentaire générale. Ces bilans de qualité jetteront les bases de nouvelles initiatives de simplification et de réduction de la charge réglementaire dans ces domaines, y compris en matière de réduction et de simplification des obligations d'information.

Bilan de qualité concernant la législation alimentaire générale: ce bilan de qualité visera à examiner les principes essentiels du règlement-cadre, ainsi que son application au moyen de réglementations et de mesures administratives ultérieures. Il se concentrera sur la pertinence, la valeur ajoutée européenne, l'efficacité, l'efficience et la cohérence de la réglementation. Les aspects de sécurité alimentaire seront aussi pris en compte. Le bilan de qualité est un exemple d'exercice d'évaluation mené conjointement par la Commission et les États membres¹⁰.

La Commission applique le principe «Think Small First» (priorité aux PME)¹¹ et a également pris des mesures pour appliquer des régimes allégés aux PME et accorder des dérogations aux micro-entreprises, le cas échéant. Dix-sept actions REFIT recensées dans le tableau de bord comportent des dérogations en faveur des micro-entreprises et des allègements de régimes en faveur des PME. En outre, les droits d'enregistrement et d'autorisation dont les micro-

⁶ La proposition relative à la société unipersonnelle adoptée le 9 avril 2014 reprend des éléments importants de cette proposition antérieure.

⁷ Les autres propositions retirées dans le cadre de REFIT concernent, entre autres, l'information du public sur les médicaments, un règlement sur les statistiques européennes de la sécurité face à la criminalité, la protection juridique des modèles et dessins, le brevet européen (proposition convertie en coopération renforcée) et les permis de conduire dotés de la fonction de carte de conducteur.

⁸ Elles concernaient la sécurité et la santé au travail dans les salons de coiffure, les troubles musculo-squelettiques, la fumée de tabac ambiante, ainsi que les agents cancérogènes ou mutagènes.

⁹ Ces retraits concernent notamment les législations relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances dangereuses, à la coopération scientifique sur des questions relatives aux denrées alimentaires, aux statistiques concernant l'acier, à la coopération entre les cellules de renseignement financier et au montage a posteriori de rétroviseurs sur les poids lourds.

¹⁰ Le groupe de haut niveau pour l'amélioration de la réglementation, qui est composé d'experts nationaux en la matière, assure le suivi de ces travaux. Ce groupe collabore avec la Commission à la révision et au développement du programme pour une réglementation intelligente au niveau national et de l'UE.

¹¹ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/think-small-first/>

entreprises doivent s'acquitter ont été réduits dans les secteurs des produits chimiques, de la santé et de la protection des consommateurs.

Dans la communication REFIT d'octobre 2013, la Commission a reconnu que la longueur du processus législatif imposait de tout mettre en œuvre pour alléger immédiatement les charges inhérentes au cadre réglementaire existant, notamment en vue de soutenir les PME. Cette action est menée dans le domaine de l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires¹², par exemple, où les opérateurs du secteur alimentaire, et en particulier les PME, éprouvent des difficultés à déterminer quelles règles (nationales et/ou de l'UE; couvrant l'industrie générale de l'alimentation ou un secteur spécifique) s'appliquent à leur situation particulière. La Commission a publié des documents d'orientation et travaille à la création d'une base de données incluant les exigences européennes et nationales en matière d'étiquetage¹³, ce qui devrait permettre aux opérateurs du secteur alimentaire d'identifier rapidement les exigences qui leur sont applicables.

D'autres initiatives sont prises pour exploiter davantage l'internet afin de simplifier les exigences réglementaires et d'améliorer leur mise en œuvre au profit des administrations, des entreprises et des consommateurs. S'appuyant sur l'expérience acquise avec l'indication de la consommation d'énergie, qui est désormais présentée de manière uniforme dans les ventes en ligne, la Commission envisage d'adopter une approche semblable dans le domaine de l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, par exemple.

Enfin, la législation relative à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires prévoit des dérogations, des allègements de régimes pour les petites quantités et les détaillants¹⁴ et des dispositions offrant aux États membres la souplesse nécessaire pour adapter les règles d'étiquetage aux besoins spécifiques des PME¹⁵. Elle prévoit également une date d'application standard pour les nouvelles mesures prises au cours de chaque année civile et des mesures transitoires généreuses. Tous ces efforts devraient favoriser une meilleure mise en œuvre dans le cadre législatif existant.

- ***Mesures prises par le législateur***

¹² Le règlement n° 1169/2011 entrera en application à partir de décembre 2014, à l'exception de l'étiquetage nutritionnel obligatoire, qui commencera à s'appliquer à partir de décembre 2016.

¹³ http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/proposed_legislation_en.htm

¹⁴ Les dérogations couvrent en l'occurrence les denrées alimentaires vendues directement par les exploitants agricoles ou par des petits détaillants locaux. Les allègements de régimes s'appliquent dans d'autres cas présentant un intérêt pour les PME. Par exemple, les informations nutritionnelles peuvent être calculées sur la base de données généralement établies et admises, ce qui permet d'éviter de coûteuses analyses de laboratoires.

¹⁵ Ces dispositions permettent par exemple aux États membres de demander, dans le cas des denrées alimentaires non emballées et des restaurants, que les informations concernant les allergènes et les intolérances ne soient fournies qu'oralement ou sur demande.

Depuis octobre 2013, le législateur (Parlement et Conseil) a adopté un certain nombre de propositions importantes de simplification et de réduction des charges: la directive modifiée relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles simplifiera les procédures de reconnaissance et facilitera l'accès à l'information¹⁶; le nouveau cadre juridique pour les marchés publics comporte des mesures visant à simplifier les marchés publics et à alléger la charge administrative qui en résulte, ainsi qu'à encourager la passation électronique des marchés publics; le nouveau règlement concernant les tachygraphes réduit la charge administrative et améliore la mise en œuvre grâce à l'introduction de «tachygraphes numériques» reliés aux systèmes de navigation par satellite et aux autorités de contrôle. Afin de tenir compte de la situation particulière des artisans, les véhicules d'une masse inférieure à 7,5 tonnes qui circulent dans un rayon limité à 100 kilomètres autour du lieu d'établissement des artisans ont été exclus du champ d'application de la réglementation sociale et de la réglementation sur les tachygraphes.

Ces propositions devraient générer des économies substantielles pour les PME. Le règlement sur la simplification des exigences concernant les prospectus et informations relatifs au marché intérieur des valeurs mobilières¹⁷, par exemple, permettrait d'économiser 20 %, soit entre 20 000 et 60 000 EUR par prospectus. La législation relative au tachygraphe numérique¹⁸ induirait une réduction de coûts de 20 %, soit 415 millions d'euros au total.

Marchés publics: les nouvelles directives «marchés publics» ont été adoptées en février dernier et entreront en application en avril 2016. Elles encouragent un recours accru aux marchés publics électroniques et de nouvelles mesures visant à réduire la charge réglementaire et à simplifier l'accès des PME grâce à un assouplissement des exigences relatives à la fourniture de documents authentiques et à la promotion d'adjudications en plus petits lots. Par exemple, la Commission estime qu'un recours accru aux auto-certifications pourrait réduire la charge administrative pesant sur les entreprises de 169 millions d'euros¹⁹,

¹⁶ Directive 2013/55/UE publiée le 28 décembre 2013 (JO L 354).

¹⁷ Règlement délégué n° 862/2012 de la Commission.

¹⁸ Règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route.

¹⁹ Directives 2014/24/UE et 2014/25/UE: l'adoption des déclarations sur l'honneur en tant que pièce préliminaire et le principe consistant à demander au seul soumissionnaire retenu de fournir une documentation complète permettraient de réduire de 80 % les charges administratives associées aux marchés publics. Voir également l'analyse d'impact: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1585&from=EN>.

les économies globales réalisées dans le cadre des marchés publics électroniques pouvant atteindre 5 % à 20 % du coût de ces marchés²⁰.

Dans d'autres cas, en revanche, les économies de coûts prévues au stade de l'analyse d'impact n'ont pas pu être réalisées à cause de modifications du processus législatif, notamment en ce qui concerne l'enregistrement des producteurs dans le contexte des déchets d'équipements électriques et électroniques²¹. Des simplifications de propositions en matière d'environnement, qui concernaient le transport des déchets et l'évaluation des incidences environnementales, n'ont pas eu le soutien du législateur²². La lutte contre les retards de paiement dans les transactions commerciales, les exigences relatives à la comptabilité des entreprises, la collecte des statistiques²³, la coordination en matière de TVA et la simplification des obligations relatives à la TVA sont également des domaines dans lesquels les États membres se sont montrés réticents à l'idée de réduire les charges, invoquant la subsidiarité ou d'autres motivations de politique nationale.

En outre, plusieurs propositions de simplification importantes susceptibles de générer des économies substantielles sont en attente d'adoption par le législateur, comme par exemple la proposition de la Commission relative à un ensemble commun de règles de calcul de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, qui réduirait considérablement les coûts de mise en conformité avec la législation fiscale supportés par les entreprises opérant au sein du marché intérieur²⁴. Dans d'autres cas également, les discussions menées dans le cadre du processus législatif pourraient aboutir à une réduction des économies estimées. Par exemple, les économies

²⁰ Les entités et pouvoirs adjudicateurs qui ont déjà effectué la transition vers la passation de marchés électronique font généralement état d'économies de l'ordre de 5 % à 20 %; l'expérience montre également que les coûts d'investissement peuvent être amortis rapidement. Vu le volume total des marchés publics dans l'UE, chaque économie de 5 % pourrait faire rentrer 100 milliards d'EUR dans les caisses publiques (Stratégie pour la passation électronique des marchés publics - COM(2012) 179 final).

²¹ Directive 2012/19/UE: l'interopérabilité et les transferts de données proposés entre les responsables nationaux des registres de producteurs devaient engendrer des économies de coûts de l'ordre de 66 millions d'euros par an pour les producteurs. Cet aspect de la proposition de la Commission n'a pas été adopté par le législateur.

²² Le législateur s'est opposé à un guichet unique obligatoire devant permettre de coordonner et d'intégrer les procédures d'évaluation et à des mesures visant à accélérer le processus décisionnel au titre de la directive sur l'analyse des incidences environnementales (2011/92/UE), limitant ainsi les gains d'efficacité pour les entreprises. Il s'est également opposé à un échange électronique de données obligatoire dans le domaine du transport des déchets, qui devait permettre aux entreprises d'économiser 44 millions d'euros par an selon les estimations.

²³ Voir section III ci-après: Une nouvelle architecture pour les statistiques de l'UE sur les entreprises.

²⁴ La proposition de la Commission relative à une assiette consolidée commune pour l'impôt sur les sociétés [COM(2011) 121] est en attente d'adoption législative depuis mars 2011.

estimées à 15 milliards d'euros par an pour les entreprises que permettrait de réaliser la proposition de la Commission relative à une déclaration de TVA européenne standard risquent d'être fortement réduites si certaines modifications examinées au sein du Conseil sont adoptées.

- **Mesures prises par les États membres**

Les États membres ont la tâche d'importante d'assurer la mise en œuvre en temps voulu et la pleine application du droit de l'UE. À cet égard, il appartient aux autorités des États membres d'exploiter les possibilités de simplification offertes par la législation de l'UE et de veiller à ce que les actes législatifs européens soient mis en œuvre au niveau national, régional et local de la manière la plus efficace et efficiente possible. On estime que jusqu'à un tiers de la charge administrative associée à la législation de l'UE découle des mesures nationales d'exécution²⁵.

Les marchés publics constituent un exemple de domaine dans lequel il existe d'importantes disparités entre les pratiques des États membres. Selon une évaluation récente, la durée habituelle d'une procédure de passation de marché public varie de 11 à 34 semaines, tandis que le coût moyen des jours-personne de travail varie d'un facteur d'un à quatre selon les États membres²⁶. Autre exemple: le processus d'évaluation des incidences environnementales, dont la durée moyenne dans les États membres est comprise entre moins de cinq mois et 27 mois et dont le coût direct moyen supporté par les promoteurs est compris entre moins de 4 000 euros et 200 000 euros par projet.

Plusieurs propositions de simplification dans les domaines du respect des droits de propriété intellectuelle (DPI) par les autorités douanières et de la reprise des déchets électroniques sont entrées en vigueur début 2014. Le règlement sur les DPI²⁷ réduira les charges administratives et les coûts, permettra une meilleure gestion des risques et améliorera le respect des droits de propriété intellectuelle. La directive sur la reprise des déchets électroniques²⁸ exonère les petits détaillants de l'obligation de reprise des déchets électriques et électroniques. Il est important que tous les États membres mettent pleinement en œuvre les dispositions de simplification et de réduction des charges de ces propositions et qu'ils en tirent profit.

Il existe néanmoins des exemples significatifs de situations dans lesquelles les États membres n'exploitent pas les possibilités de simplification offertes par la législation de l'UE ou la réglementation nationale alourdit la charge dans des domaines qui ne sont pas directement

²⁵ COM(2009) 544: «Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'UE - Plans sectoriels d'allégement et actions pour 2009».

²⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_fr.pdf

²⁷ Règlement n° 608/2013.

²⁸ Directive 2012/19/UE.

soumis aux règles de l'UE. C'est le cas, notamment, dans le domaine de la sécurité alimentaire, où les régimes allégés facultatifs destinés aux petits établissements ne sont pas toujours utilisés²⁹, dans le secteur du transport de fret routier, où certaines exigences nationales portant sur l'enregistrement du temps de conduite pour les véhicules utilitaires légers dans des domaines non couverts par la législation de l'UE font peser une charge réglementaire supplémentaire sur les petites entreprises³⁰, et dans le domaine des exigences relatives à comptabilité des entreprises³¹. Pleinement exploitée par les États membres, la souplesse offerte par la réglementation relative à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires peut également profiter de manière significative aux PME. La Commission surveillera la mise en œuvre par les États membres de ces mesures et de toutes les autres actions REFIT et inclura son bilan dans la prochaine édition de son tableau de bord, prévue pour 2015³².

Alors que la Commission collabore étroitement avec les États membres à la mise en œuvre des réglementations dans tous les secteurs de l'acquis, le suivi des incidences réglementaires horizontales s'est développé parallèlement à l'importance croissante accordée à une réglementation affûtée. Ce travail a débuté, par exemple, avec le programme ABR Plus, dans le cadre duquel la Commission assure le suivi des choix de mise en œuvre des États membres concernant les 12 mesures prioritaires les plus avancées³³ prises dans le contexte du

²⁹ La législation de l'UE en matière de sécurité alimentaire autorise les autorités des États membres à adopter des régimes allégés concernant certains investissements pour les petites entreprises du secteur de la transformation de la viande.

³⁰ La législation de l'UE impose l'enregistrement du temps de conduite pour les véhicules utilitaires légers d'au moins 3,5 tonnes et exonère les artisans lors leurs déplacements locaux avec des véhicules d'un poids maximum de 7,5 tonnes, tandis que certaines règles nationales imposent un enregistrement du temps de conduite pour les véhicules d'au moins 2,8 tonnes.

³¹ Directive 2006/46/CE.

³² La première édition du tableau de bord REFIT présentée conjointement avec la présente communication ne comporte pas encore d'informations sur les mesures de mise en œuvre des États membres.

³³ (1) permettre à un plus grand nombre de PME de bénéficier de régimes comptables/d'audit simplifiés - directive 2006/46/CE du 14 juin 2006; (2) permettre aux États membres d'exempter les micro-entreprises de certaines dispositions des directives comptables - directive 2012/6/UE du 14 mars 2012; (3) simplifier et rationaliser le système de notification des transports de déchets - lettre de recommandation de la Commission aux États membres de juillet 2010; (4) faire en sorte que seule l'entreprise retenue soit tenue de soumettre les documents attestant son admissibilité en tant que soumissionnaire lors d'une procédure de passation de marché public – COM(2011) 896; (5) réduire le nombre de répondants lors de la collecte de statistiques sur le commerce intra-UE - règlement n° 638/2004 du 31 mars 2004; (6) réduire les exigences de communication d'informations sur la production industrielle dans l'UE - règlement n° 3924/91 du Conseil du 19 décembre 1991 et règlement n° 36/2009 de la Commission du 11 juillet 2008; (7) supprimer les exigences supplémentaires en matière de facturation et permettre un recours accru à la facturation électronique - directive 2010/45/UE du Conseil du 13 juillet 2010; (8) supprimer, dans la procédure de remboursement de la TVA, l'obligation de remplir des formulaires en version papier dans la langue de l'État membre de remboursement – directive

Programme d'action pour la réduction des charges administratives (ABR) de 2007 à 2012³⁴. L'objectif est de partager les bonnes pratiques de mise en œuvre et de vérifier si la réduction estimée des charges administratives s'est concrétisée sur le terrain. Les premières constatations montrent que les économies estimées peuvent être confirmées dans plusieurs États membres en ce qui concerne Intrastat, l'enquête sur la production industrielle et le tachygraphe numérique. Par contre, des difficultés ont été rencontrées pour obtenir des données quantitatives et des statistiques suffisantes et cohérentes et les exemples de bonnes pratiques en matière de mise en œuvre et de nouvelles possibilités de simplification au niveau national sont assez peu nombreux. Le groupe de haut niveau composé d'experts nationaux en réglementation a apporté un soutien ferme à ce suivi collaboratif de la Commission et des États membres concernant les incidences concrètes des réglementations de l'UE sur le terrain. La Commission continue de collaborer avec les États membres et les parties prenantes afin de produire un plus grand nombre de données fiables sur ces incidences. Les résultats de ce travail alimenteront le prochain tableau de bord REFIT.

III. Futures initiatives au titre de REFIT

Il convient de consentir des efforts constants pour conserver une législation de l'UE adaptée aux besoins. C'est la raison pour laquelle la Commission met en œuvre REFIT comme un programme glissant et a actualisé récemment l'exercice d'analyse et de cartographie de l'ensemble des textes législatifs de l'UE, qui a été mené pour la première au titre du programme REFIT en 2013. Les observations et suggestions soumises depuis octobre 2013 par diverses parties prenantes au programme REFIT de la Commission ont également été prises en compte³⁵.

Sur la base de cette analyse, la Commission considère que de nouvelles initiatives de simplification et de réduction des charges sont justifiées dans plusieurs domaines. Ces initiatives incluent la simplification de la législation de l'UE relative aux documents d'identité et aux titres de voyage, la mise en place d'une nouvelle architecture globale pour les

2008/9/CE du 12 février 2008; (9) le tachygraphe numérique (notamment introduire des tachygraphes numériques et simplifier leur usage, compte tenu du futur élargissement de l'exemption des exigences en matière de tachygraphes accordée aux petits artisans et des nouvelles simplifications) - règlement n° 3821/85 du 19 juillet 2011; (10) supprimer la notification des tarifs de transport/alléger l'obligation de conserver les documents de transport à bord - règlement n° 569/2008 du Conseil (modifiant le règlement 11/60) du 12 juillet 2008; (11) simplifier les obligations applicables au transport de marchandises et de passagers par la route - règlement n° 1071/2009 du 21 octobre 2009 et règlement n° 1072/2009 du 21 octobre 2009 et (12) simplifier l'étiquetage des œufs - règlement n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

³⁴ Voir le rapport final du programme d'action pour la réduction des charges administratives (ABR) dans le SWD(2012) 423 final.

³⁵ La Commission a reçu des observations et suggestions d'autorités d'États membres (FI, DE, NL, UK), d'acteurs économiques, d'organisations syndicales et d'autres organisations de la société civile. Ces contributions peuvent être consultées sur le site web de la Commission consacré à une réglementation intelligente: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm.

statistiques sur les entreprises (voir ci-dessous), l'élargissement du guichet unique dans le domaine de la TVA à toutes les prestations d'entreprise à particulier³⁶, ainsi que la création d'un portail web européen destiné à informer les entreprises sur les règles nationales et de l'UE en matière de TVA et la codification de la législation fixant les listes de pays tiers dont les ressortissants sont soumis aux obligations de visa ou en sont exemptés³⁷.

Une nouvelle architecture pour les statistiques de l'UE sur les entreprises: la Commission travaille à une rationalisation du cadre de référence et à une simplification de la collecte de données statistiques sur les entreprises. À la suite de plaintes d'entreprises, un projet concernant les statistiques sur le commerce intra-UE (SIMSTAT) a été lancé. Il permettra de tester de nouvelles techniques de collecte de données qui devraient faciliter une meilleure utilisation des données statistiques recueillies, tout en simplifiant et en réduisant les obligations de communication d'informations pesant sur les entreprises. Cette approche efficace au regard des coûts pourrait être mise en œuvre dans d'autres domaines statistiques (p. ex. les statistiques sur les multinationales, le commerce international des services et les investissements directs étrangers) et sera mise en œuvre si les tests s'avèrent positifs dans le contexte plus large du règlement-cadre relatif à l'intégration des statistiques d'entreprises.

La Commission préparera l'abrogation d'actes législatifs dans d'autres domaines: l'indication de la consommation énergétique³⁸, les tarifs et conditions de transport³⁹, la politique agricole commune et les procédures d'information normalisées dans le domaine de l'environnement. En outre, elle examine l'acquis dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale afin de recenser les actes qui pourraient être abrogés dans le contexte de l'expiration de la période transitoire fixée dans les traités⁴⁰.

La Commission considère comme une bonne pratique de gestion législative le fait de retirer des propositions bloquées en phase législative afin de permettre un nouveau départ ou de trouver d'autres moyens d'atteindre l'objectif législatif visé. Un examen minutieux de toutes les propositions en attente d'adoption par le législateur a permis d'identifier d'autres propositions qui sont dépassées ou n'ont pas le soutien du législateur et dont le retrait devrait

³⁶ L'initiative a pour objet de réduire les obstacles aux échanges transnationaux et de préserver les recettes de TVA des États membres en rendant le système de TVA de l'UE plus simple, plus neutre et plus robuste.

³⁷ D'autres initiatives concernent la révision de la législation sur les questions nucléaires, une proposition dans le domaine des titres de voyage provisoires et la révision des règlements concernant l'importation des produits textiles et des biens à double usage.

³⁸ Indication de la consommation énergétique des réfrigérateurs (directive 2003/66), des lave-vaisselle ménagers (directive 1999/9) et des lave-linge (directive 1995/12) après l'adoption de nouvelles mesures d'exécution.

³⁹ Règlement n° 11 du Conseil du 16 août 1960 concernant la suppression de discriminations en matière de prix et conditions de transport, pris en exécution de l'article 79, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne.

⁴⁰ Protocole 36 relatif aux dispositions transitoires, article 10.

donc être proposé. Il s'agit notamment de propositions concernant les systèmes d'indemnisation des investisseurs, les redevances de sûreté aérienne, les travailleuses enceintes⁴¹, un fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et l'exemption des micro-entreprises de certaines dispositions relatives à l'hygiène des denrées alimentaires, même si les petites entreprises auraient pu profiter grandement de cette dernière proposition⁴².

Compte tenu des considérations de calendrier liées à la nouvelle législature, la Commission actuelle se concentrera sur les principaux points en 2014. Elle a passé au crible son programme de travail et décidé de ne conserver que les points les plus essentiels.

Enfin, la Commission envisage de procéder à moyen terme à plusieurs nouvelles évaluations et nouveaux bilans de qualité portant sur la performance des législations existantes de l'UE et l'application des dispositions du traité, notamment en ce qui concerne la protection des consommateurs en matière de multipropriété, les retards de paiement, le cadre juridique relatif au pré-emballage, le système de dessins et modèles de l'UE, les directives relatives aux prospectus, l'application du principe de reconnaissance mutuelle en vue d'améliorer son fonctionnement au sein du marché intérieur⁴³, le piégeage et le stockage du carbone et les émissions de CO₂ des véhicules utilitaires légers et des voitures particulières, les télécommunications et les législations concernant l'entrée non autorisée, le transit et le séjour des migrants dans l'UE⁴⁴.

Dans d'autres domaines clés dans lesquels se préparent des examens de politiques de plus large portée, notamment en ce qui concerne le marché unique numérique, il importera de recenser les obstacles restants et d'examiner le cadre réglementaire à la recherche de possibilités de réductions de coûts et de simplifications⁴⁵. Ce type de tâche s'inscrit clairement dans le cadre de REFIT.

⁴¹ COM(2008) 600/4.

⁴² COM(2007) 90 final.

⁴³ À la suite d'une invitation du Conseil de décembre 2013 à rendre compte de l'application du principe de reconnaissance mutuelle d'ici mi-2015 (voir: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/139846.pdf).

⁴⁴ D'autres domaines incluent les normes de commercialisation du veau, les règles d'étiquetage du bœuf, le programme en faveur des régions ultrapériphériques, la directive sur la qualité des carburants (une fois transposée et pleinement mise en œuvre), les stocks pétroliers, le règlement relatif au contrôle de la pêche, la sûreté nucléaire, la normalisation, la pollution par l'amiante, l'expérimentation animale, les évaluations environnementales stratégiques, les risques d'inondation, les composés organiques volatils, les assurances (dès qu'une expérience suffisante de la mise en œuvre aura été acquise), la formation, les qualifications et licences dans le secteur du transport routier, le transport maritime et la sécurité, les installations portuaires de réception pour les déchets d'exploitation des navires, la facturation électronique de la TVA et le mini-guichet unique, ainsi que les secteurs industriels de la construction, du verre et de la céramique.

⁴⁵ Il s'agira notamment d'examiner la législation sur les services en ligne: la directive 98/84/CE concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel et la directive

Toutes les nouvelles initiatives sont mentionnées à titre indicatif dans le document de travail des services de la Commission et doivent faire l'objet d'une confirmation dans le programme de travail de la Commission pour 2015.

Législation dans le domaine des produits chimiques: la Commission considère que des efforts constants sont nécessaires au niveau de l'UE, des États membres et des parties prenantes pour faciliter davantage la mise en œuvre de la législation relative aux produits chimiques, notamment REACH, et réfléchir à certains domaines dans lesquels les règles peuvent être simplifiées et les charges réduites. Ce processus doit être mené de manière à atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé, tout en préservant la compétitivité et l'innovation de l'industrie européenne dans ce secteur, ainsi que la libre circulation des biens au sein du marché intérieur. La révision de REACH⁴⁶ effectuée par la Commission en 2013 a permis de constater le besoin de procéder à quelques adaptations, mais il en ressort que cette législation fonctionne correctement et ne doit pas être modifiée à ce stade. Cependant, la Commission reconnaît la nécessité de réduire la charge financière et administrative que REACH fait peser sur les PME et d'améliorer sa mise en œuvre à tous les niveaux.

Un certain nombre d'actions correctives ont déjà été mises en œuvre à cette fin, notamment une réduction substantielle des droits. De nouvelles mesures sont prises en 2014: une aide spécifique aux PME leur permettant de respecter la date limite d'enregistrement des faibles volumes de production, fixée à 2018; la définition de moyens plus efficaces pour gérer les substances très préoccupantes et identifier des produits de substitution aux substances chimiques dangereuses; l'amélioration de la communication avec les PME; et l'analyse des incidences de REACH sur les PME et sur la compétitivité et l'innovation. À moyen terme, d'autres mesures sont envisagées afin d'améliorer le processus d'autorisation des substances chimiques et de le rendre ainsi plus prévisible pour les entreprises. Ces mesures consistent notamment à réduire la fréquence des modifications apportées à la liste des substances soumises à autorisation, à simplifier le processus d'autorisation pour certains cas à faible risque et à prendre plus sérieusement en compte les incidences socio-économiques au moment d'inclure de nouvelles substances dans la liste⁴⁷.

Il est important que le secteur et les États membres jouent le rôle actif qui est leur est dévolu dans la mise en œuvre de REACH. Cela pourrait passer, par exemple, par un renforcement de la capacité des services d'assistance nationaux et/ou des chambres de commerce à offrir des conseils sur la mise en œuvre de REACH et par une meilleure coordination entre les États membres et dans ceux-ci.

2000/31/CE relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur.

⁴⁶ COM(2013) 49, accompagné du SWD(2013)25.

⁴⁷ Voir les documents de travail des services de la Commission qui accompagnent le rapport pour de plus amples informations.

Un ensemble d'initiatives en faveur d'une réglementation affûtée pour le secteur des produits chimiques sera lancé en 2014 et comprendra, entre autres, une évaluation des coûts cumulés et un bilan de qualité des actes législatifs les plus importants autres que REACH.

Les conclusions qui seront tirées des différents volets de ce travail, notamment l'examen en cours de la législation relative à la santé et à la sécurité au travail, ainsi que les résultats de l'examen de REACH antérieur, permettront d'obtenir une vue d'ensemble complète et un aperçu de toutes les nouvelles possibilités d'affûter la réglementation dans ce domaine. La Commission invite les parties prenantes et les États membres à engager une réflexion commune sur ces questions et à alimenter un rapport de bilan prévu pour 2016.

IV. Actions horizontales

REFIT s'inscrit dans le cadre plus large de la politique de réglementation intelligente de la Commission, qui comprend également les outils réglementaires que sont l'analyse d'impact, la consultation des parties prenantes et l'évaluation. La Commission est déterminée à continuer à renforcer ces instruments et d'autres actions horizontales, notamment en mettant davantage l'accent sur l'évaluation des coûts et bénéfices de la réglementation et sur la réduction des obligations administratives, telles que les exigences en matière de rapports⁴⁸.

- ***Analyse d'impact***

Le système d'analyse d'impact de la Commission intervient à un stade précoce du cycle politique, lorsque de nouvelles propositions sont en cours d'élaboration, afin de disposer d'un ensemble de données concrètes permettant l'élaboration de politiques en connaissance de cause et de faire en sorte que les propositions de la Commission respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le système a été constamment renforcé et amélioré depuis sa mise en place, en 2002; c'est ainsi qu'ont été publiées des lignes directrices révisées, en 2009, ainsi que des orientations complémentaires dans différents domaines (compétitivité et micro-entreprises, droits fondamentaux, impacts sociaux et territoriaux). Le stock de données disponibles – données et conseils scientifiques de meilleure qualité – ne cesse de s'étoffer dans le cadre du processus d'analyse d'impact. Afin de faciliter l'identification rapide des résultats des analyses d'impact, notamment des coûts et bénéfices, la Commission a introduit un résumé standardisé de deux pages dans ses rapports d'analyse d'impact en 2013. Sur la base de l'expérience acquise (grâce à plus de 350 analyses d'impact depuis 2010), elle s'est engagée à mettre à jour ses lignes directrices concernant l'analyse d'impact et recueillera les observations des parties prenantes au moyen d'une consultation publique qui sera lancée en juin 2014.

- ***Évaluation ex post***

Une évaluation ex post systématique de la réglementation de l'UE permet de vérifier si les résultats et les effets escomptés de cette réglementation ont été atteints. La planification des

⁴⁸ COM(2012) 746.

évaluations a été améliorée grâce à la publication du calendrier prévisionnel des évaluations sur Europa⁴⁹. Afin de continuer à renforcer la politique et la pratique en matière d'évaluation, la Commission a procédé à une consultation publique sur ses nouvelles lignes directrices concernant l'évaluation, entre novembre 2013 et février 2014. Les résultats alimenteront la prochaine révision de ces lignes directrices⁵⁰. Celles-ci contiendront une référence aux bilans de qualité qui ont été introduits en 2010 en tant qu'évaluations exhaustives des politiques permettant d'apprécier la cohérence entre les différents domaines de réglementation et au sein de ces derniers et de déterminer si un cadre réglementaire plus large pour l'ensemble d'un domaine d'action est adapté à l'objectif poursuivi. Des bilans de qualité ont depuis lors été réalisés dans plusieurs domaines d'action, tels que l'environnement (politique de l'UE en ce qui concerne l'eau douce), l'emploi et la politique sociale (information et consultation des travailleurs), la politique industrielle (réception des véhicules à moteur) et les transports (marché intérieur de l'aviation)⁵¹, et peuvent déboucher sur l'élaboration de plusieurs propositions législatives de simplification et d'allégement de la charge⁵².

- ***Consultation des parties prenantes***

Le dialogue avec les citoyens, les partenaires sociaux et les autres parties prenantes du monde des entreprises et de la société civile aide à faire en sorte que la législation européenne soit transparente, bien ciblée et cohérente. La consultation des partenaires sociaux et des autres parties prenantes est inscrite dans les traités et est particulièrement importante pour détecter les problèmes liés à la proportionnalité et à la subsidiarité⁵³. La Commission procède à des consultations à chaque étape du cycle politique. Pour renforcer encore la qualité, la portée et le ciblage des consultations, elle continuera d'améliorer sa planification des consultations en préparant des stratégies de consultation au stade de l'élaboration des politiques et en publiant de manière régulière le calendrier prévisionnel de ses évaluations. En interne, elle diffusera

⁴⁹ Voir le site web de la Commission consacré à la réglementation intelligente: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_fr.htm

⁵⁰ 53 réponses ont été reçues des pouvoirs publics, des parties prenantes et de citoyens dans le cadre de cette consultation publique. Elles seront publiées, accompagnées d'un rapport de synthèse, sur le site web de la Commission consacré à la réglementation intelligente: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_fr.htm

⁵¹ Les rapports finaux sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_fr.htm

⁵² Le bilan de qualité sur l'information et la consultation des travailleurs pourrait déboucher sur la consolidation de 3 directives, en tenant compte des résultats de la consultation des partenaires sociaux, et le bilan de qualité concernant la réception des véhicules à moteur sera suivi d'une révision de la directive-cadre 2007/46/CE; voir informations complètes dans le tableau de bord REFIT.

⁵³ La consultation est prévue à l'article 11 du TUE et dans le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La consultation des partenaires sociaux dans le cadre de la politique sociale est prévue aux articles 153, 154 et 155 du TFUE, ce qui laisse la possibilité de l'intégrer dans le programme REFIT.

des orientations pour conseiller et soutenir ses agents chargés de procéder à des consultations auprès de parties prenantes en dehors des institutions de l'UE en vue d'améliorer la qualité des consultations. Ces orientations seront soumises à une consultation publique avant d'être adoptées par la Commission. Cette dernière poursuivra aussi ses efforts en vue d'étendre la portée de ses consultations en améliorant l'accessibilité linguistique, dans le respect des limites budgétaires. La Commission renforcera le recours aux consultations dans les évaluations et les bilans de qualité en appliquant des normes minimales de consultation comme elle le fait déjà pour les analyses d'impact⁵⁴. Elle recommandera aux agences d'appliquer les normes minimales lorsqu'elles procèdent à des consultations. Elle réfléchit également à la manière d'améliorer les consultations publiques sur les actes d'exécution et les actes délégués.

La Commission prendra des mesures pour améliorer les retours d'informations. Les parties prenantes peuvent déjà réagir à la fois à la planification des consultations sur le site «Votre point de vue sur l'Europe»⁵⁵ et aux feuilles de route qui sont publiées par la Commission en tant que premières indications de ses intentions législatives. Un système d'alerte électronique a récemment été instauré⁵⁶. Des efforts seront fournis pour améliorer les sites web afin de faciliter ces commentaires et retours d'informations. Les réponses individuelles reçues de parties prenantes seront normalement publiées dans les 15 jours ouvrables suivant la clôture de la consultation et un rapport de synthèse sera publié au plus tard lors de l'adoption de la proposition par la Commission. Certains États membres collectent aussi systématiquement des commentaires et suggestions de parties prenantes qui peuvent constituer une contribution précieuse aux efforts fournis par la Commission pour garantir une réglementation bien affûtée au niveau européen.

La Commission envisage aussi de présenter des suggestions afin d'étendre son champ d'action aux partenaires sociaux et aux parties prenantes, en particulier aux petites et moyennes entreprises (PME) par le biais de contacts directs lors de conférences dans les États membres ou de consultations par l'intermédiaire d'associations de PME européennes et nationales et du Réseau Entreprise Europe.

• Détermination des coûts et bénéfices générés par la réglementation

La détermination des coûts et bénéfices est un aspect important de la réglementation intelligente. La Commission a récemment publié les résultats d'une étude externe sur les méthodes d'évaluation des coûts et bénéfices de la réglementation, qui contribueront à la mise

⁵⁴ À l'exclusion des cadres de consultation spécifiques exposés dans les traités, d'autres actes législatifs de l'UE ou des accords internationaux (consultations des partenaires sociaux, par exemple).

⁵⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fr.htm

⁵⁶ L'abonnement est possible à l'adresse suivante:
<https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do?locale=fr#fr>

à jour des lignes directrices concernant l'analyse d'impact⁵⁷. La détermination des coûts et bénéfices de la réglementation est aussi au cœur des bilans de qualité et des évaluations ex post.

Afin d'évaluer l'ensemble des coûts de la réglementation supportés par un secteur industriel donné, la Commission procède à des évaluations des coûts cumulés. Deux évaluations de ce type portant sur l'industrie de l'acier et l'industrie de l'aluminium ont déjà été réalisées⁵⁸, une troisième, consacrée à l'industrie chimique, est en cours et d'autres sont prévues pour la filière bois, l'industrie de la céramique, le secteur verrier et le secteur de la construction. Ces examens permettent d'évaluer, à l'échelle d'une industrie, toute une série de facteurs de coût clés. Compte tenu de leur portée limitée et du fait qu'elles s'intéressent aux coûts de la réglementation plutôt qu'aux bénéfices, les évaluations des coûts cumulés ne sauraient constituer le seul fondement des recommandations politiques. Leurs conclusions viendront étoffer les évaluations, les bilans de qualité et les analyses d'impact.

La détermination des coûts de la réglementation au niveau de l'UE pose des défis particuliers étant donné que le coût estimé des propositions législatives présentées par la Commission est souvent modifié par des amendements introduits au cours du processus législatif et dépend des modalités de mise en œuvre choisies par les États membres. Il en résulte que l'estimation des coûts et bénéfices doit être actualisée par le Parlement et le Conseil si les propositions sont modifiées au cours du cycle législatif⁵⁹. En outre, la précision du calcul des coûts et bénéfices effectué dans les analyses d'impact et les évaluations ex post dépend de la qualité des données fournies par les États membres, les partenaires sociaux et les parties prenantes.

L'évaluation ex post des coûts réels peut donner des résultats très différents de ceux de l'estimation ex ante. Les coûts comme les économies réalisées peuvent être surestimés⁶⁰. Dans son travail d'évaluation ex post, la Commission examine de plus en plus la mesure dans

⁵⁷ L'étude «Assessing the costs and benefits of regulation» peut être consultée à l'adresse http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

⁵⁸ Voir http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf et http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7124&lang=en&title=Final-report

⁵⁹ Cela pourrait par exemple se justifier dans le cas des règles régissant l'importation de végétaux et de produits végétaux dans l'UE, pour lesquelles des modifications de la proposition de la Commission actuellement débattues dans le cadre de la procédure législative risqueraient d'accroître les coûts pour les entreprises [COM(2013) 267 - proposition de règlement relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, déposée par la Commission; voir aussi le tableau de bord joint en annexe].

⁶⁰ Les coûts réels déterminés ex post peuvent différer des coûts estimés ex ante en raison des progrès technologiques et de l'innovation et de l'efficacité des entreprises. Dans le domaine de l'acier, par exemple, le coût de la protection de l'environnement par tonne de produit reste stable ou diminue depuis une vingtaine d'années malgré l'amélioration des performances environnementales du secteur (Cumulative Cost Assessment for the Steel Industry: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf)

laquelle les coûts et les bénéfices réels correspondent aux estimations obtenues dans les analyses d'impact préalables.

- ***Exigences en matière de rapports***

La charge réglementaire peut être réduite en améliorant l'efficacité et la cohérence, mais aussi en réduisant les exigences en matière de rapports⁶¹. Lorsqu'elle élabore de nouvelles propositions, la Commission s'efforce de réduire au maximum les exigences en matière de rapports et cherche à harmoniser les différentes exigences. Les mesures visant à rationaliser et à consolider les exigences en matière de rapports devraient appeler la coopération du Parlement et du Conseil, dans la mesure où des exigences de ce type sont souvent ajoutées au cours du processus législatif⁶². Des examens devraient également être effectués aux niveaux national, régional et local afin d'identifier les obligations allant au-delà des exigences fixées par la législation de l'UE.

En ce qui concerne l'établissement de rapports pour et par la Commission, des examens ont été réalisés dans les domaines de l'environnement⁶³ ainsi que de la santé et de la sécurité au travail⁶⁴. Les exigences en matière de rapports ont été rationalisées dans les domaines de la politique de cohésion et de l'énergie⁶⁵, entre autres. Ce travail pourra être étendu à d'autres domaines en 2015.

⁶¹ Les exigences en matière de rapports sont souvent liées, de sorte que, par exemple, une obligation, pour la Commission, de faire rapport au Conseil ou au Parlement peut générer des obligations identiques supplémentaires pour les autorités, les parties prenantes et les entreprises des États membres.

⁶² Le règlement relatif aux dispositions communes pour la politique de cohésion énumère 28 exigences individuelles en matière de rapports imposées dans 11 domaines; six d'entre elles imposent l'établissement de rapports réguliers. La directive d'exécution finale concernant le détachement de travailleurs comporte des exigences supplémentaires en matière de rapports pour les États membres, qui ont été ajoutées au cours du processus législatif (voir tableau de bord REFIT).

⁶³ Des avancées significatives ont été réalisées concernant la rationalisation de flux d'information qui n'étaient auparavant pas liés entre eux, dans le domaine de l'eau (entre la directive sur la stratégie marine, la directive-cadre sur l'eau et les directives Habitats et Oiseaux), de telle sorte que les données et les informations ne doivent être notifiées qu'une seule fois pour satisfaire aux exigences prévues dans les différentes directives, ce qui réduit sensiblement la charge administrative. Les résultats d'un exercice pilote distinct visant à réduire les exigences en matière de rapports dans le domaine des eaux urbaines résiduelles contribueront à simplifier et à rendre plus efficaces ces exigences.

⁶⁴ Depuis 2007, les États membres soumettent un rapport unique à la Commission au lieu de rapports séparés sur la mise en œuvre pratique de 24 directives dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail (directive 2007/30/CE modifiant la directive-cadre 89/391/CEE).

⁶⁵ En 2013, la Commission a procédé à un exercice d'examen analytique des obligations de rapport dans les domaines de l'énergie et de la politique de cohésion afin de simplifier et de rationaliser les exigences. Dans le

V. La réglementation affûtée: un objectif partagé

La Commission se félicite de l'intérêt manifesté par les États membres et les parties prenantes pour REFIT, et plus particulièrement du soutien du Conseil européen et du Parlement européen⁶⁶.

Depuis la publication du programme REFIT de la Commission en octobre dernier, les États membres⁶⁷ et les parties prenantes ont reçu un grand nombre d'observations, de suggestions et de contributions, qui ont été prises en compte lors de l'actualisation de l'examen analytique des réglementations effectué au titre de REFIT en 2014 et sont publiées sur le site web de la Commission consacré à une réglementation intelligente afin d'éclairer de nouvelles réflexions, discussions et actions communes⁶⁸.

La Commission se félicite également que les acteurs du monde économique et de la société civile aient confirmé la nécessité et l'importance d'une réglementation affûtée. Afin de répondre aux préoccupations exprimées par certaines parties prenantes, la Commission confirme à nouveau que REFIT ne saurait remettre en question les objectifs stratégiques établis ni agir au détriment de la santé et de la sécurité des citoyens, des consommateurs, des travailleurs ou de l'environnement. Il est important de sensibiliser toutes les parties prenantes pour qu'elles puissent prendre conscience des bienfaits apportés par REFIT, à savoir comprendre que la Commission s'efforce de veiller à ce que l'UE intervienne au niveau législatif de manière efficace et efficiente, au niveau approprié et dès lors que la valeur ajoutée européenne est clairement démontrée.

L'expérience tirée de la mise en œuvre de REFIT a montré que l'objectif d'une réglementation affûtée ne peut être atteint que grâce à l'action conjointe des institutions européennes, des États membres (au niveau national, régional et local) et des acteurs du monde économique et de la société civile. La priorité devrait être accordée à une réglementation affûtée et toutes les institutions de l'UE devraient évaluer les incidences de leurs choix politiques tant pendant la phase préparatoire qu'au cours du processus législatif. La coopération avec les États membres est primordiale pour collecter des données et établir si la législation de l'UE produit les effets escomptés. Les parlements nationaux doivent également jouer leur rôle en fournissant des contributions à la Commission à un stade précoce du cycle d'élaboration des politiques et en examinant les propositions de cette dernière dans le cadre du mécanisme de contrôle de la

seul domaine de l'énergie, cet exercice a permis de regrouper 43 obligations de rapport et de ramener leur nombre à 14.

⁶⁶ Voir les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 octobre 2013, les conclusions du Conseil Compétitivité de décembre 2013 et la résolution du Parlement européen du 17 avril 2014 sur le processus de consultation «top 10» et la réduction des charges imposées aux PME par la réglementation de l'Union européenne.

⁶⁷ Des contributions ont notamment été reçues par la Finlande, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm (à vérifier)

subsidiarité⁶⁹. Les contributions des partenaires sociaux, des parties prenantes, des ONG et du grand public sont également essentielles pour maintenir la dynamique du programme pour une réglementation intelligente.

Ces dernières années, cette action commune a été soutenue par des contributions au programme pour une réglementation intelligente émanant de deux groupes de haut niveau chargés de l'amélioration de la réglementation et de la réduction des charges administratives. La Commission considère que cette aide et cette expertise peuvent être le plus utilement rassemblées au sein d'un groupe unique, doté d'un mandat révisé pour examiner l'impact des réglementations de l'UE sur le terrain dans les États membres, contribuant ainsi aux résultats annoncés sur une base annuelle au moyen du tableau de bord. Ce travail pourrait également aider à recenser les domaines de réglementation prêts à faire l'objet d'une évaluation et contribuer aux évaluations et bilans de qualité portant sur certaines questions essentielles. Une proposition visant à créer un nouveau groupe de haut niveau chargé d'accompagner les travaux à venir sera soumise dans les prochains mois.

VI. Conclusions et perspectives

La Commission a tenu les engagements en faveur d'une réglementation affûtée qu'elle a pris en décembre 2012. La présente communication montre les résultats obtenus dans le cadre de REFIT et recense les domaines dans lesquels il conviendra de cibler les efforts à venir.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'expérience acquise jusqu'à présent avec la mise en œuvre de REFIT.

Premièrement, une réglementation intelligente et affûtée requiert un engagement politique ferme et une adaptation correspondante des politiques et processus à tous les niveaux (au sein de la Commission, entre les institutions européennes et dans les États membres). Le programme pour une réglementation affûtée n'est pas une solution ponctuelle à court terme, ni un exercice administratif formel. Il exige que les administrations soient dotées du mandat et des moyens leur permettant de conduire un processus d'élaboration des politiques fondé sur des éléments factuels, avec la participation active des partenaires sociaux et des parties prenantes à tous les stades du cycle politique (de l'analyse d'impact à l'évaluation ex post).

Deuxièmement, il est nécessaire d'examiner les processus réglementaires. Le comité d'analyse d'impact a rempli une fonction essentielle de contrôle de la qualité. Il s'est appuyé sur des règles de procédure qui ont garanti que seules les propositions accompagnées d'une analyse d'impact correcte ont pu être soumises à l'examen du Collège. Le Parlement européen et, de plus en plus, le Conseil offrent un niveau d'examen supplémentaire, en évaluant la pertinence de l'analyse d'impact de la Commission. Ce cas de figure est unique, puisque peu d'autorités de régulation ou d'administrations appliquent elles-mêmes ou se voient appliquer les mêmes niveaux de contrôle de la qualité et d'examen que ceux pratiqués par la Commission. Certains laissent entendre qu'il conviendrait d'instituer une entité extérieure supplémentaire chargée du

⁶⁹ Prévu par le protocole n° 2 des traités.

contrôle de la qualité. La Commission ne partage pas cette idée, car une telle entité empiéterait sur ses compétences législative et d'élaboration des politiques; pour pouvoir élaborer des propositions satisfaisantes et équilibrées, il faut que la Commission réalise ses propres analyses d'impact. Dès le moment où la Commission a publié ses analyses, celles-ci peuvent être examinées et commentées publiquement et sans restriction.

Troisièmement, l'expérience montre qu'une analyse quantitative (des coûts et bénéfices) constitue un volet nécessaire de l'évaluation des réglementations. Il faut néanmoins reconnaître les limites d'un tel exercice. La Commission examine systématiquement les coûts et les bénéfices dans ses analyses d'impact, qui couvrent d'une manière globale les incidences économiques, sociales et environnementales, qu'elle les quantifie lorsque cela est possible. Cependant, l'évaluation des coûts et bénéfices n'est pas une science exacte. Souvent, les données requises ne sont pas disponibles. Les coûts et les bénéfices escomptés de l'option privilégiée à l'issue de l'analyse d'impact augmenteront ou diminueront en fonction des choix opérés par le Parlement européen et le Conseil pendant le processus législatif et par les États membres lors de la mise en œuvre. Les coûts réels ne peuvent être calculés qu'a posteriori. En conséquence, l'une des priorités de REFIT devrait être de quantifier les coûts et les bénéfices dans la mesure du possible tout au long du cycle réglementaire, en appliquant des cadres d'évaluation et de suivi appropriés, réexaminés et adaptés après chaque révision importante de la législation, ce qui permettra de disposer des données requises au moment d'évaluer les coûts et bénéfices réels.

Quatrièmement, la nécessité d'une sécurité et d'une prévisibilité juridiques, conjuguée au délai nécessaire pour modifier une législation au niveau de l'UE, ne plaide pas pour le recours à des solutions à court terme et à des dispositifs séduisants à première vue lorsqu'il s'agit de réduire la charge des législations. Tout changement a un coût et le coût temporaire du changement n'est pas toujours suffisamment pris en compte. Les coûts temporaires doivent être minutieusement mis en balance avec les coûts de l'inaction.

Cinquièmement, le recensement des charges et coûts superflus supportés par les parties directement concernées par la législation peut être un complément important de l'évaluation quantitative. Les consultations et les débats sont donc essentiels à cet égard.

À la lumière de ces observations et en prévision de l'avenir, la Commission continuera à accorder la priorité à une réglementation affûtée et maintiendra la dynamique dans ce domaine. Elle continuera à se concentrer sur les domaines apportant une valeur ajoutée européenne significative, tout en respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans les prochains mois, elle terminera les préparatifs de la révision de ses lignes directrices concernant les analyses d'impact, la consultation des parties prenantes et l'évaluation. Elle ancrera solidement REFIT dans ses procédures et pratiques.

La Commission continuera de collaborer étroitement avec le Parlement et le Conseil pour veiller à ce que les bénéfices des mesures de simplification et de réduction des charges soient confirmés au cours du processus législatif et elle appelle le législateur et tous les États membres à développer une capacité suffisante leur permettant de contribuer à ces efforts dans

leurs domaines respectifs et de réaliser des analyses d'impact ex ante des modifications substantielles apportées aux propositions de la Commission pendant le processus législatif⁷⁰.

La Commission poursuivra sa collaboration avec les États membres et les parties prenantes, notamment dans le cadre du programme ABR Plus, afin de confirmer les économies de coûts estimées, de recenser les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre et d'améliorer la qualité et la collecte des données relatives aux coûts et aux bénéfices des réglementations qui sont requises pour l'analyse des incidences de la législation de l'UE sur le terrain⁷¹.

Il convient de renforcer la coopération entre la Commission européenne et les États membres concernant l'évaluation et l'examen des coûts et des bénéfices des réglementations. Des actions de collaboration devraient être lancées pour évaluer la mise en œuvre de la législation de l'UE aux niveaux national, régional et local.

Les nouveaux mandats du Parlement et de la Commission qui débiteront cette année offrent la possibilité à toutes les institutions de l'UE de renforcer leur engagement en faveur d'une réglementation intelligente et affûtée.

La Commission invite les partenaires sociaux et les parties prenantes à soumettre des contributions, des données et des éléments d'information concernant l'état d'avancement et les perspectives du programme REFIT présentés dans la présente communication et dans le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne.

⁷⁰ Voir également l'analyse des modifications des propositions de simplification et de réduction des charges apportées pendant le processus législatif, qui figure dans le tableau de bord REFIT accompagnant la présente communication.

⁷¹ Selon les estimations, un tiers de la charge réglementaire inhérente à la législation de l'UE est liée aux mesures de mise en œuvre nationales.