

Groupe de haut niveau sur  
les charges administratives



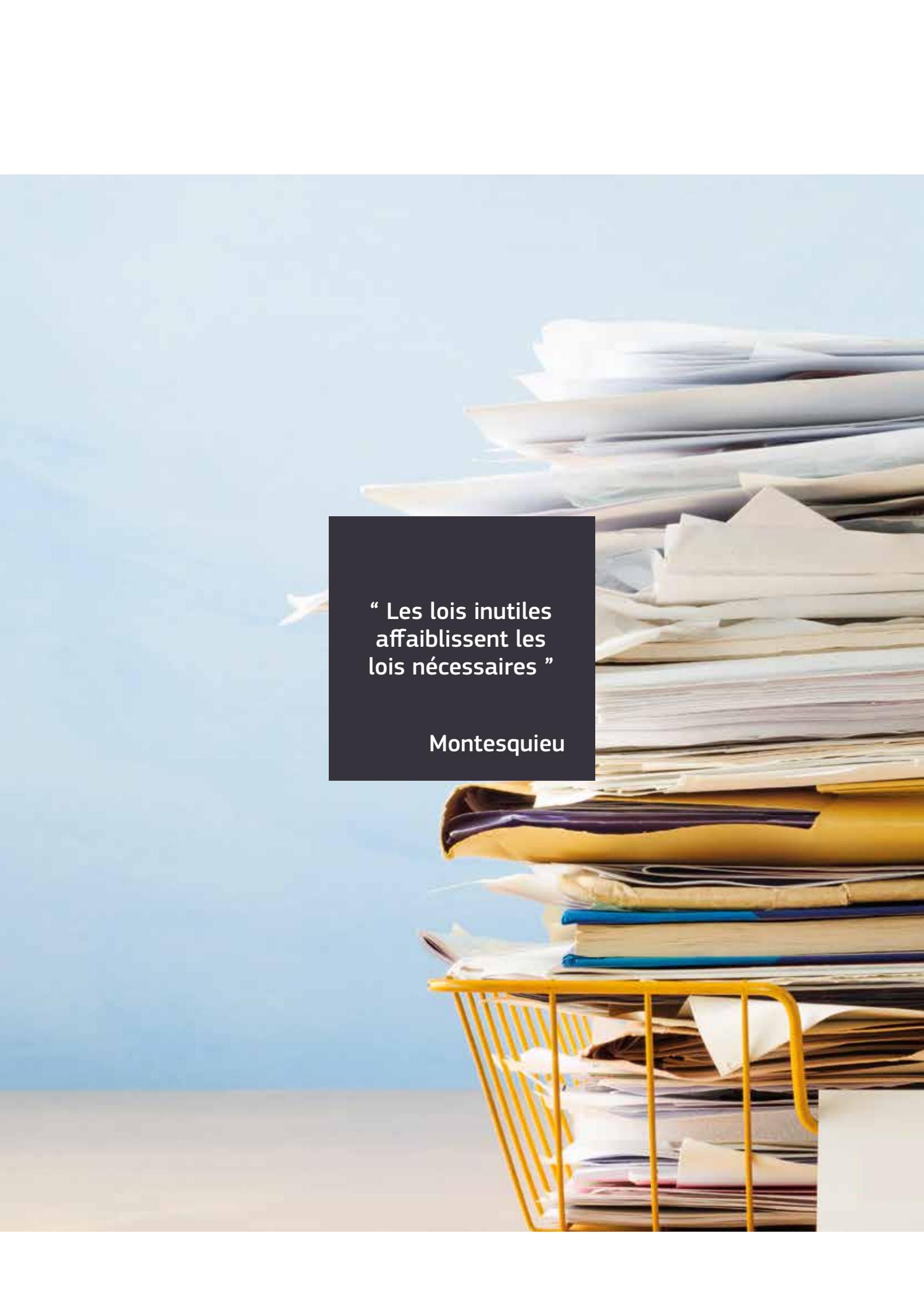
# Alléger les **formalités** **administratives** en Europe

**Bilan et perspectives**

Rapport final

Bruxelles, le 24 juillet 2014



A large stack of papers and folders is piled high in a yellow wire basket. The papers are of various colors, including white, yellow, and blue. The background is a clear blue sky with a white contrail from an airplane visible on the left side. The basket is positioned in the lower right corner of the frame.

“ Les lois inutiles  
affaiblissent les  
lois nécessaires ”

Montesquieu



## LE GHN

Le groupe de haut niveau sur les charges administratives (GHN) a été créé en 2007 afin de conseiller la Commission européenne dans la mise en œuvre du programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne. Le groupe est présidé par M. Edmund Stoiber, ancien ministre-président du Land de Bavière, et se compose de 15 membres choisis sur la base de leur expertise en matière d'amélioration de la réglementation et dans les autres domaines couverts par le programme d'action.

Prolongé et élargi à deux reprises en 2010 et 2012, le mandat du GHN prend fin le 31 octobre 2014. Ceci est son rapport final. Au total, le GHN a adopté plus de 45 avis et rapports qui présentent à la Commis-

sion plusieurs centaines de suggestions sur la manière d'alléger les charges administratives et qui mettent en exergue les bonnes pratiques appliquées dans les États membres pour mettre en œuvre la législation européenne de la manière la moins pesante possible. Bon nombre de ces suggestions ont été présentées au GHN par les parties prenantes: les entreprises, les associations professionnelles, des gouvernements nationaux, régionaux et locaux, ou encore des citoyens. Le potentiel total de réduction de la charge administrative grâce à toutes les recommandations formulées par le GHN est estimé à plus de 41 milliards d'euros par an.

Des informations supplémentaires sont disponibles sur le site web du GHN, à l'adresse:

➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/high\\_level\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm).

## LE GHN SE COMPOSE DES MEMBRES SUIVANTS:

STOIBER Edmund (président)  
 ALMGREN Gunilla  
 BERGER Roland  
 CARVALHO GOUCHA Gabriel Côte-Real de  
 CASADO NAVARRO-RUBIO Jesús  
 GIBBONS Michael  
 KOSINSKA Monika  
 LEITÃO MARQUES Maria Manuel

LUDEWIG Johannes  
 MURRAY Jim  
 PESONEN Pekka  
 RENSHAW Nina  
 RØNNE MØLLER Heidi  
 STARCZEWSKA-KRZYSZTOSZEK Małgorzata  
 TEN HOOPEN Jan

## AVANT-PROPOS DE M. EDMUND STOIBER



Après sept années de travail, le groupe de haut niveau sur les charges administratives présente son rapport final, qui comporte des recommandations ambitieuses sur la réglementation intelligente et l'allègement

des formalités administratives dans l'Union.

Dans la perspective de la prise de fonctions de la nouvelle Commission, le 1er novembre 2014, j'aimerais m'attarder sur les défis futurs qui nous attendent.

L'importance de la législation européenne pour notre vie quotidienne, en particulier dans les domaines de la santé, de la protection des consommateurs, et de l'environnement, mais également du droit des sociétés, du droit du travail et du secteur des finances, ne cessera de croître. Dans notre monde complexe, la population exige que l'État lui offre une plus grande protection, en vertu du principe de précaution. Pour ce faire, il convient de créer de nouvelles règles. C'est la raison pour laquelle il est tellement important que ces règles soient les moins pesantes possibles, tant pour les entreprises que pour les citoyens.

Cela n'a malheureusement pas toujours été le cas par le passé. L'objectif politique de l'acte législatif primait et les charges bureaucratiques qui en résultaient étaient rarement prises en considération. Entre-temps, ces règles de plus en plus détaillées qui se répercutent sur la vie quotidienne des citoyens ont terni l'image de l'Union dans l'opinion publique, qui l'assimile désormais à un «monstre bureaucratique». Partout en Europe, les sondages d'opinion indiquent régulièrement qu'un quart des répondants perçoivent l'Union d'abord et avant tout comme une bureaucratie. Et en effet, le président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, a souligné dans son discours de 2013 sur l'état de l'Union que 74 % des Européens estiment que l'Union produit trop de contraintes bureaucratiques.

La volonté d'alléger les formalités administratives et d'encourager la réglementation intelligente constitue donc un signal politique important envoyé par la Commission européenne aux entreprises et aux citoyens: «Nous avons compris». Le président Barroso a amorcé un changement fondamental dont la population n'a malheureusement pas été suffisamment informée. Avec le lancement, le 24 janvier 2007, du programme d'action

pour la réduction des charges administratives, la Commission a pour la première fois commencé à alléger systématiquement les contraintes bureaucratiques. Faisant partie des piliers du programme d'action, le groupe de haut niveau sur les charges administratives a encouragé la Commission au mieux de ses capacités, en lui présentant plusieurs centaines de suggestions concrètes pour réduire les formalités administratives. Ces suggestions sont porteuses d'un potentiel d'économies estimé à environ 41 milliards d'euros par an.

Avec la nouvelle approche de la réglementation intelligente et le lancement du programme REFIT (voir la communication de la Commission du 2 octobre 2013), le président Barroso et la Commission dans son ensemble ont engagé un changement fondamental dans le processus législatif de l'Union. Je suis convaincu que cette réorientation, qui a entraîné une évolution des méthodes de travail au sein de la Commission, constitue une avancée véritablement décisive.

Ce constat souligne que les institutions européennes et les États membres partagent une responsabilité commune en matière de

réglementation intelligente, surtout à l'heure de transposer les règles européennes dans le droit national: il arrive en effet souvent qu'une mise en œuvre inefficace de la législation européenne soit une cause majeure de bureaucratie inutile.

Pour amener l'opinion publique à percevoir plus favorablement et à mieux comprendre les activités et les réussites de la Commission, celle-ci doit adopter une approche plus politique et améliorer sensiblement la communication de ses activités à Bruxelles et dans les États membres. Comme le disait Aristote, ce ne sont pas les actes qui font bouger le peuple, mais les paroles qui les accompagnent.

**Edmund Stoiber**



## RÉSUMÉ

Les formalités administratives superflues ternissent l'image de l'Union européenne et représentent une charge pour les entreprises et les citoyens. Elles entravent en outre la croissance économique et la création de nouvelles possibilités d'emploi. Pour y remédier, la réglementation intelligente est l'élément essentiel du futur processus législatif de l'Union: lorsqu'il est nécessaire de légiférer, la législation doit être conçue de manière à atteindre le plus efficacement les objectifs fixés, au coût le plus faible pour la société, les citoyens et les entreprises. Les actes législatifs qui limitent l'entrepreneuriat sans que cela soit nécessaire devraient être modifiés.

Si la Commission a réalisé des progrès significatifs au niveau de l'allègement de la charge administrative et de la réglementation intelligente, le

GHN est d'avis qu'il est possible et nécessaire d'en faire beaucoup plus. Il est essentiel que la Commission, les autres institutions de l'Union et les États membres se rallient tous à un programme ambitieux de propositions, d'objectifs, et de mécanismes visant à éliminer les obstacles bureaucratiques superflus, dans le but de renforcer la capacité de l'Europe à prospérer. Tous les protagonistes du processus législatif doivent faire preuve d'une plus grande ambition en vue de réduire les coûts induits par la réglementation, en prenant dûment en considération la protection des consommateurs et des travailleurs ainsi que les préoccupations sanitaires et environnementales.

À partir des conclusions du présent rapport et de son expérience passée, le GHN formule donc les recommandations qui suivent<sup>1</sup>.

### LE GHN RECOMMANDE À LA COMMISSION:

- (1) d'adopter un nouveau programme d'action de l'Union et de consolider les programmes européens actuels de réduction des coûts globaux induits par la réglementation, tels que le programme REFIT, de définir un objectif absolu de réduction des coûts induits par la réglementation, et de publier des comptes annuels concernant les coûts ou le bénéfice net total des nouvelles propositions législatives;
- (2) d'introduire un système qui permettra de compenser les nouvelles charges imposées aux entreprises par la législation

européenne en supprimant certaines charges existantes découlant d'autres aspects de l'acquis;

- (3) d'impliquer davantage les parties prenantes grâce à une consultation publique globale au sujet des projets de propositions législatives et à un projet d'analyse d'impact avant que la Commission n'adopte une proposition;
- (4) d'appliquer rigoureusement le principe «Think Small First» («Priorité aux PME») et le test de compétitivité à toutes les propositions législatives, et de mettre l'accent sur les besoins des PME et des microentreprises, ces dernières devant être dispensées des obligations euro-

<sup>1</sup> Les recommandations du présent rapport ont été adoptées par 11 voix pour et 3 voix contre. Pour de plus amples informations, voir la note 84.

péennes dans la mesure du possible et pour autant que la finalité politique de la législation ne soit pas compromise;

- (5) de développer une méthodologie européenne commune pour mesurer les coûts et les bénéfices induits par la réglementation, et de rendre obligatoire l'évaluation de tout acte législatif européen sur la base de cette méthodologie commune afin de mesurer les résultats réels à l'aune des objectifs initiaux, avant de formuler toute proposition de révision ou de nouvelle législation;
- (6) d'améliorer sensiblement la couverture médiatique de ses activités, en collaboration avec les États membres, afin de renforcer la compréhension et le soutien du public au travail réalisé par l'Union et de lutter contre les préjugés qui ternissent l'image des institutions européennes et de leurs activités.

#### LE GHN RECOMMANDE À TOUTES LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES:

- (7) d'exprimer leur engagement politique à se concentrer uniquement sur les interventions indispensables au niveau européen, qui renforcent l'efficacité et l'efficience de la législation européenne et qui apportent la plus grande valeur ajoutée par rapport à l'action nationale ou régionale;
- (8) d'habiliter un organisme indépendant à examiner les analyses d'impact de la Commission avant qu'elle n'adopte une

proposition législative et à évaluer la base factuelle, les coûts et les bénéfices qui étayent les amendements législatifs du Parlement européen et du Conseil avant l'adoption de l'acte législatif;

- (9) d'habiliter un Médiateur européen à faire office de point de contact paneuropéen pour les plaintes et les suggestions en rapport avec l'allègement des formalités administratives;
- (10) d'accélérer autant que possible le processus législatif, sans compromettre l'engagement et la consultation des parties prenantes ou le processus démocratique.

#### LE GHN RECOMMANDE À TOUTS LES ÉTATS MEMBRES:

- (11) d'adopter des objectifs nationaux ambitieux en vue de réduire les coûts globaux induits par la réglementation, d'accélérer la mise en œuvre nationale de la législation européenne et de rendre la surréglementation transparente en expliquant pourquoi certains éléments des mesures de mise en œuvre vont au-delà des exigences fixées par la législation européenne;
- (12) d'échanger les bonnes pratiques de transposition de la législation européenne en droit national, de promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et des communications, et d'appliquer le principe «une fois seulement» grâce au partage des données entre les divers organes administratifs.

## TABLE DES MATIÈRES

**1**

## INTRODUCTION

1. Contexte: de «Mieux légiférer» à «REFIT»..... 13
2. Création du groupe de haut niveau sur les charges administratives ..... 14

**2**

## BILAN

1. Principales réalisations du GHN .....17
  - a. Premier mandat: conseils vis-à-vis du programme d'action.....17
  - b. Deuxième mandat: rapport sur les bonnes pratiques.....20
  - c. Troisième mandat: études de cas dans le cadre d'ABRplus .....22
2. Autres réalisations du GHN.....22
3. Activités du président et des membres du GHN .....25

**3**

## LE PROGRAMME D'ACTION POUR LA RÉDUCTION DES CHARGES ADMINISTRATIVES DANS L'UNION

1. Paramètres du programme d'action.....27
  - a. Bénéficiaires: les entreprises.....27
  - b. Cible: coûts administratifs et charges découlant des obligations d'information imposées par l'Union.....28
  - c. Portée: 72 mesures législatives dans 13 domaines prioritaires .....29
2. Résultats du programme d'action - Analyse du GHN .....33
  - a. Aperçu .....33
  - b. Analyse détaillée des résultats du programme d'action.....34
    - I. Domaines les plus pesants.....34
    - II. Source de la charge administrative.....35
    - III. Durée de la procédure législative...35
    - IV. Potentiel d'économies.....36
3. Conclusions globales du programme d'action..... 38

## 4

## PROGRAMME ABRPLUS

1. Portée de l'implication du GHN dans le programme ABRplus.....41
2. Conclusions du GHN concernant le programme ABRplus.....42
3. Conclusions globales du GHN sur ABRplus.....44

## 5

## RÉGLEMENTATION AFFÛTÉE: PROGRAMME REFIT - UN COUP DE POUCE À LA CROISSANCE

1. Le programme pour une réglementation affûtée et performante.....47
2. Conclusions générales sur REFIT.....48

## 6

## PERSPECTIVES: RECOMMANDATIONS DE NOUVELLES AMÉLIORATIONS

1. Recommandations à la Commission..... 51
2. Recommandations à toutes les institutions européennes..... 52
3. Recommandations aux États membres..... 52
4. Notes explicatives..... 53

## 7

## ANNEXES

## INTRODUCTION

1. Contexte: de «Mieux légiférer»  
à «REFIT»..... 13
2. Création du groupe de haut niveau  
sur les charges administratives ..... 14

# 1 INTRODUCTION

Ce document constitue le rapport final du groupe de haut niveau sur les charges administratives (le «GHN») au terme de son troisième mandat. Durant ses sept années d'existence, le GHN a conseillé la Commission européenne en matière de réduction des charges administratives. Dans ce rapport, le GHN présente ses réalisations les plus importantes, les enseignements qu'il en a tirés et ses recommandations pour l'avenir.

## 1. Contexte: de «Mieux légiférer» à «REFIT»

L'Union européenne est l'un des plus vastes espaces économiques de la planète. En vertu des traités, l'une des principales finalités de la législation européenne est de créer un marché intérieur pour la libre circulation des capitaux, des biens, des services et des personnes. Une condition préalable essentielle à la réussite de cet objectif et au maintien d'un environnement d'affaires favorable est un cadre juridique clair, stable et de qualité, qui s'applique de la même manière dans les 28 États membres de l'Union, définit des conditions équitables pour les entreprises et protège les droits des consommateurs, des travailleurs et des citoyens en vertu de normes communes dans l'ensemble des États membres. Dans de nombreux cas, la législation européenne harmonise ou remplace des règles différentes dans chacun des 28 États membres, rendant les marchés nationaux mutuellement et également accessibles et réduisant les coûts administratifs globaux afin de réaliser un marché intérieur pleinement fonctionnel pour les entreprises qui évoluent dans plusieurs États membres.

Si la législation est essentielle à la réalisation d'objectifs thématiques et à la création d'avantages pour les entreprises et la société en général, elle peut toutefois également entraîner des coûts et d'autres charges, induits par la réglementation. Il peut s'agir, par exemple, d'obligations juridiques en vertu desquelles une entreprise est tenue de fournir des informations à un tiers ou de conserver certains documents. Afin d'assurer la compétitivité à l'ère de la mondialisation, de s'adapter aux nouveaux défis sociétaux et d'atteindre l'objectif sous-jacent d'une politique plus efficace et efficiente, la législation et les coûts et charges réglementaires qui en découlent doivent être constamment revus et améliorés.

Pour répondre à ces préoccupations, la Commission européenne a œuvré ces dernières années en faveur d'une rationalisation de la législation et d'une réduction des charges administratives. En 2002, elle s'est lancée dans un ambitieux programme baptisé «Mieux légiférer», appelé à simplifier et à améliorer l'ensemble de l'environnement réglementaire. Ce programme a, entre autres éléments, introduit des analyses d'impact pour les propositions majeures de la Commission et a intégré la consultation dans toutes les initiatives de la Commission<sup>2</sup>. Dans le cadre du programme «Mieux légiférer» et des efforts déployés pour générer davantage de croissance et un plus grand nombre d'emplois en Europe, la Commission a proposé au mois de novembre 2006 une stratégie visant à réduire la charge administrative superflue qui pèse sur les entreprises en raison de la législation européenne existante. Ce «programme d'action pour

2 Brochure «L'initiative "Mieux légiférer" expliquée simplement», ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/brochure/brochure\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/brochure/brochure_fr.pdf).

la réduction des charges administratives dans l'Union»<sup>3</sup> (le «programme d'action») a reçu l'aval du Conseil européen au mois de mars 2007 et a fixé l'objectif, que l'Union et ses États membres devaient atteindre conjointement, de réduire les charges administratives pour les entreprises de 25 % à l'horizon 2012<sup>4</sup>. Le programme d'action a été complété par une politique de «réglementation intelligente» en 2010. Par «réglementation intelligente»<sup>5</sup>, on entend la mise en œuvre efficace de politiques et de législations européennes aussi bénéfiques que possible pour les particuliers et les entreprises.

Au mois de décembre 2012, la Commission a intensifié ses efforts dans le domaine de la réglementation intelligente en lançant le «programme pour une réglementation affûtée et performante» (REFIT)<sup>6</sup>, destiné à supprimer les charges inutiles générées par la réglementation et à faire en sorte que l'ensemble de la législation de l'Union reste adapté à sa finalité. Dans le cadre de ce programme, l'acquis réglementaire de l'Union est continuellement passé au crible afin de repérer les charges administratives, les lacunes, et les insuffisances, et d'évaluer, voire de réviser s'il y a lieu, les législations pour lesquelles l'examen a révélé que des mesures s'imposaient. Le programme REFIT comporte également un suivi du pro-

gramme d'action baptisé ABRplus, qui examine la manière dont les États membres ont transposé certaines mesures du programme d'action dans leur législation nationale<sup>7</sup>.

## 2. Création du groupe de haut niveau sur les charges administratives

La Commission a annoncé son intention d'adopter une approche transparente vis-à-vis de la mise en œuvre du programme d'action, en y associant des parties prenantes issues de l'ensemble de l'Union et en mettant à profit leurs contributions<sup>8</sup>. Conformément à cette approche, la Commission a créé, le 31 août 2007, le groupe de haut niveau sur les charges administratives (GHN), un groupe d'experts indépendants chargé de l'aider dans la mise en œuvre du programme d'action<sup>9</sup>. M. Edmund Stoiber, ministre-président sortant du Land de Bavière, a été nommé président le 14 septembre 2007. Parmi les 14 membres restants, nommés le 19 novembre 2007, figurent les responsables de plusieurs organes chargés de réduire les coûts induits par la réglementation à l'échelon national, des représentants du monde de l'industrie, des petites et moyennes entreprises, et des organisations de

3 COM(2007) 23 - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne. Ce programme d'action est abordé en détail au chapitre III du présent rapport.

4 COM(2006) 691 - La mesure des coûts administratifs et la réduction des charges administratives dans l'Union européenne; COM(2006) 689 - Examen stratégique du programme «Mieux légiférer» dans l'Union européenne.

5 COM(2010) 543 - Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne.

6 COM(2012) 746 - Pour une réglementation de l'UE bien affûtée.

7 Le programme ABRplus est abordé au chapitre IV, et le programme REFIT au chapitre V de ce rapport.

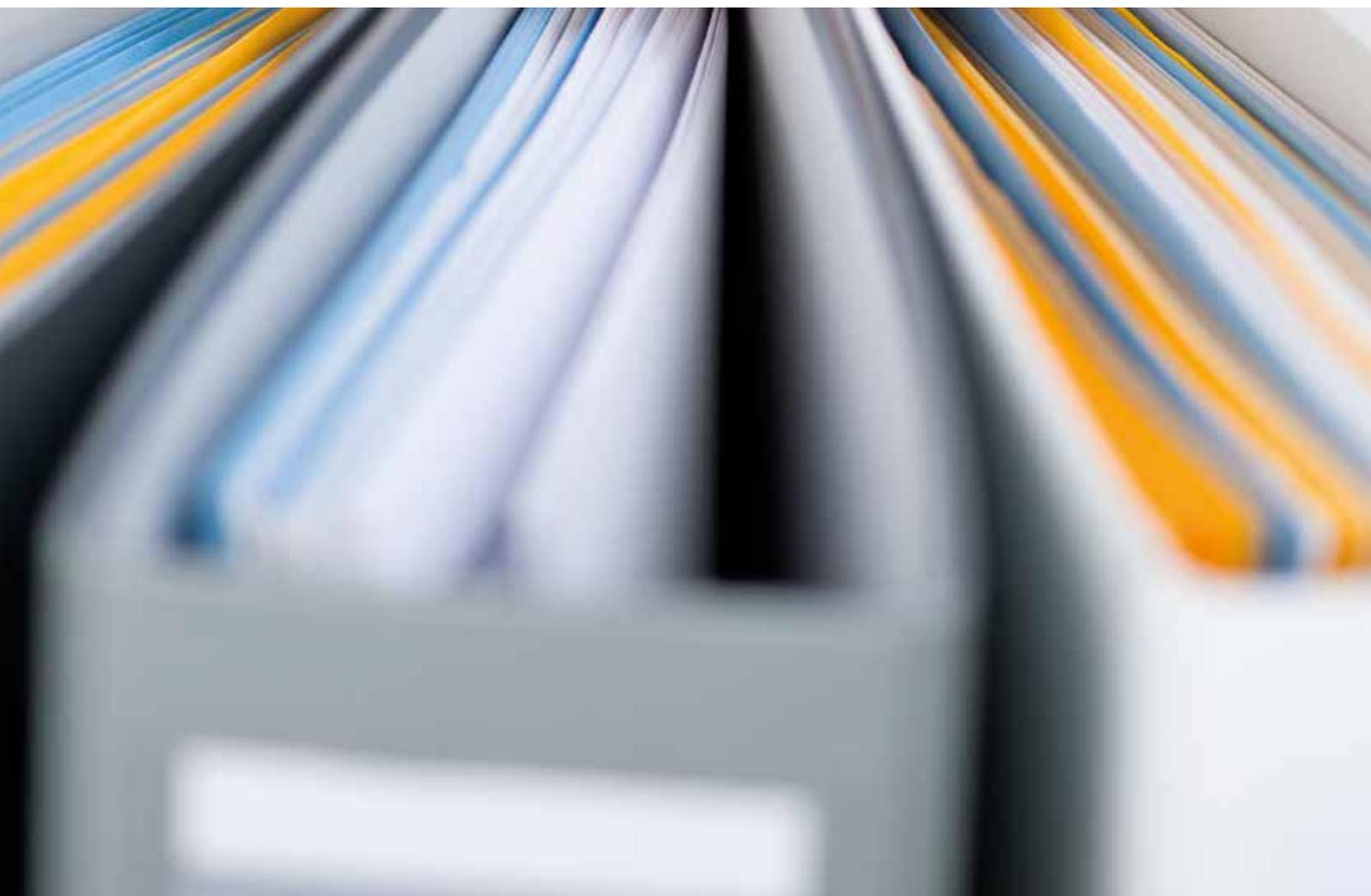
8 COM(2007) 23 - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne.

9 Décision de la Commission du 31 août 2007, C(2007)4063, voir l'annexe 1 de ce rapport.

protection de l'environnement et des consommateurs, ainsi que des partenaires sociaux. Le Parlement européen, le Comité des régions, le conseil suédois pour une meilleure réglementation (Regelrådet), et le conseil tchèque de l'analyse d'impact de la réglementation ont suivi les travaux du GHN en qualité d'observateurs<sup>10</sup>. Le GHN a tenu sa session inaugurale

le 17 janvier 2008. Son mandat a été prolongé et élargi à deux reprises par la Commission, en août 2010 et en décembre 2012.

Tous les avis, études de cas, présentations et comptes rendus des réunions sont publiés sur le site web du GHN<sup>11</sup>.



10 Pour la liste complète des membres et des observateurs du GHN, voir l'annexe 2 de ce rapport.

11 Pour la liste des avis et des rapports adoptés par le GHN, des présentations faites à l'attention du GHN et des échanges bilatéraux, voir les annexes 3 à 7 de ce rapport. Site web du GHN: ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/high\\_level\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm).

## BILAN

<b>1. Principales réalisations du GHN .....</b>	<b>17</b>
a. Premier mandat: conseils vis-à-vis du programme d'action.....	17
b. Deuxième mandat: rapport sur les bonnes pratiques.....	20
c. Troisième mandat: études de cas dans le cadre d'ABRplus.....	22
<b>2. Autres réalisations du GHN.....</b>	<b>22</b>
<b>3. Activités du président et des membres du GHN.....</b>	<b>25</b>

## 2 BILAN

### 1. Principales réalisations du GHN

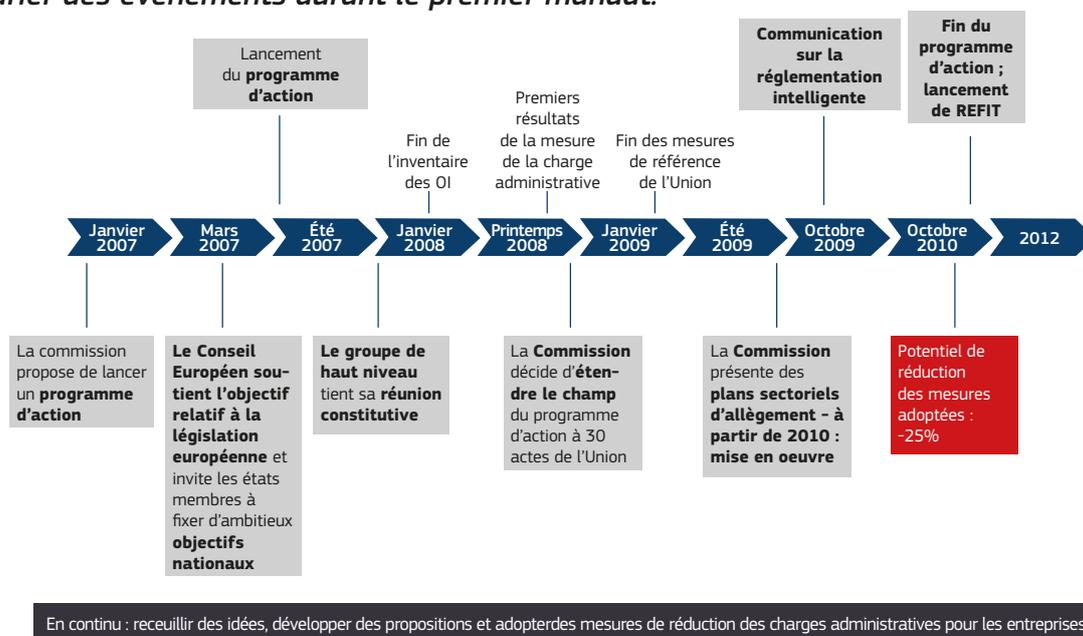
#### a. Premier mandat: conseils vis-à-vis du programme d'action

Durant son premier mandat<sup>12</sup> (du 31 août 2007 au 31 août 2010), le GHN a eu pour tâche principale de conseiller la Commission sur les mesures de réduction de la charge administrative au titre du programme d'action et de

recommander l'inclusion dans cet exercice d'autres actes législatifs existants.

Dans le cadre du programme d'action, la Commission a répertorié l'ensemble de l'acquis législatif de l'Union et a mesuré le coût administratif imposé aux entreprises par les obligations d'information fixées par la législation européenne, avec l'aide d'un consortium de consultants.

#### Calendrier des événements durant le premier mandat:



Durant son premier mandat, la principale activité du GHN a consisté à suivre et à évaluer les rapports du consortium de consultants et à déterminer des mesures en vue de réduire encore les charges administratives. Ce faisant, le GHN a examiné les résultats de l'exercice de mesure avec les consultants, les observateurs qui suivaient les travaux du GHN, les représentants des gouvernements et des autorités nationales des États membres et

de la Cour des comptes européenne, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes. À partir de là, le GHN a formulé plus de 300 propositions concrètes de mesures de réduction des charges administratives<sup>13</sup>. Les suggestions du GHN recoupaient certaines propositions de la Commission. Avec l'aide du GHN, le Parlement européen et le Conseil ont à ce jour adopté des mesures présentant un potentiel de réduction annuel de 33,4 milliards d'euros<sup>14</sup>.

12 Décision de la Commission du 31 août 2007, C(2007)4063, voir l'annexe 1 de ce rapport.

13 Pour un aperçu de toutes les suggestions formulées par le GHN et de la suite qui leur a été donnée, voir l'annexe 8 du présent rapport.

14 Pour les résultats du programme d'action, voir le chapitre III de ce rapport.

## LES RECOMMANDATIONS LES PLUS IMPORTANTES DU GHN ET LEUR ÉVOLUTION LÉGISLATIVE

Grâce à la prolongation de son mandat, jusqu'à un total de 7 années, le GHN a pu formuler d'importantes propositions de simplification à l'attention de la Commission et soutenir activement leur adoption par le Parlement européen et le Conseil. En particulier:

### (1) Fiscalité (TVA)/Douanes – Facturation électronique

Recommandation du GHN	Proposition de la Commission	Adoption
18,8 milliards d'euros par an	18,8 milliards d'euros par an	18,8 milliards d'euros par an

Le consortium avait déjà communiqué des mesures des charges administratives liées aux coûts propres à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et présenté des idées en vue d'une révision des règles de facturation énoncées dans les directives TVA. En octobre 2008, le GHN a poussé la Commission à examiner soigneusement et à modifier, si cela s'imposait, les règles de facturation en vigueur. Plus particulièrement, le GHN a invité la Commission à encourager un recours plus systématique à la facturation électronique, en organisant la facturation interentreprises électroniquement.<sup>15</sup> Eu

égard au grand nombre de factures échangées par les entreprises, le potentiel de réduction des charges administratives de cette proposition a été estimé à **18,8 milliards d'euros par an**<sup>16</sup>. La Commission a fait sienne la recommandation du GHN en présentant une proposition législative en la matière au mois de janvier 2009. La directive 2010/45/UE visant à simplifier les exigences en matière de facturation de la TVA, en particulier en ce qui concerne la facturation électronique, a été adoptée en juillet 2010 et est entrée en vigueur le 1er janvier 2013<sup>17</sup>.

### (2) Comptes annuels/droit des sociétés – Exemption des micro-entités

Recommandation du GHN	Proposition de la Commission	Adoption
6,3 milliards d'euros par an	6,3 milliards d'euros par an	3,4 milliards d'euros par an

Dans le domaine du droit des sociétés, le GHN a, en juillet 2008, conseillé à la Commission d'exempter des règles européennes de comptabilité et d'audit les micro-entités, autrement dit les entreprises comptant moins de dix salariés avec un total du bilan inférieur à 500 000 euros et un chiffre d'affaires de moins d'un million d'euros<sup>18</sup>. La Commission a présenté au mois de février 2009 une proposition législative prévoyant une exemption totale de l'ensemble des exigences comptables de l'Union pour les micro-entités.

15 Avis du GHN sur la réforme des règles de facturation et de facturation électronique dans la directive 2006/112/CE (directive TVA) du 22 octobre 2008, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/opinion\\_on\\_va\\_invoicing\\_reform\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/opinion_on_va_invoicing_reform_en.pdf).

16 SWD(2012) 423 – Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union, rapport final.

17 Le potentiel des économies possibles dépend de la mise en œuvre dans les États membres. Pour de plus amples informations sur cette mesure et le potentiel de réduction obtenu, voir l'étude de cas du programme ABRplus sur la facturation électronique, à l'annexe 10 du présent rapport.

18 Avis du GHN sur le domaine prioritaire du droit des sociétés/des comptes annuels du 10 juillet 2008, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/080710\\_hlg\\_op\\_comp\\_law\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/080710_hlg_op_comp_law_final_en.pdf). Le potentiel des économies possibles dépend de la mise en œuvre dans les États membres. Pour de plus amples informations sur cette mesure et le potentiel de réduction obtenu, voir l'étude de cas du programme ABRplus sur l'exonération du régime comptable pour les micro-entités, à l'annexe 10 du présent rapport.

Compte tenu du grand nombre de micro-entités en Europe, cette proposition présentait un potentiel de réduction estimé à **6,3 milliards d'euros par an**<sup>19</sup>. Le Parlement européen et le Conseil ont toutefois introduit des amendements à la proposition de la Commission au cours du processus législatif. Des exigences comptables minimales ont ainsi été conservées et l'abaissement des seuils relatifs au total du bilan et au chiffre d'affaires a réduit le nombre des entreprises susceptibles de bénéficier de cette mesure, ce qui a ramené les économies potentielles à **3,4 milliards d'euros par an**. La proposition modifiée a été adoptée sous la forme de la directive 2012/6/UE le 14 mars 2012. Les États membres ont le choix d'appliquer ou non les dérogations.

### (3) Transports – Exemption de l'exigence d'utilisation d'un tachygraphe numérique pour les entreprises artisanales

Recommandation du GHN	Proposition de la Commission	Adoption
59 millions d'euros par an	52,8 millions d'euros par an	52,8 millions d'euros par an

En janvier 2009, le GHN a proposé<sup>20</sup> que la Commission envisage d'exempter un plus grand nombre d'entreprises, en particulier chez les artisans, de l'obligation d'utiliser un tachygraphe pour les trajets dans un rayon d'au

moins 150 km autour du siège de l'entreprise (contre 50 km précédemment), à la condition que la conduite du véhicule ne constitue pas l'activité principale du conducteur (**réduction estimée des charges: jusqu'à 59 millions d'euros par an**)<sup>21</sup>. Bien que le potentiel d'économies de cette proposition soit limité, elle revêt une signification politique importante sachant qu'elle a reçu le premier prix d'un concours européen organisé par le GHN en 2008/2009<sup>22</sup>. Près de 2 ans et demi plus tard, le 19 juillet 2011, la Commission a proposé d'autoriser les États membres à accorder des exemptions à l'obligation d'utilisation d'un tachygraphe pour certains utilisateurs tels que les artisans dans un rayon uniformément étendu de 100 km (**réduction estimée des charges administratives: 52,8 millions d'euros par an**). La proposition a reçu l'aval du Parlement européen le 15 janvier 2014 à la suite d'un accord informel entre le Parlement et le Conseil, et est entrée en vigueur le 1er mars 2014<sup>23</sup>.

19 COM(2009) 544 - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne - Plans sectoriels d'allègement et actions pour 2009.

20 Cette proposition a été soumise par le lauréat du prix de la meilleure idée en matière de réduction des charges administratives, organisé par le GHN en 2008; voir la section 2, «Autres réalisations du GHN», plus loin.

21 Avis du GHN du 20 janvier 2009 sur les suggestions des parties prenantes, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/entreprise/files/090114\\_finver\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/entreprise/files/090114_finver_hlg_en.pdf); avis du GHN du 9 mars 2009 sur le domaine prioritaire des transports, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/entreprise/files/hlg\\_opinion\\_transport\\_050309\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/entreprise/files/hlg_opinion_transport_050309_en.pdf).

22 Voir ci-dessous la section 2 «Autres réalisations du GHN».

23 Le potentiel des économies possibles dépend de la mise en œuvre dans les États membres. Pour de plus amples informations sur cette mesure et le potentiel de réduction obtenu, voir l'étude de cas du programme ABRplus sur le tachygraphe numérique, à l'annexe 10 du présent rapport.

## b. Deuxième mandat: rapport sur les bonnes pratiques

Pour son deuxième mandat<sup>24</sup> (de septembre 2010 à décembre 2012), le GHN a été chargé de rendre compte, pour le mois de novembre 2011, des bonnes pratiques adoptées par les États membres pour mettre en œuvre la législation européenne de la manière la moins pesante possible. Ce nouveau mandat prévoyait également que le GHN devait continuer d'adresser à la Commission des suggestions de réduction des charges administratives et de la conseiller sur son programme glissant de simplification, et mettre ainsi en place un échange plus régulier et structuré avec le comité des analyses d'impact de la Commission<sup>25</sup>.

La réalisation la plus notable du deuxième mandat est le rapport «L'Europe peut mieux faire»<sup>26</sup>, daté du 15 novembre 2011, qui présente des exemples de bonnes pratiques de mise en œuvre la moins pesante possible de la législation européenne dans les États membres. Des travaux réalisés dans le cadre du programme d'action avaient révélé que 32 % des charges administratives d'origine européenne ressenties par les entreprises dans les États membres ne résultent pas en réalité des exigences imposées par la législation européenne en tant que telle, mais des décisions de certains États membres d'aller au-delà de ces exigences (phénomène qualifié parfois de «surréglementation») ou de la mise en œuvre inefficace à l'échelon national, régional ou local des exigences européennes dans les États

membres (surréglementation: 4 %, mise en œuvre inefficace: 28 %, total: 32 %) <sup>27</sup>. Ainsi, une évaluation réalisée en 2011 par la Commission sur les règles européennes relatives aux marchés publics a révélé que la durée type d'une procédure de passation de marché, depuis la date d'envoi de l'avis de marché jusqu'à son attribution, allait de 77 jours en Lettonie à 241 jours à Malte<sup>28</sup>. Si tous les États membres transposaient la législation européenne dans leur droit national aussi efficacement que l'État membre le plus efficace et en évitant la surréglementation, les charges administratives pourraient être réduites de jusqu'à 32 %<sup>29</sup>. Si l'on se base sur la charge administrative totale de 124 milliards d'euros par an mesurée dans le cadre du programme d'action, ce pourcentage équivaut à un potentiel de réduction de près de 40 milliards d'euros par an.

Pour le rapport sur les bonnes pratiques, le GHN a recueilli, en vue d'un premier aperçu, plus de 300 exemples auprès des gouvernements nationaux, du Comité des régions, de parties prenantes comme les organisations professionnelles d'Autriche, du Danemark, de Finlande, d'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas et d'Espagne, ainsi qu'à partir de recherches portant sur des sources existantes, y compris des informations détenues par les services de la Commission. Dans son rapport, le GHN a développé 74 exemples concrets de bonnes pratiques de mise en œuvre de la législation européenne dans les États membres de la manière la moins lourde possible, en couvrant un vaste ensemble de domaines et l'intégralité des États membres.

24 Décision de la Commission du 17 août 2010, 2010/C 223/03 – voir l'annexe 1 du présent rapport.

25 De plus amples informations au sujet du comité des analyses d'impact sont fournies sur le site [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm).

26 «L'Europe peut mieux faire – Rapport sur les bonnes pratiques utilisées dans les États membres pour rendre la mise en œuvre de la législation de l'UE la moins lourde possible» du 15 novembre 2011, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/best\\_practice\\_report/docs/bp\\_report\\_signature\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_fr.pdf) – Annexes du rapport: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/high\\_level\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm).

27 COM(2009) 544 - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union. Plans sectoriels d'allègement et actions pour 2009, p. 6.

28 «L'Europe peut mieux faire – Rapport sur les bonnes pratiques utilisées dans les États membres pour rendre la mise en œuvre de la législation de l'UE la moins lourde possible» du 15 novembre 2011, p. 13.

29 COM(2009) 544 - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union. Plans sectoriels d'allègement et actions pour 2009, p. 6.

## EXEMPLES TIRÉS DU RAPPORT SUR LES BONNES PRATIQUES

**Royaume-Uni – Cadre de transposition:** le gouvernement britannique a rédigé des «principes directeurs» que tous ses services doivent respecter au moment de la transposition de la législation de l'Union. Il s'agit de vérifier si des normes nationales préexistantes plus sévères que les exigences de la législation européenne subsistent, ou d'expliquer toute surréglementation dans les analyses d'impact.

**Danemark – Communication numérique obligatoire:** depuis 2013, la stratégie danoise de gouvernement en ligne exige que tous les courriers adressés aux entreprises soient envoyés par voie électronique et rend obligatoires certains systèmes de notification numérique à l'horizon 2015. Toutes les transmissions de données des entreprises aux autorités danoises seront centralisées sur un site web unique.

**Portugal – Numérisation des marchés publics:** depuis 2009, les procédures d'appel d'offres engagées au Portugal doivent transiter par une plateforme électronique. Le taux de passation électronique des marchés publics dans le pays est de 75 % (2010), alors que la moyenne de l'Union est estimée à moins de 5 %.

**Autriche, République tchèque, Allemagne – «Grenzoffensive»:** initiative transfrontalière à l'attention des petites et moyennes entreprises (PME), qui réduit ou supprime les obstacles administratifs auxquels se heurtent les PME locales qui souhaitent étendre leurs activités de l'autre côté de la frontière, dans les régions voisines de Haute-Autriche, de Bohême-du-Sud et de Bavière. La «Grenzoffensive» facilite la prestation de services transfrontaliers et en particulier les procédures relatives au détachement des travailleurs, présente la législation pertinente, explique les procédures, fournit tous les formulaires nécessaires au format électronique sur un site web unique, et organise des séminaires de formation et des séances de conseil à l'attention des PME.

À partir des exemples analysés en vue de la préparation du rapport, le GHN a présenté une liste de points à vérifier pour la bonne mise en œuvre de la législation européenne et a formulé les recommandations essentielles suivantes:

- les États membres, soutenus par la Commission, devraient développer un cadre en vue d'un échange régulier et structuré des

bonnes pratiques de mise en œuvre de la législation européenne;

- les autorités chargées de la mise en œuvre de la législation européenne devraient utiliser la liste des points à vérifier en la matière afin d'éviter autant que possible les éléments pesants de cette mise en œuvre<sup>30</sup>.

30 «L'Europe peut mieux faire – Rapport sur les bonnes pratiques utilisées dans les États membres pour rendre la mise en œuvre de la législation de l'UE la moins lourde possible» du 15 novembre 2011, p. 71 et suivantes.

### c. Troisième mandat: études de cas dans le cadre d'ABRplus

En janvier 2013, le mandat du GHN a été élargi une deuxième fois. Pendant son troisième mandat<sup>31</sup> (de janvier 2013 à octobre 2014), le GHN a notamment été chargé de conseiller la Commission sur la réduction des charges administratives pour les entreprises, en particulier les PME et les microentreprises, ainsi que sur les mesures qui pourraient être prises au niveau national pour aider les États membres à appliquer la législation européenne adoptée au titre du programme d'action de la manière la moins pesante possible.

La caractéristique la plus notable du troisième mandat était l'évaluation et la comparaison des options prises par les États membres pour mettre efficacement en œuvre certaines mesures de réduction des charges administratives adoptées au titre du programme d'action. Dans le cadre du programme d'action, les législateurs européens avaient en effet adopté des mesures législatives devant réduire de 25 % les charges administratives pesant sur les entreprises en raison de la législation de l'Union. Au terme du programme d'action, la Commission a mis en œuvre un programme de suivi («ABRplus») couvrant 12 mesures législatives tirées du programme d'action. Sachant que les effets positifs du programme d'action ne se feront pas sentir avant que les mesures n'aient été appliquées avec fruit dans les États membres, le programme ABRplus vise à vérifier auprès des États membres si le potentiel de réduction estimé pour ces 12 mesures législatives se concrétise dans la pratique une fois les mesures mises en œuvre à l'échelle

nationale. Le GHN a été chargé d'accompagner et d'orienter ce processus de suivi en comparant les résultats escomptés avec les estimations initiales et en facilitant l'échange de bonnes pratiques entre les États membres<sup>32</sup>.

Ce faisant, le GHN a sélectionné huit des 12 points du programme ABRplus et en a analysé la mise en œuvre dans les États membres sous la forme d'études de cas<sup>33</sup>. Chaque étude de cas recense les bonnes pratiques de mise en œuvre à partir des rapports des États membres, des observations des parties prenantes et des informations des services de la Commission, et formule des recommandations en vue de nouvelles mesures de réduction des charges.

Le programme ABRplus est analysé plus en détail au chapitre IV du présent rapport.

## 2. Autres réalisations du GHN

Les parties prenantes ont eu à tout moment la possibilité de suggérer au GHN des mesures de réduction des charges administratives. Le président a ainsi reçu, dans un rôle comparable à celui d'un médiateur, des centaines de contributions de la part de citoyens, d'associations, d'entrepreneurs et d'États membres. Le GHN a abordé ces suggestions dans ses avis et appelé la Commission ou, le cas échéant, les États membres, à prendre de nouvelles mesures pour répondre à ces préoccupations<sup>34</sup>.

En 2008, le GHN a organisé, avec l'aide de la Commission, un concours baptisé «Prix de la meilleure idée en matière de réduction des charges

31 Décision de la Commission du 5 décembre 2012, 2010/C 223/03, voir l'annexe 1 du présent rapport.

32 COM(2012)746 – Pour une réglementation de l'UE bien affûtée, p. 5.

33 Toutes les études de cas sont présentées à l'annexe 10 du présent rapport.

34 Pour un aperçu des suggestions adressées par les parties prenantes au GHN et de la suite qui leur a été donnée, voir l'annexe 8 du présent rapport.

administratives» en vue de susciter de nouvelles suggestions de réduction des obstacles administratifs. À la date limite de soumission, près de 500 contributions provenant de toute l'Europe et concernant tous les domaines thématiques du programme d'action avaient été présentées. Après évaluation des idées reçues en fonction de critères tels que l'originalité, la faisabilité et le potentiel global de réduction des charges, pour les PME en particulier, un jury indépendant a choisi le gagnant et deux accessits. Le 13 mai 2009, la Confédération allemande de l'artisanat (ZDH) a reçu le prix de la meilleure idée de réduction des charges administratives pour sa proposition d'exonérer un plus grand nombre d'entreprises artisa-

nales de l'obligation d'utiliser un tachygraphe pour les petites distances. Parmi les autres lauréats figuraient la Fédération des agriculteurs suisses (LRF), qui a proposé de dispenser les fabricants de denrées alimentaires produisant en petite quantité (comme les apiculteurs) de l'obligation de s'enregistrer comme entreprises agroalimentaires lorsqu'ils livrent en petite quantité des détaillants ou des établissements de conditionnement, ainsi que la PME autrichienne Kutsam GmbH & Co. KG, qui a proposé de recueillir à l'avenir les données statistiques relatives aux échanges intracommunautaires auprès de l'exportateur uniquement, et non de l'exportateur et de l'importateur (déclaration à flux unique).

## EXEMPLES DE SUGGESTIONS DE PARTIES PRENANTES EFFICACEMENT RELAYÉES PAR LE GHN

**Environnement – REACH:** le règlement sur l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), est à la fois vaste et compliqué, et de grandes parties des manuels d'orientation fournis aux utilisateurs ne sont disponibles qu'en anglais. Les parties prenantes avaient demandé des traductions des documents d'orientation et des dérogations au régime REACH pour les PME. Dans son avis du 20 janvier 2009, le GHN a prié l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) de fournir les traductions au plus vite et a invité la Commission à examiner de plus près les possibilités d'une plus grande réduction des charges administratives, en particulier pour les PME<sup>35</sup>. À l'heure actuelle, l'ECHA a traduit la majeure

partie des documents d'orientation dans toutes les langues officielles de l'Union et a désigné un ambassadeur des PME chargé de répondre aux besoins particuliers des PME. Le rapport REACH de février 2013 de la Commission comportait une bonne dizaine de recommandations ciblant spécifiquement les PME, qui sont désormais suivies par l'ECHA.

**Agriculture – Étiquetage volontaire de la viande bovine:** le règlement (CE) n° 1760/2000 du 17 juillet 2000 établit un système d'identification et d'enregistrement des bovins et d'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, en vue de renforcer la confiance des consommateurs et de procéder au traçage des animaux pour le contrôle des maladies infectieuses. Il établit également des règles en vue d'un système facultatif d'étiquetage de la viande bovine, y compris l'approbation des cahiers des charges d'étiquetage par l'autorité compétente des États membres,

35 Avis du GHN du 20 janvier 2009 sur les suggestions des parties prenantes, ➔ [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/enterprise/files/090114\\_finver\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/enterprise/files/090114_finver_hlg_en.pdf).

ce qui crée une charge administrative pour les parties prenantes. Suivant la suggestion d'un protagoniste, le GHN a suggéré d'abroger l'exigence de notification concernant l'utilisation d'indications d'étiquetage en plus de celles qui sont obligatoires<sup>36</sup>. La Commission a suivi le conseil du GHN et a proposé de supprimer ces exigences. La proposition a été adoptée en conséquence par le Parlement européen et le Conseil au mois de mai 2014.

**Statistiques – Établissement d'un système de déclaration à flux unique:** les données statistiques relatives au commerce intra-européen sont actuellement collectées à la fois auprès des entreprises exportatrices et des entreprises importatrices. Dans le cadre du prix de la meilleure idée en matière de réduction des charges administratives, des parties

prenantes ont proposé de recueillir les données auprès de l'exportateur uniquement et d'alimenter les statistiques relatives aux importations en collectant les données sur l'exportation auprès des autres États membres, évitant ainsi la duplication des rapports consacrés par les États membres aux exportations et aux importations (déclaration à flux unique). Dans son avis du 7 juillet 2009 consacré au domaine prioritaire des statistiques<sup>37</sup>, le GHN a relayé cette proposition en appelant la Commission à continuer de rechercher des domaines de simplification, dans le but de mettre en œuvre un système à flux unique en l'espace de cinq ans. Par conséquent, la Commission a lancé en janvier 2013 le projet SIMSTAT, appelé à mettre en place un système d'échange de microdonnées par les États membres au sein d'un système à flux unique.

Le GHN a également conseillé la Commission concernant son approche de la réglementation intelligente, notamment l'extension du programme d'action à 30 autres actes juridiques<sup>38</sup> et la consultation des parties prenantes sur la réglementation intelligente<sup>39</sup>. Durant son mandat, le GHN a discuté des progrès de la réduction des charges administratives au niveau de l'Union et des États

membres avec le président Barroso, certains commissaires et services de la Commission<sup>40</sup>, le Parlement européen, et des représentants de plusieurs États membres. Les échanges avec le président du comité des analyses d'impact de la Commission, les organisations professionnelles et les propriétaires de petites entreprises<sup>41</sup> ont été organisés de façon formelle et régulière.

36 Avis du GHN du 5 mars 2009 sur le domaine prioritaire de l'agriculture/des subventions agricoles, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/entreprise/files/hlg\\_opinion\\_agriculture\\_050309\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/entreprise/files/hlg_opinion_agriculture_050309_en.pdf).

37 Avis du GHN du 7 juillet 2009 sur le domaine prioritaire des statistiques, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/entreprise/files/hlg\\_opinion\\_070709\\_statistics.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/entreprise/files/hlg_opinion_070709_statistics.pdf).

38 Avis du GHN du 20 mai 2010 sur l'extension du programme d'action à 30 actes supplémentaires, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/entreprise/administrative-burdens/high-level-group/files/2010\\_05\\_20\\_hlg\\_ab\\_opinion\\_january\\_2009\\_extension\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/entreprise/administrative-burdens/high-level-group/files/2010_05_20_hlg_ab_opinion_january_2009_extension_en.pdf).

39 Avis du GHN du 8 juillet 2010 sur la consultation des parties prenantes au sujet de la réglementation intelligente, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/entreprise/administrative-burdens/high-level-group/files/10\\_07\\_08\\_final\\_opinion\\_smart\\_reg\\_consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/entreprise/administrative-burdens/high-level-group/files/10_07_08_final_opinion_smart_reg_consultation_en.pdf).

40 Pour une liste des échanges du GHN avec les commissaires et les services de la Commission, voir l'annexe 5 du présent rapport.

41 L'échange avec les propriétaires de petites ou moyennes entreprises est détaillé à l'annexe 6 du présent rapport.

### 3. Activités du président et des membres du GHN

En dehors des sessions plénières du GHN, différentes activités ont été entreprises pour promouvoir la réduction des charges administratives au sein de la Commission, des autres institutions européennes et des États membres. Le président et les membres du GHN ont examiné la question de l'allègement des formalités administratives avec divers organes et parties prenantes. Dans ce contexte, le GHN a organisé des réunions publiques à Stockholm (2009), Amsterdam (2011), Varsovie (2011), Lisbonne (2012), et Berlin (2013). Le président y a plus particulièrement fait connaître les travaux de la Commission qui visent à réduire les charges administratives dans les groupes, commis-

sions et autres organes du Parlement européen, ainsi qu'au Conseil «Compétitivité». Pendant les visites aux instances gouvernementales des États membres et lors des nombreux événements et des conversations avec les associations, les parties prenantes, et les journalistes, il a demandé à ces institutions de contribuer à faire de la réduction des charges administratives une réussite<sup>42</sup>.

Dans l'ensemble, le GHN a activement contribué à porter la question de la réduction des charges administratives à l'attention non seulement des institutions européennes, mais également des États membres. Il devient ainsi plus difficile de donner des arguments qui justifieraient l'accusation fréquemment relayée par les médias selon laquelle l'Union serait synonyme de bureaucratie écrasante.

42 Pour une liste des échanges bilatéraux du président, voir l'annexe 7 du présent rapport.

# LE PROGRAMME D'ACTION POUR LA RÉDUCTION DES CHARGES ADMINISTRATIVES DANS L'UNION

## 1. Paramètres

- du programme d'action.....27**
- a. Bénéficiaires: les entreprises.....27
- b. Cible: coûts administratifs  
et charges découlant des  
obligations d'information  
imposées par l'Union.....28
- c. Portée: 72 mesures législatives  
dans 13 domaines prioritaires.....29

## 2. Résultats du programme

- d'action - Analyse du GHN ..... 33**
- a. Aperçu.....33
- b. Analyse détaillée des résultats  
du programme d'action.....34
  - I. Domaines les plus pesants.....34*
  - II. Source de la charge  
administrative.....35*
  - III. Durée de la procédure législative...35*
  - IV. Potentiel d'économies.....36*

## 3. Conclusions globales

- du programme d'action..... 38**

### 3 LE PROGRAMME D'ACTION POUR LA RÉDUCTION DES CHARGES ADMINISTRATIVES DANS L'UNION

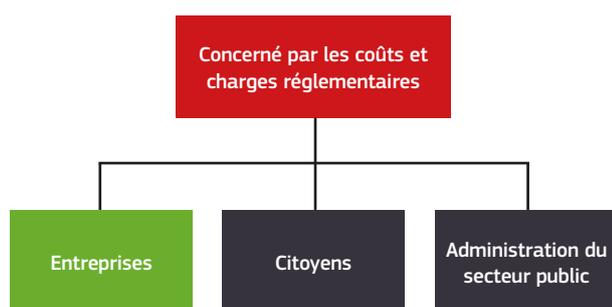
Le programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union<sup>43</sup> (le «programme d'action») de mars 2007 a fixé l'objectif, que l'Union et ses États membres doivent atteindre conjointement, de réduire les charges administratives pour les entreprises de 25 % à l'horizon 2012. Ci-dessous, le GHN s'emploie à analyser de manière critique les grandes lignes, la portée et les résultats du programme d'action.

#### 1. Paramètres du programme d'action

##### a. Bénéficiaires: les entreprises

Les coûts et les charges liés à la réglementation peuvent peser sur les entreprises, les citoyens et les autorités administratives. La Commission a choisi d'orienter la portée du programme d'action vers les entreprises.

##### *Bénéficiaires du programme d'action:*



L'argument décisif qui a fait pencher le programme d'action vers les entreprises est que les coûts administratifs superflus peuvent entraver l'activité économique: en réduisant les exigences de notification inutiles, les travailleurs d'une entreprise peuvent consacrer plus de temps aux activités

principales, ce qui peut réduire les coûts de production et permettre de concrétiser de nouvelles activités d'investissement et d'innovation, avec à la clef une meilleure productivité et compétitivité.

D'après la Commission, atteindre l'objectif du programme d'action pourrait favoriser la croissance économique et faire monter le PIB de l'Union d'environ 1,4 %, soit 150 milliards d'euros, par an à moyen terme<sup>44</sup>, tout en apportant des améliorations substantielles pour les consommateurs, et notamment une baisse des prix. La société en tirerait ainsi des bénéfices indirects<sup>45</sup>.

#### CONCLUSIONS DU GHN

Le GHN reconnaît que le programme d'action était consacré aux entreprises et soutient cette approche car elle correspondait bien à l'engagement pris la Commission dans le cadre de la stratégie pour la croissance et l'emploi, ainsi qu'à des programmes similaires adoptés par certains États membres<sup>46</sup>. Au moment du lancement du programme d'action, les efforts visant à alléger les charges pesant sur les entreprises en vue de stimuler la croissance bénéficiaient d'un soutien politique.

En même temps, le GHN a constaté l'engagement actif des citoyens durant ce programme. Il témoigne de l'importance, pour les citoyens, de réduire les charges administratives découlant de la législation. Le GHN recommande donc d'orienter les futures stratégies de réduction des charges non seulement vers les entreprises, mais également vers les citoyens et les autorités de l'administration publique.

43 COM(2007) 23 - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne.

44 SWD(2012) 423 - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne, rapport final, p. 3.

45 COM(2007) 23 - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne, p. 3.

46 Par exemple, l'Allemagne a adopté un programme au niveau fédéral: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/Programm/Programm-Ueberblick.html>.

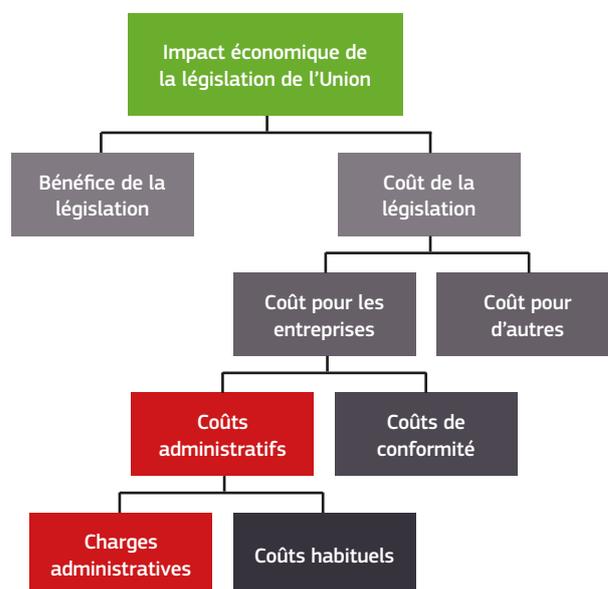
## b. Cible: coûts administratifs et charges découlant des obligations d'information imposées par l'Union

La mise en conformité avec la législation implique différents types de coûts pour les destinataires de la législation (baptisés «coûts induits par la réglementation»). Aux fins du programme d'action, ils ont été répertoriés comme suit<sup>47</sup>:

- les **coûts administratifs** sont les coûts assumés par les entreprises, les pouvoirs publics et les citoyens pour satisfaire aux obligations juridiques en vertu desquelles ils doivent fournir des informations sur leurs activités aux pouvoirs publics ou à des parties privées (obligations d'information);
- les coûts administratifs sont la somme de la **charge administrative** (c.-à-d. les informations qui sont collectées uniquement parce qu'une obligation juridique l'exige) et des **coûts habituels** (les informations qui seraient collectées et traitées par les entreprises même en l'absence de toute obligation légale);
- les **coûts de conformité**, à distinguer des dépenses et des charges administratives: les coûts de conformité découlent des exigences de la législation, par exemple les coûts induits par le développement de nouveaux produits ou processus qui répondent aux nouvelles normes sociales et environnementales.

La Commission a décidé de consacrer le programme d'action à la mesure des coûts administratifs et à la réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises en raison de la législation européenne, autrement dit à la réduction des coûts supportés par les entreprises pour se conformer à la législation européenne, qui les contraint à fournir des informations aux pouvoirs publics ou à des parties privées<sup>48</sup>. Par conséquent, les mesures de réduction prises au titre du programme d'action se sont limitées à rationaliser les exigences d'information. Elles n'ont pas visé à modifier la conception fondamentale de la législation sous-jacente.

### Cœur du programme d'action:



47 COM(2006) 691 – La mesure des coûts administratifs et la réduction des charges administratives dans l'Union européenne, p. 3 et suivantes. Pour une définition des coûts administratifs, réglementaires et de conformité, voir les orientations de l'OCDE sur l'évaluation des coûts de la conformité réglementaire, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance\\_9789264209657-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance_9789264209657-en).

48 COM(2009) 544 – Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union, plans sectoriels d'allègement et actions pour 2009, p. 3; COM(2006) 691 – La mesure des coûts administratifs et la réduction des charges administratives dans l'Union européenne, p. 4.

## CONCLUSIONS DU GHN

La décision de **limiter le programme d'action aux coûts administratifs** (à mesurer) et aux charges administratives (à réduire) **était compréhensible pour le GHN**. Certains États membres avaient déjà opté pour l'approche consistant à se concentrer sur la charge administrative. Cette restriction présentait trois avantages.

Premièrement, la Commission ne devait pas partir de zéro et développer un instrument de mesure, puisqu'elle pouvait recourir à la méthode des coûts standards, qui fournit des estimations monétaires et était déjà disponible.

Deuxièmement, l'obtention de résultats monétaires ouvrait la voie aux plans d'allègement et établissait des domaines prioritaires.

Troisièmement, elle permettait une approche factuelle quant à la réalisation des objectifs politiques de la manière la moins pesante possible.

La Commission étant désormais déterminée à supprimer non seulement les charges administratives mais également toutes les charges superflues induites par la réglementation, par l'intermédiaire du programme REFIT<sup>49</sup>, **le GHN conseille à la Commission d'étendre la stratégie à la réduction des coûts de conformité inutiles, et de poursuivre l'allègement des charges administratives dans toute future activité liée à la réglementation intelligente.**

### c. Portée: 72 mesures législatives dans 13 domaines prioritaires

Le programme d'action ne couvrait pas l'intégralité du corpus législatif européen en vigueur. Treize domaines prioritaires ont été retenus, dans lesquels les obligations d'information les plus pesantes ont été recensées et mesurées:

1. *Agriculture et subventions agricoles*
2. *Comptes annuels/droit des sociétés*
3. *Politique de cohésion*
4. *Environnement*
5. *Services financiers*
6. *Pêche*
7. *Sécurité alimentaire*
8. *Législation pharmaceutique*
9. *Marchés publics*
10. *Statistiques*
11. *Fiscalité (TVA) / Douanes*
12. *Transports*
13. *Environnement de travail/relations de travail*

Le choix des 13 domaines prioritaires a été guidé par une étude pilote portant sur la charge administrative, datant de 2006, ainsi que par les informations communiquées par les États membres et les parties prenantes<sup>50</sup>.

Avant de sélectionner les mesures appropriées pour atteindre la réduction envisagée, la Commission a décidé de faire l'inventaire de l'acquis législatif de l'Union et d'en évaluer la charge administrative. Pour ce faire, elle a procédé à des mesures de référence partielles<sup>51</sup> des coûts administratifs réels des obligations d'information imposées aux entreprises, d'après

49 Le programme REFIT est analysé plus en détail au chapitre V du présent rapport.

50 «Projet pilote sur la charge administrative – rapport final» préparé par le WiFo et le CEPS pour la Commission européenne, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/pilot-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/pilot-study_en.pdf).

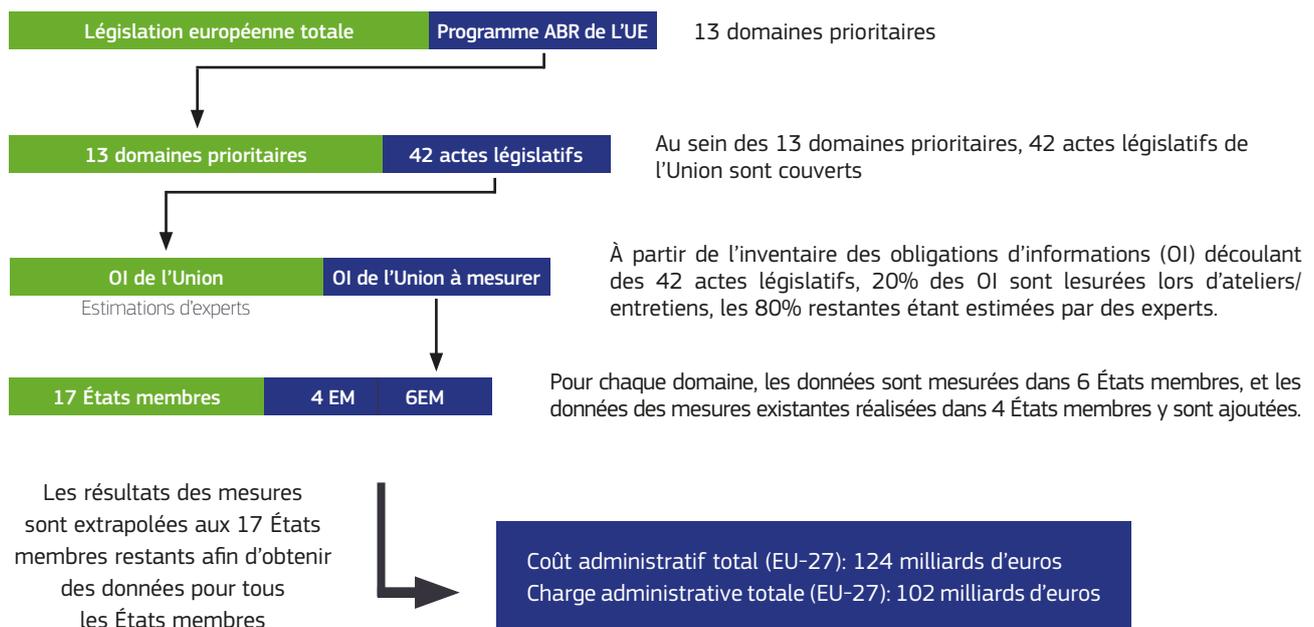
51 Une mesure de référence est une mesure ex post, dans ce cas-ci des coûts administratifs auxquels font face les entreprises à un moment donné en suivant un ensemble de règles actuellement en vigueur.

la méthode des coûts standards (MCS) mise au point aux Pays-Bas<sup>52</sup>. La Commission a recouru aux services d'un consortium de consultants externes<sup>53</sup> pour l'aider dans cette tâche.

Les données utilisées pour procéder à ce calcul ont été essentiellement collectées par l'intermédiaire d'ateliers et d'entretiens avec un

échantillon d'entreprises situées dans six États membres. Ces informations ont été complétées par les données existantes des quatre seuls États membres (le Danemark, les Pays-Bas, la République tchèque, et le Royaume-Uni) qui avaient déjà mis en place des mesures MCS<sup>54</sup>. Les données correspondant aux autres États membres ont été estimées par extrapolation.

### La procédure des mesures de référence<sup>55</sup>:



52 Pour de plus amples informations sur la méthode des coûts standards: ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/scm\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/scm_en.htm).

53 Capgemini, Deloitte, Rambøll Management.

54 L'état des lieux dans les autres pays qui mesurent les coûts administratifs est illustré dans l'étude «Projet pilote sur la charge administrative – rapport final», préparée par le WiFo et le CEPS pour la Commission européenne, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/entreprise/files/pilot-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/entreprise/files/pilot-study_en.pdf).

55 Source: présentation de Capgemini, Deloitte, Rambøll Management au GHN du 26 février 2008, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/entreprise/files/presentations\\_to\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/entreprise/files/presentations_to_hlg_en.pdf).

Les principales conclusions du consortium relatives aux mesures de référence réalisées pour la Commission ont été les suivantes<sup>56</sup>:

- une très large proportion des charges administratives découle d'un nombre limité d'obligations d'information en vigueur dans une poignée de domaines thématiques (ainsi, la fiscalité et le droit des sociétés représentent plus de 80 % de la charge totale mesurée, et les dix obligations d'information les plus importantes représentent ensemble plus de 77 % de la charge totale d'origine européenne<sup>57</sup>),
- les obligations d'information imposent généralement une charge proportionnellement plus élevée aux petites et moyennes entreprises,
- le degré d'irritation provoqué par une obligation d'information est très souvent sans rapport avec la charge administrative imposée,
- on estime que 32 % des charges administratives d'origine européenne résultent de la décision de certains États membres d'aller au-delà des exigences de l'Union (surréglementation) et d'un défaut d'efficacité de leurs procédures nationales.

Les propositions législatives destinées à atteindre l'objectif fixé par le programme d'action, à savoir réduire la charge administrative de 25 % à l'horizon 2012, ont été présentées par la Commission en plusieurs étapes. À l'origine, en 2007, le programme d'action ciblait 42 actes juridiques de l'Union dans 13 domaines prioritaires. Deux ans plus tard, la Commission a étendu le programme d'action à 30 actes européens supplémentaires, dans les mêmes domaines thématiques<sup>58</sup>. Au total, le programme couvrait donc 72 actes. On a estimé que ces 72 actes législatifs étaient la cause de 80 % de la charge administrative totale (environ 124 milliards d'euros par an) découlant des obligations d'information imposées par la législation européenne aux entreprises, alors qu'ils ne représentaient que 20 % de l'acquis législatif total de l'Union.

Certaines propositions ont été intégrées dans des paquets «accélérés», dans le cadre desquels la Commission a présenté des mesures immédiates susceptibles de générer des bénéfices significatifs, en apportant simplement des changements techniques aux règles existantes.

56 COM(2009) 544 - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union. Plans sectoriels d'allègement et actions pour 2009, p. 4, avec d'autres références aux études publiées par le consortium de consultants.

57 Source: présentation de Capgemini, Deloitte, Rambøll Management au GHN du 26 février 2008, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/presentations\\_to\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/presentations_to_hlg_en.pdf).

58 COM(2009)16 – Réduire les charges administratives dans l'Union européenne, Annexe au troisième examen stratégique du programme «Mieux légiférer» de l'Union européenne.

## CONCLUSIONS DU GHN

Le GHN souligne que la **part exacte du fardeau administratif potentiel total qui pèse sur les entreprises reste difficile à déterminer avec exactitude, car le programme d'action n'a pu mesurer la charge administrative totale découlant de la législation européenne: il s'est plutôt employé à recenser les domaines et actes législatifs affichant la charge administrative estimée la plus élevée et, partant, le potentiel de réduction le plus important.** Compte tenu de l'extrapolation des calculs à 27 États membres (à l'époque) à partir d'un nombre limité de pays, les chiffres sont, par leur nature même, des estimations plutôt que des données précises. Alors que les estimations totales à l'échelle de l'Union sont très significatives, le consortium de consultants a de lui-même conclu que les données fiables sont limitées<sup>59</sup>. Les calculs donnent toutefois une indication utile de la charge permettant de définir des priorités.

Le **GHN soutient l'approche consistant à se concentrer sur les propositions de réduction dans certains domaines prioritaires** et à présenter des propositions dans lesquelles les objectifs de réduction sont facilement réalisables. De plus, le GHN apprécie l'approche de la première sélection: les 42 propositions ont été choisies sur la base d'un inventaire existant. **Le GHN souligne l'importance d'adopter une approche factuelle au moment de sélectionner les domaines pesants. Il constate que les**

**domaines qui représentent un coût relativement faible peuvent avoir un impact marqué lorsqu'ils touchent un petit groupe cible.**

Le GHN se félicite en particulier que **les parties prenantes du monde des entreprises aient été consultées avant l'adoption des 42 premières propositions de réduction des charges administratives.** Partant, le GHN perçoit un manquement dans le fait que, pour l'extension du programme à 30 actes supplémentaires, ni **les parties prenantes ni le GHN n'ont été consultés. Le GHN conseille dès lors à la Commission de continuer à consulter les parties prenantes: les entreprises, les syndicats, les consommateurs, et les organisations environnementales.**

Dans l'ensemble, le programme d'action a donné une amorce significative aux efforts visant à alléger le fardeau administratif. Cela dit, au-delà des domaines prioritaires sélectionnés, **les efforts n'ont pas suffisamment permis d'identifier d'autres domaines pesants.** Il est donc capital de maintenir la dynamique visant à réduire les charges administratives superflues et à **chercher d'autres mesures de réduction possibles dans l'ensemble de l'acquis européen. Le GHN soutient donc l'objectif de la stratégie REFIT de la Commission, à savoir «débusquer les charges, les lacunes et les inefficacités<sup>60</sup>», et appelle la Commission à présenter des mesures de réduction appropriées.**

59 Présentation de Capgemini, Deloitte, Rambøll Management au GHN du 26 février 2008, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/presentations\\_to\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/presentations_to_hlg_en.pdf).

60 COM(2013) 685 - Une réglementation affûtée et performante (REFIT) - Résultats et étapes suivantes.

## 2. Résultats du programme d'action – Analyse du GHN

### a. Aperçu

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des initiatives prises par la Commission dans le cadre du programme d'action et de l'évolution de ces propositions dans le processus législatif:

Domaine prioritaire	Charge administrative (en millions d'EUR)	Proposé par la Commission (montant de la réduction sectorielle en millions d'EUR)	Adopté (montant de la réduction sectorielle en millions d'EUR*)	Réduction réalisée (en % de la charge administrative)*
Agriculture/subventions agricoles	5 289,7	-1 891,4	-1 891,4	-36 %
Comptes annuels/droit des sociétés	14 589,1	-10 043,5	-6 631,3	-45 %
Politique de cohésion	929,1	-234,9	-234,9	-25,3 %
Environnement	1 180,6	-302,7	-302,7	-25,6 %
Services financiers	939,6	+29,5	-141,5 <sup>61</sup>	-15 %
Pêche	73,9	-33,4	-25,9 <sup>62</sup>	-35 %
Sécurité alimentaire	4 073,3	+78,8	+78,8	+1,9 %
Législation pharmaceutique	943,5	-368,5	-368,5	-39 %
Marchés publics	216,3	-216,6	-216,6	-100,14 %
Statistiques	779,5	-329,6	-329,6	-42 %
Fiscalité/Douanes	87 005,3	-26 334,3	-21 936,9	-25 %
Transports	3 861,7	-1 263,3	-1 163,3	-27 %
Environnement de travail/relations de travail	3 879,2	-232,5	-232,5	-6 %
<b>Total</b>	<b>123 760,8</b>	<b>-41 142,4</b>	<b>-33 396,3</b>	<b>-26,98 %</b>

\*= Il n'est pas encore possible de mesurer les résultats réels des propositions de réduction adoptées, car le délai d'entrée en vigueur des mesures à l'échelon européen et/ou le délai de transposition dans la législation nationale n'a pas encore expiré.

61 Toujours en suspens: COM (2012) 352 – Proposition de règlement sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement. Cette proposition devrait alourdir la charge administrative dans le domaine prioritaire «Services financiers» de 171 millions d'euros. Pour l'évolution du processus législatif, voir <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/HIS/?qid=1404736056552&uri=CELEX%3A52012PC0352>.

62 Un acte législatif entraînant une réduction estimée de 19,0 millions d'euros avait déjà été proposé avant le lancement du programme d'action (voir l'annexe 9 de ce rapport).

Comme le montre le tableau, jusqu'à ce jour, des mesures susceptibles d'entraîner des économies annuelles estimées à 33,4 milliards d'euros pour les entreprises ont été adoptées à l'échelon de l'Union. Cela représente une réduction de 27 % des charges administratives totales découlant de la législation européenne, qui ont été estimées à 123,8 milliards d'euros<sup>63</sup>. C'était la première fois qu'un tel programme était exécuté à l'échelon européen. L'implication du GHN était donc capitale dans le sens où il a aidé la Commission à coordonner le processus et a fait part de ses observations au sujet des mesures de réduction.

## b. Analyse détaillée des résultats du programme d'action<sup>64</sup>

### *1. Domaines les plus pesants*

La partie de la charge administrative détectée dans les 13 domaines varie sensiblement. Dès lors, pour atteindre l'objectif de 25 %, il était crucial de définir et d'adopter des mesures dans les domaines exerçant l'impact le plus marqué sur les entreprises.

Les trois domaines les plus pesants, à savoir fiscalité/douanes, comptes annuels/droit des sociétés et agriculture/subventions agricoles, représentaient environ 86 % de la charge administrative totale pesant sur les entreprises mesurée dans le cadre du programme d'action. Parmi ces trois domaines, celui de la législation de la fiscalité et des douanes a été considéré comme le domaine à améliorer en priorité, sachant que 70 % de la charge administrative totale peut lui être imputée. En comparaison, la charge administrative découlant

des sept actes législatifs du domaine prioritaire environnement a été estimée à environ 1,2 milliard d'euros par an, soit moins de 1 % de la charge administrative totale estimée. Cela étant, les entreprises ont l'impression d'être soumise à une charge bien plus lourde dans ce domaine.

Le GHN s'est montré particulièrement actif dans les trois domaines les plus pesants, en aidant la Commission à présenter des propositions en la matière. Un nombre limité de propositions sont porteuses d'un potentiel significatif de réduction de la charge administrative:

- dans le domaine fiscalité (TVA)/douanes, l'implication du GHN peut être jugée particulièrement utile: à sa suggestion, la Commission a proposé un acte législatif destiné à supprimer les exigences supplémentaires en matière de facturation et à encourager le recours à la facturation électronique. Cette proposition législative représentait à elle seule un potentiel de réduction de **18,8 milliards d'euros par an**, ce qui en fait de loin la proposition induisant la plus grande réduction. Ce bon résultat prend tout son sens si l'on sait que la législation en matière de TVA revêt une importance stratégique cruciale pour le fonctionnement du marché intérieur, la création de la croissance économique et de l'emploi, et la compétitivité des PME. En Europe, toute entreprise qui commercialise des biens ou des services et qui établit donc des factures est concernée par les charges qui découlent de la réglementation dans ce domaine, les PME étant proportionnellement beaucoup plus touchées que les grandes entreprises;

63 SWD(2012) 423 – Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union, rapport final.

64 Pour de plus amples informations sur le programme d'action, voir l'annexe 9 de ce rapport.

- dans le domaine comptes annuels/droit des sociétés, le GHN a suggéré d'autoriser les États membres à exempter les micro-entités des règles européennes en matière de comptabilité et d'audit. Cette dérogation impliquait un potentiel d'économies annuelles de **6,3 milliards d'euros**, la part du lion de la réduction de la charge administrative de tous les actes législatifs proposés dans ce domaine (environ 10 milliards d'euros par an);
- les actes législatifs proposés dans le domaine agriculture/subventions agricoles déjà adoptés à l'horizon 2009 impliquaient une réduction de la charge administrative de l'ordre de **1,9 milliard d'euros par an**, soit 36 %.

## II. Source de la charge administrative

Les travaux réalisés dans le cadre du programme d'action<sup>65</sup> ont révélé que 32 % des charges administratives d'origine européenne ressenties par les entreprises dans les États membres ne résultent en réalité pas des exigences imposées par la législation européenne en tant que telles, mais plutôt des décisions de certains États membres d'aller au-delà de ces exigences («surréglementation») ou de la mise en œuvre inefficace à l'échelon national, régional ou local des exigences européennes dans les États membres (surréglementation: 4 %, mise en œuvre inefficace: 28 %, total: 32 %)

## III. Durée de la procédure législative

Une proposition de réduction importante dans le domaine des transports prend du retard depuis longtemps. Le 20 janvier 2009, le GHN a proposé à la Commission d'étendre la dérogation à l'exigence d'utilisation d'un tachygraphe numérique à tous les trajets des entreprises artisanales, indépendamment du poids du véhicule, dans un rayon d'au moins 150 km autour du siège de l'entreprise<sup>66</sup>. Le 19 juillet 2011, près de 2 ans et demi plus tard, la Commission a proposé d'autoriser les États membres à accorder des dérogations, mais dans un rayon de 100 km uniquement. Le 15 janvier 2014, soit près de trois ans plus tard seulement, la proposition a reçu l'aval du Parlement européen en deuxième lecture. Elle entrera en vigueur le 2 mars 2016 (certains articles à partir du 2 mars 2015). La proposition a fait l'objet d'une vive controverse entre les parties prenantes et au sein du Conseil, ce qui a très longuement retardé la procédure législative. Au total, cette proposition a nécessité cinq ans (répartis sur les trois mandats du GHN), depuis la suggestion du GHN jusqu'à l'adoption finale par les colégislateurs, et il faudra encore attendre deux ans pour qu'elle entre pleinement en vigueur. Cela a été une expérience extrêmement négative pour le GHN.

65 COM(2009) 544 - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne - Plans sectoriels d'allègement et actions pour 2009, p. 6.

66 Avis du GHN du 20 janvier 2009 sur les suggestions des parties prenantes, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/entreprise/files/090114\\_finver\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/entreprise/files/090114_finver_hlg_en.pdf); avis du GHN du 9 mars 2009 sur le domaine prioritaire des transports, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/entreprise/files/hlg\\_opinion\\_transport\\_050309\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/entreprise/files/hlg_opinion_transport_050309_en.pdf). Pour de plus amples informations sur cette mesure, voir l'étude de cas du programme ABRplus sur le tachygraphe numérique, à l'annexe 10 de ce rapport.

#### **IV. Potentiel d'économies**

Le programme d'action n'a pas réalisé tout le potentiel d'économies qui avait été calculé au préalable par le consortium<sup>67</sup>.

Certaines recommandations du GHN n'ont pas été suivies dans leur intégralité par la Commission, ou, même si la Commission a fait siennes les propositions du GHN, elles ont été modifiées par les colégislateurs. Un exemple du premier cas de figure concerne les dérogations à l'exigence d'utilisation d'un tachygraphe (domaine prioritaire des transports): alors que le GHN avait proposé d'exempter tous les trajets des industries artisanales dans un rayon d'au moins 150 km autour du siège de l'entreprise (réduction estimée de la charge: jusqu'à 59 millions d'euros par an), la Commission n'a retenu qu'un rayon de 100 km (réduction estimée de la charge: jusqu'à 52,8 millions d'euros par an). Le deuxième cas trouve une illustration dans le domaine comptes annuels/droit des sociétés: bien que la Commission ait pleinement repris à son compte la recommandation du GHN d'autoriser les États membres à exempter les micro-entités des règles européennes en matière de comptabilité et d'audit pour les entreprises, les amendements introduits par le Parlement et le Conseil ont considérablement réduit les économies potentielles, de 6,3 milliards d'euros à l'origine à 3,4 milliards d'euros par an<sup>68</sup>.

Dans d'autres cas, la Commission a été contrainte de retirer des propositions législa-

tives à cause d'obstacles insurmontables dans le processus législatif: une proposition visant à simplifier les obligations relatives à la publication et à la traduction des informations financières<sup>69</sup> dans le domaine comptes annuels/droit des sociétés, susceptible d'entraîner des économies de 660 millions d'euros par an, a finalement été retirée par la Commission faute d'accord au Conseil. De même, la Commission a dû retirer le 21 mai 2014 sa proposition visant à établir un guichet unique pour la TVA (domaine fiscalité/douanes, potentiel estimé de réduction de la charge administrative: 4,4 milliards d'euros)<sup>70</sup>, car le Conseil n'a pas réussi à se mettre d'accord sur certains éléments, tandis que d'autres ont été adoptés dans le cadre d'une proposition distincte. L'absence d'accord au Conseil est d'autant plus déplorable que le domaine prioritaire de la TVA revêt une importance stratégique, tant pour le fonctionnement du marché unique européen que pour la compétitivité des PME.

Les propositions présentées dans le cadre du programme d'action n'ont pas encore toutes produit des résultats en matière de réduction de la charge administrative. Dans les domaines des marchés publics et de l'environnement en particulier, certaines propositions n'entreront en vigueur ou ne seront applicables qu'en 2014, voire plus tard. Il n'est donc pas encore possible à ce stade d'en confirmer l'impact réel.

Le programme d'action abordait également des domaines dans lesquels il était déjà prévi-

67 Pour un compte rendu intégral des mesures adoptées entraînant une réduction des charges administratives, voir le document SWD(2012) 423 – Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union, rapport final.

68 Les deux cas sont abordés en détail dans les études de cas ABRplus, voir l'annexe 10 de ce rapport.

69 COM(2008) 194 du 17 avril 2008.

70 COM(2004)728-1 du 29 octobre 2004.

sible que la charge administrative augmenterait au cours de la période 2007-2012. C'est le cas dans les domaines de la sécurité alimentaire et des services financiers, bien qu'une réduction globale des charges administratives soit visible depuis peu dans ces deux domaines prioritaires. Pour le calcul du potentiel de réduction réalisable dans le domaine de la sécurité alimentaire, la Commission avait déjà pris en considération un montant d'environ 104 millions d'euros de charges administratives annuelles additionnelles, découlant d'une proposition de la Commission concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, qui répondait principalement aux demandes des parties prenantes et du secteur. Le texte adopté a toutefois conduit à une sim-

plification et à une modernisation majeure des règles d'étiquetage des denrées alimentaires<sup>71</sup>. Dans le domaine des services financiers, les économies estimées au départ n'ont pu être atteintes, à cause notamment de la crise financière qui a vu de petits investisseurs perdre de l'argent dans des investissements à risques dont ils n'avaient pas toujours pleinement conscience. Les décideurs politiques ont alors réagi en renforçant les exigences de transparence des investissements, avec à la clef une accentuation des charges administratives. La proposition de la Commission sur les documents d'informations essentiels relatifs aux produits d'investissement<sup>72</sup> devrait entraîner un alourdissement de la charge administrative de l'ordre de 171 millions d'euros par an.

71 Règlement (CE) n° 1169/2011 du 25 octobre 2011. Comme il n'entrera en vigueur qu'à compter de décembre 2014, son impact réel ne peut pas encore être calculé.

72 COM(2012) 352 du 3 juillet 2012.

### 3. Conclusions globales du programme d'action

**Le GHN félicite la Commission** pour les propositions qu'elle a présentées, de même que les négociateurs du Parlement européen et du Conseil pour les consensus qu'ils ont pu dégager, **ce qui a permis d'atteindre l'objectif de réduction des charges administratives de 25 % au niveau européen dans les 13 domaines prioritaires pendant la période 2007-2012.**

**Le GHN salue le fait** que la Commission ait accordé une **attention particulière aux domaines responsables d'un pourcentage particulièrement élevé de la charge administrative totale.** Dans l'ensemble, on peut conclure que le programme d'action a apporté des réductions significatives de la charge qui pèse sur les entreprises dans les domaines thématiques les plus lourds.

Le GHN constate que les propositions de réduction n'ont pas toutes été suivies. Il y a donc **encore du travail à réaliser pour exploiter le plein potentiel de réduction des charges** imposées par la législation aux entreprises ainsi qu'aux autres parties lésées qui ne figuraient pas dans le groupe cible du programme d'action. Par conséquent, le GHN prie la Commission et les autres institutions qui interviennent dans le processus législatif de poursuivre leurs efforts en vue de réduire les coûts et les charges superflus découlant de la réglementation et pesant non seulement sur les entreprises mais également sur les citoyens et les administrations publiques, ainsi que de s'attaquer **d'abord et avant tout aux domaines thématiques qui revêtent une**

**importance stratégique pour atteindre les objectifs définis dans les traités européens.**

Sans la **contribution du GHN**, en particulier dans les domaines dans lesquels la charge administrative était lourde, il n'est guère probable que toutes les propositions, et donc l'intégralité du programme, auraient produit les résultats obtenus. Outre les suggestions formulées par le GHN concernant des propositions de réduction, l'engagement personnel de ses membres a exercé une pression utile sur la Commission.

Malgré l'adoption de nombreuses propositions, il est fréquent que le délai de transposition ou d'application des mesures adoptées n'ait pas encore été atteint. De ce fait, il n'est **pas encore possible de mesurer l'impact total des propositions du GHN qui ont été adoptées.** Aux yeux du GHN, le fait que le programme d'action soit arrivé à son terme ne peut donc être vu que comme le **début d'une nouvelle phase d'examen et d'évaluation des réductions obtenues.**

La **longueur des procédures législatives** a parfois retardé considérablement les bénéfices escomptés pour les destinataires. La modification de la législation sur les tachygraphes a ainsi pris près de cinq ans. **Le GHN appelle la Commission et les décideurs politiques à prendre conscience** du fait que des procédures législatives aussi longues sapent sensiblement la crédibilité des institutions européennes **aux yeux des citoyens européens.** Elles limitent en outre la possibilité d'un réexamen rapide des actes législatifs qui n'auraient pas les effets escomptés.



## PROGRAMME ABRPLUS

1. Portée de l'implication du GHN dans le programme ABRplus.....41
2. Conclusions du GHN concernant le programme ABRplus.....42
3. Conclusions globales du GHN sur ABRplus.....44

## 4 PROGRAMME ABRPLUS

### 1. Portée de l'implication du GHN dans le programme ABRplus

Le 12 décembre 2012, la Commission a annoncé le lancement d'un programme de suivi du programme d'action (le programme «ABRplus»), dans le but de déterminer si et comment les États membres avaient transposé dans leur droit national certaines mesures de réduction de la charge administrative adoptées au titre du programme d'action<sup>73</sup>. L'objectif de réduction de 25 % arrêté dans le programme d'action ne pouvant être atteint que grâce à un effort conjoint de l'Union et des États membres, les bénéfices qui découleront de la législation européenne ne se concrétiseront qu'une fois les mesures efficacement mises en œuvre dans les États membres.

Dans le cadre d'ABRplus, la Commission a demandé aux États membres et aux organisations qui représentent les entreprises de rendre compte des efforts de mise en œuvre et a chargé le GHN de l'aider et de la conseiller dans cet exercice, en comparant la mise en œuvre et les résultats obtenus dans les États membres avec les estimations initiales, ainsi que de repérer les bonnes pratiques en la matière.

À cette fin, le GHN a sélectionné 8 mesures ABRplus en vue de pratiquer un examen approfondi sous la forme d'études de cas. Chaque étude de cas répertorie les bonnes pratiques de mise en œuvre, rassemble les commentaires des parties prenantes et présente des recommandations sur la base de ces conclusions. Tous les avis du GHN relatifs à ABRplus ont été adoptés le 22 septembre 2014 et sont annexés à ce rapport.

Liste des aspects ABRplus abordés par le GHN

Domaine prioritaire	Mesure
Comptes annuels/ droit des sociétés	1. Permettre à un plus grand nombre de PME de bénéficier des régimes simplifiés en matière de comptabilité/d'audit 2. Autoriser les États membres à exempter les microentreprises de certaines dispositions des directives comptables
Marchés publics	3. 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
Statistiques	4. Réduire le nombre des répondants dans la compilation des statistiques relatives au commerce intraeuropéen 5. Réduire les exigences de notification en matière de production industrielle dans l'Union
Fiscalité/Douanes	6. Supprimer les exigences supplémentaires en matière de facturation et encourager le recours à la facturation électronique 7. Supprimer l'obligation de compléter des formulaires papier dans la langue de l'État membre du remboursement dans le cadre de la procédure de remboursement de la TVA
Transports	8. Tachygraphe numérique (notamment introduire des tachygraphes numériques et en simplifier l'usage, compte tenu du futur élargissement de l'exemption des exigences en matière de tachygraphes accordée aux petits artisans et des nouvelles simplifications)

73 COM(2012) 746 - Pour une réglementation de l'Union bien affûtée.

## 2. Conclusions du GHN concernant le programme ABRplus

Grâce au travail qu'il a réalisé sur le programme ABRplus, le GHN a pu tirer les conclusions qui suivent<sup>74</sup>.

Les observations transmises par les États membres confirment que la réduction de la charge administrative progresse régulièrement en Europe. Les mesures législatives de l'Union sélectionnées ont, dans la mesure où elles sont entrées en vigueur à l'échelon européen et où leur mise en œuvre était nécessaire, été transposées dans leur législation nationale par la plupart des États membres. Les États membres restants ont annoncé leur intention de les mettre en œuvre dans un avenir proche. Dans l'ensemble, les parties prenantes du monde des affaires ont salué les efforts fournis en vue de réduire les charges administratives et commencent d'ailleurs à en ressentir les effets bénéfiques dans leur travail quotidien.

L'une des principales conclusions à tirer des études de cas sur ABRplus est la quantification insuffisante du potentiel de réduction de la charge administrative dans de nombreux États membres, sachant que cette information faciliterait la comparaison avec les estimations ex ante faites au niveau européen. Néanmoins, l'évaluation des rapports de mise en œuvre rédigés par les États membres montre que, dans la plupart des domaines, une réduction sensible des charges administratives a été opérée:

- **fiscalité (TVA)/douanes, supprimer les exigences supplémentaires en matière de facturation et encourager le recours à la facturation électronique** (potentiel de réduction à l'échelle européenne: 18,8 milliards d'euros par an): le potentiel d'économies réalisé se monte à 4,05 milliards d'euros par an en Allemagne uniquement. Les Pays-Bas ont estimé le potentiel d'économies à réaliser à 300 millions d'euros, la Slovaquie à 63,5 millions d'euros;
- **comptes annuels/droit des sociétés, permettre à davantage de PME de bénéficier des régimes simplifiés en matière de comptabilité/d'audit** (potentiel de réduction à l'échelle européenne: 862,6 millions d'euros): les quantifications indiquent pour l'Allemagne une réduction de 300 millions d'euros, pour le Royaume-Uni de 45 millions d'euros, et pour l'Autriche de 20 millions d'euros;
- **statistiques, réduire le nombre des répondants dans la compilation des statistiques relatives au commerce intraeuropéen** (potentiel de réduction à l'échelle européenne: 134,3 millions d'euros): 11 États membres ont communiqué des quantifications: 1,4 million d'euros pour l'Autriche, 19 millions d'euros pour l'Allemagne, 2,4 millions d'euros pour la Roumanie, 3,8 millions d'euros pour le Royaume-Uni, 2,9 millions d'euros pour la Slovaquie.

Il est possible d'arriver à d'autres économies significatives une fois la mise en œuvre des mesures de réduction et les quantifications des États membres terminées.

74 Pour plus d'informations, voir les études de cas ABRplus correspondantes à l'annexe 10 de ce rapport.

Le GHN a toutefois également été en mesure de mettre le doigt sur les faiblesses suivantes:

- les États membres appliquent des approches diverses vis-à-vis de la mise en œuvre de la législation européenne dans leur cadre juridique national: certains ont choisi de ne pas faire pleinement usage des options que leur octroie la législation européenne, dont la mise en œuvre aurait pourtant pu entraîner une forte réduction des charges pesant sur les entreprises (comme la possibilité laissée aux États membres d'exempter les PME et les micro-entités de certaines exigences comptables);
- on constate toujours un écart significatif entre le potentiel de réduction de la charge administrative estimé par la Commission dans le cadre du programme d'action et les économies réalisées dans les États membres une fois les mesures de réduction mises en œuvre. Les estimations de la Commission concernant les économies à réaliser reposaient sur les mesures faites dans le cadre du programme d'action, impliquant une extrapolation des données disponibles dans six États membres à l'ensemble des États membres<sup>75</sup>. Compte tenu des incertitudes inhérentes à ces mesures, le potentiel d'économies mentionné dans le programme d'action ne pouvait être, par nature, qu'une estimation. Ce manque de données solides au lancement du programme d'action s'est lui-même traduit par une faille au niveau des estimations dans le cadre d'ABRplus: dans certains cas, les charges avaient été mal interprétées. Par exemple, les États membres qui ont rendu compte de la mise en œuvre de la mesure ABRplus visant à supprimer la notification des tarifs de transport et à assouplir l'obligation de conserver les preuves documentaires à bord (domaine prioritaire des transports) ont révélé que la charge administrative estimée pour cette mesure législative n'avait jamais existé en réalité, car l'acte initial, supprimé au titre du programme d'action (avec un potentiel de réduction estimé à 114,7 millions d'euros) n'avait dès le départ jamais été mis en œuvre dans les États membres ou appliqué par les parties prenantes. Par conséquent, sa suppression n'a fait aucune différence pour les entreprises: les dispositions de l'acte initial s'apparentaient à une charge excessive;
- la qualité des mesures de la charge administrative diffère d'un État membre à l'autre. Certains États membres rencontrent des difficultés pour mesurer les coûts induits par la réglementation ou n'ont pas la capacité de le faire. Par conséquent, on constate un manque de données concernant la réduction des charges réellement obtenue sur le terrain;
- si une directive européenne prévoit des possibilités d'action que les États membres sont libres de mettre en œuvre ou non, les parties prenantes n'en sont pas explicitement informées dans la plupart des cas. Cet état de fait compromet la possibilité de débattre des différentes options de mise en œuvre dans les États membres. Par ailleurs, les parties prenantes continuent de recenser les méthodes de mise en œuvre les moins pesantes et les autres charges superflues résultant des mesures adoptées au titre du programme d'action. Cela souligne l'importance de mettre en place des échanges actifs entre la Commission, les États membres et les parties prenantes.

75 La procédure de mesure utilisée dans le cadre du programme d'action et le potentiel d'économies estimé par domaine prioritaire sont exposés en détail au chapitre III de ce rapport.

### 3. Conclusions globales du GHN sur ABRplus

L'exercice relatif à ABRplus a démontré que la réduction des charges administratives progresse constamment en Europe, des économies importantes ayant déjà été réalisées.

Toutefois, le potentiel d'économies estimé dans le cadre du programme d'action n'a pas encore été pleinement atteint. Cela s'explique d'une part par l'extrapolation des mesures des charges effectuées au titre du programme d'action, et d'autre part par la quantification insuffisante des économies réalisées dans de nombreux États membres. Il importe pourtant de disposer de données solides pour élaborer une législation efficace. À l'heure actuelle, il n'existe pas de méthode structurelle de collecte des données entre les États membres et la Commission sur la manière dont la législation européenne se traduit dans la pratique, pas plus qu'au sujet de ses incidences réelles.

Le GHN souligne l'**importance d'une quantification fiable des données au lancement d'un programme**, les estimations formulées en matière d'économies suscitant des attentes chez les parties prenantes. De plus, les estimations des économies à réaliser doivent être contrebalancées par les hausses estimées des nouvelles obligations relevant de la même mesure: autrement dit, **l'accent doit être placé sur les effets nets. Le GHN appelle donc la Commission et les États membres à définir ensemble une méthodologie commune, uniforme, et contraignante pour évaluer et calculer tous les coûts induits par la réglementation**, dans

le but de faciliter l'identification des obligations les plus pesantes et de déterminer un ordre de priorité pour les solutions à appliquer. La Commission et les États membres devraient partager leurs expériences, en se basant notamment sur les travaux de l'OCDE dans ce domaine<sup>76</sup>.

Le GHN invite les États membres à communiquer à la Commission toute donnée en matière de révision ou d'évaluation de la législation européenne. La **fonction de surveillance de la Commission doit être renforcée** dans le cadre des traités, en lui permettant d'obtenir des informations concrètes et à jour sur la manière dont la législation européenne fonctionne en pratique. Cette démarche ne **doit cependant pas entraîner une duplication des efforts de recueil des données**. Il convient en revanche de mieux utiliser les informations déjà communiquées à Eurostat et à la Commission sur les enjeux thématiques.

Le GHN appelle tous les **États membres à utiliser toutes les options législatives mises à leur disposition par la législation européenne en vue de soulager les entreprises**, et en particulier les PME, des charges superflues découlant de la réglementation, dans toute la mesure du possible. Si la mesure législative permet différentes options de mise en œuvre aux États membres, la Commission devrait les décrire, ainsi que leurs conséquences respectives, à l'attention des parties prenantes, en publiant une synthèse ou un tableau de correspondance en même temps que la mesure législative en question. Les États membres doivent faire preuve de transparence lorsqu'ils imposent dans la me-

76 Voir notamment les orientations de l'OCDE sur l'évaluation des coûts de la conformité réglementaire, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance\\_9789264209657-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance_9789264209657-en).

sure d'exécution des exigences allant au-delà de ce que prévoit la législation européenne («surréglementation»).

Le GHN exhorte à la fois la Commission et les États membres à **renforcer et étendre l'échange des bonnes pratiques entre les États membres**, afin de réaliser pleinement le potentiel de réduction de la charge administrative, et à **entamer un dialogue**

**permanent et structuré avec les parties prenantes concernant les éventuelles suggestions de réduction de la charge administrative.** Pendant les différents mandats du GHN, les parties prenantes ont pu lui faire part de leurs préoccupations. Cette fonction devrait être rendue permanente à l'échelon européen, de préférence sous la forme d'une institution indépendante.



## RÉGLEMENTATION AFFÛTÉE: PROGRAMME REFIT - UN COUP DE POUCE À LA CROISSANCE

1. Le programme pour une réglementation affûtée et performante.....47
2. Conclusions générales sur REFIT.....48

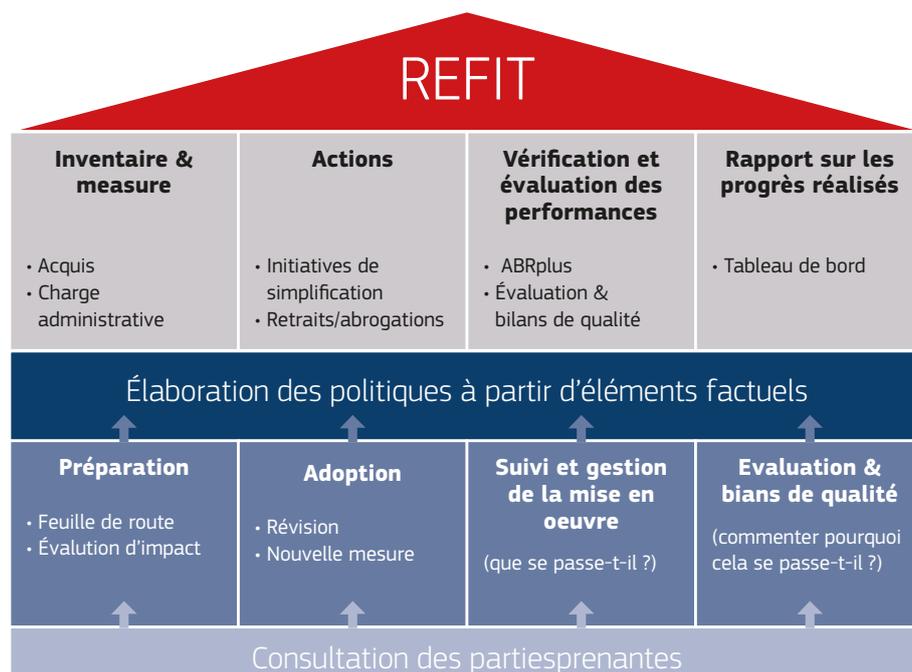
## 5 RÉGLEMENTATION AFFÛTÉE: PROGRAMME REFIT – UN COUP DE POUCE À LA CROISSANCE

### 1. Le programme pour une réglementation affûtée et performante

Dans le cadre du processus continu de «réglementation intelligente», la Commission a lancé le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) le 12 décembre 2012<sup>77</sup> en vue de repérer, dans tout le spectre de la réglementation européenne, les actions qui permettraient de simplifier la législation européenne et de réduire les coûts induits par la

réglementation, y compris l'abrogation ou le retrait d'actes législatifs et de propositions qui ne sont plus nécessaires. REFIT est un programme glissant annuel: la Commission examine, dans ce cadre, l'intégralité des textes législatifs de l'Union pour y détecter les charges excessives, les incohérences et les mesures inefficaces, et elle définit les mesures correctrices à prendre<sup>78</sup>. Le but est de veiller à atteindre les objectifs politiques et à tirer les bénéfices de la législation européenne au coût le plus bas et avec la charge administrative la plus réduite possible.

*Les éléments de REFIT:*



77 COM(2012) 746 - Pour une réglementation de l'Union bien affûtée.

78 Le résultat du premier cycle de cet exercice d'analyse au titre de REFIT a été publié dans le document SWD(2013) 401 – «Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): Initial Results of the Mapping of the Acquis» du 1er août 2013.

Dans sa deuxième communication relative à REFIT, datant du 2 octobre 2013<sup>79</sup>, la Commission a défini plus de 100 actions telles que des propositions législatives visant à simplifier et à réduire la charge liée à la réglementation, des abrogations d'actes législatifs existants et des retraits de propositions de nouveaux actes législatifs, ou encore des évaluations et bilans de qualité en vue d'évaluer l'efficacité et l'efficience de la législation existante et de préparer de nouvelles initiatives. Elle a également recensé les domaines dans lesquels il ne serait pas donné suite à certaines initiatives prévues<sup>80</sup>. Des parties prenantes représentant une vaste palette d'intérêts ont transmis leurs observations. La Commission a également annoncé son intention de publier un tableau de bord rendant compte de l'évolution des initiatives REFIT dans le processus législatif et d'en surveiller (ultérieurement) le degré de mise en œuvre dans les États membres.

Dans sa troisième communication consacrée au programme REFIT, datée du 18 juin 2014<sup>81</sup>, la Commission a rendu compte de l'évolution de sa mise en œuvre, a proposé de nouvelles initiatives de simplification, et a suggéré des abrogations et des retraits. Elle a également publié la première édition du tableau de bord annuel<sup>82</sup>, lequel évalue 133 initiatives recensées par la Commission dans le contexte de REFIT, de sa politique en matière de PME et du programme ABRplus, et décrit les efforts déployés dans le domaine de la simplification et les futures actions REFIT possibles.

79 COM(2013) 685 – Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) – Résultats et prochaines étapes.

80 Communiqué de presse de la Commission MEMO/13/833 du 2 octobre 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-833\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-833_fr.htm).

81 COM(2014) 368 – Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): situation actuelle et perspectives.

82 SWD(2014) 192 du 18 juin 2014, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/scoreboard_en.pdf).

## 2. Conclusions générales sur REFIT

Le GHN **félicite la Commission pour son programme de «réglementation intelligente»**, qui éclaire toutes les phases du cycle politique. En introduisant cette approche structurelle, la Commission remplit un rôle pionnier dans l'Union, en apportant une réponse à l'impact de la législation de l'Union sur les entreprises en Europe.

Le GHN **salue l'introduction de REFIT en tant que nouveau cadre** au sein du programme pour une réglementation intelligente. Avec REFIT, la Commission a franchi un **pas important dans la bonne direction** et fait preuve d'ambition concernant le nombre des mesures proposées à relayer, **mais une consolidation est nécessaire à l'avenir. Le GHN est favorable à l'approche consistant à faire une sélection des mesures après avoir passé au crible l'intégralité des actes législatifs de l'Union** et invite la Commission à **exposer les critères concrets qui ont orienté la sélection**. L'un de ces critères devrait être le montant des coûts induits par la réglementation supportés par les entreprises, PME en tête.

La communication de 2014 sur le programme REFIT montre que la Commission a défini les premiers paramètres du cadre et lancé les premières évaluations. Le GHN soutient en particulier le retrait, le 21 mai 2014, de 53 propositions législatives, car il atteste de la volonté de la Commission d'atteindre des résultats rapides. Néanmoins, le GHN **demande instamment à la Commission d'accélérer le programme REFIT pour en renforcer la crédibilité**. Les abrogations annoncées dans le programme de travail 2014 de la Commission

devraient être sélectionnées au plus vite. En outre, dans un souci de crédibilité, il convient d'éviter de donner l'impression que les abrogations peuvent être reconsidérées quelques années plus tard, comme c'est actuellement le cas avec la proposition de directive concernant l'accès à la justice en matière d'environnement et la proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols.

Le GHN souligne à quel point il est **important d'arrêter un calendrier concret exposant les mesures qui seront révisées et à quel moment**, ce qui permet non seulement de fournir des informations aux parties prenantes en temps utile, mais également de gérer leurs attentes en formulant les réductions escomptées. **L'introduction du tableau de bord constitue un premier pas important.** Les informations devraient toutefois être rendues **plus accessibles aux parties prenantes** par l'intermédiaire d'une application numérique, par exemple. Les parties prenantes pourraient être impliquées dans la conception du tableau de bord, afin de s'assurer que celui-ci correspond à leurs besoins.

Les **évaluations et les analyses d'impact menées dans le cadre de REFIT** devraient énoncer clairement les charges actuelles supportées par les parties prenantes, **tous les changements destinés à faire baisser les coûts liés à la réglementation, et tous les nouveaux éléments qui les feront augmenter.** Toutes les hausses des coûts devraient être mesurées, formulées explicitement, et **contrebalancées par une réduction des coûts découlant de la réglementation existant par ailleurs.** En outre, si, lorsqu'elle révisé un acte législatif, la Commission ne retient pas une option moins pesante indiquée dans une évaluation REFIT, elle doit expliquer ce qui a motivé sa

décision au moment où elle propose la révision.

Au bout du compte, le niveau de résultats tangibles pour les entreprises définira la réussite du programme REFIT. Même si le programme d'action a entraîné une réduction des charges administratives, des efforts considérables sont toujours nécessaires pour réduire les coûts qui pèsent sur les entreprises à cause de la réglementation, et pour contribuer au potentiel de croissance et à la compétitivité de l'Europe. **Les parties prenantes ont recensé les charges qu'elles rencontrent au quotidien<sup>83</sup>, lesquelles devront orienter les priorités de la Commission.** Si REFIT définit un processus, il manque d'objectifs concrets de réduction nette quantifiée. Le GHN souligne qu'un **programme d'action distinct est crucial pour atteindre des résultats tangibles** et pour stimuler l'ambition de réduire les charges superflues au sein de la Commission. Le programme d'action de 2007-2012 et les expériences des États membres ont montré qu'un **programme distinct associé à une unité de coordination solide est essentiel pour obtenir des résultats et pour énoncer clairement aux parties prenantes ce qu'elles peuvent en attendre.** Le GHN demande donc instamment à la Commission de rédiger un nouveau programme d'action distinct, doté d'un objectif concret en matière de réduction des charges superflues.

Le GHN reconnaît que pour que la réduction des charges porte ses fruits, une approche inclusive s'impose. Toutes les institutions de l'Union doivent se rallier à une ambition commune et à une coopération étroite. Le GHN appelle donc **toutes les institutions de l'Union à unir leurs forces** afin d'élaborer une législation «affûtée». Le GHN appelle à cet égard toutes les institutions européennes à **réviser l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2003.**

83 Ces premières mesures REFIT et les préoccupations des parties prenantes sont exposées à l'annexe 11 de ce rapport.



## PERSPECTIVES: RECOMMANDATIONS DE NOUVELLES AMÉLIORATIONS

<b>1. Recommandations à la Commission.....</b>	<b>51</b>
<b>2. Recommandations à toutes les institutions européennes.....</b>	<b>52</b>
<b>3. Recommandations aux États membres.....</b>	<b>52</b>
<b>4. Notes explicatives.....</b>	<b>53</b>

## 6 PERSPECTIVES: RECOMMANDATIONS DE NOUVELLES AMÉLIORATIONS

La réglementation intelligente est un élément clé de la future législation de l'Union. Lorsqu'il est nécessaire de légiférer, la législation doit être conçue de manière à atteindre le plus efficacement les objectifs fixés, au coût le plus faible pour la société, les citoyens, et les entreprises.

Si la Commission a réalisé des progrès significatifs au niveau de l'allègement de la charge administrative et de la réglementation intelligente, le GHN est d'avis qu'il est possible et nécessaire d'en faire beaucoup plus. Il est essentiel que la Commission, les autres institutions de l'Union et les États membres se rallient tous à un programme ambitieux de propositions, d'objectifs et de mécanismes en vue d'éliminer les obstacles bureaucratiques superflus, dans le but de renforcer la capacité de l'Europe à prospérer. Tous les protagonistes du processus législatif doivent faire preuve d'une ambition accrue en termes de réduction des coûts induits par la réglementation, en prenant dûment en considération la protection des consommateurs et des travailleurs ainsi que les préoccupations sanitaires et environnementales.

À partir des conclusions du présent rapport et de son expérience passée, le GHN formule donc les recommandations suivantes<sup>84</sup>:

### 1. Recommandations à la Commission

Le GHN recommande à la Commission:

(1) d'adopter un nouveau programme d'action de l'Union et de consolider les programmes européens actuels de réduction des coûts

globaux induits par la réglementation, tels que le programme REFIT, de définir un objectif absolu de réduction des coûts induits par la réglementation et de publier des comptes annuels concernant les coûts ou le bénéfice net total des nouvelles propositions législatives;

(2) d'introduire un système qui permettra de compenser les nouvelles charges imposées aux entreprises par la législation européenne en supprimant certaines charges existantes découlant d'autres aspects de l'acquis;

(3) d'impliquer davantage les parties prenantes, grâce à une consultation publique globale au sujet des projets de propositions législatives et à un projet d'analyse d'impact avant que la Commission n'adopte la proposition;

(4) d'appliquer rigoureusement le principe «Think Small First» («Priorité aux PME») et le test de compétitivité à toutes les propositions législatives, et de mettre l'accent sur les besoins des PME et des microentreprises, ces dernières devant être dispensées des obligations européennes dans la mesure du possible et pour autant que la finalité politique de la législation ne soit pas compromise;

(5) de développer une méthodologie européenne commune pour mesurer les coûts et les bénéfices induits par la réglementation et de rendre obligatoire l'évaluation

<sup>84</sup> Trois membres du GHN, Mme Monika Kosinska, M. Jim Murray et Mme Heidi Rønne Møller, ne sont pas d'accord avec toutes les recommandations de ce rapport. Leur avis divergent est joint en annexe. Une autre membre du GHN, Mme Nina Renshaw, n'était pas présente lors de l'adoption du rapport et notamment de ce chapitre. Son avis sur le rapport est ajouté à l'avis divergent de Mme Monika Kosinska, M. Jim Murray et Mme Heidi Rønne Møller.

de tout acte législatif européen sur la base de cette méthodologie commune afin de mesurer les résultats réels à l'aune des objectifs initiaux, avant de formuler toute proposition de révision ou de nouvelle législation;

- (6) d'améliorer sensiblement la couverture médiatique de ses activités, en collaboration avec les États membres, dans le but de renforcer la compréhension et le soutien du public au travail réalisé par l'Union, et de lutter contre les préjugés qui ternissent l'image des institutions européennes et de leurs activités.

## **2. Recommandations à toutes les institutions européennes**

Le GHN recommande à toutes les institutions européennes:

- (7) d'exprimer leur engagement politique à se concentrer uniquement sur les interventions qui sont indispensables à l'échelon européen, qui renforcent l'efficacité et l'efficience de la législation européenne, et qui apportent la plus grande valeur ajoutée par rapport à l'action nationale ou régionale;
- (8) d'habiliter un organisme indépendant à examiner les analyses d'impact de la Commission avant qu'elle n'adopte une proposition législative et à évaluer la base factuelle, les coûts et les bénéfices qui étayent les amendements législatifs du Parlement européen et du Conseil avant l'adoption de l'acte législatif;

- (9) d'habiliter un Médiateur européen à faire office de point de contact paneuropéen pour les plaintes et les suggestions en rapport avec l'allègement des formalités administratives;

- (10) d'accélérer autant que possible le processus législatif, sans compromettre l'engagement et la consultation des parties prenantes ou le processus démocratique.

## **3. Recommandations aux États membres:**

Le GHN recommande à tous les États membres:

- (11) d'adopter des objectifs nationaux ambitieux en vue de réduire les coûts globaux induits par la réglementation, d'accélérer la mise en œuvre nationale de la législation européenne et de rendre la surréglementation transparente en expliquant pourquoi certains éléments des mesures de mise en œuvre vont au-delà des exigences fixées par la législation européenne;
- (12) d'échanger les bonnes pratiques de transposition de la législation européenne dans le droit national, de promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et des communications et d'appliquer le principe «une fois seulement» grâce au partage des données entre les divers organes administratifs.

## 4. Notes explicatives

### **Recommandation 1: renforcer la réduction des charges globales induites par la réglementation – objectif de réduction net – déclaration annuelle**

#### ***Le GHN recommande à la Commission:***

- > d'adopter un nouveau programme d'action de l'Union et de renforcer les programmes européens actuels de réduction des coûts globaux induits par la réglementation, tels que REFIT,***
- > de fixer un objectif net de réduction des coûts induits par la réglementation,***
- > de publier des déclarations annuelles sur les coûts ou le bénéfice net total des nouvelles propositions législatives.***

Le programme d'action de la Commission pour la réduction des charges administratives s'est terminé en 2012. Les institutions européennes doivent travailler ensemble à la conception de nouveaux éléments moteurs et de nouvelles garanties pour s'assurer que la réglementation intelligente et la réduction des charges superflues qui pèsent sur les entreprises demeurent à l'avant-plan du processus d'élaboration des politiques européennes. Le GHN soutient les progrès réalisés par la Commission en ce qui concerne le programme REFIT. Même si les décideurs européens prennent bien plus au sérieux l'impact des propositions réglementaires, il reste encore beaucoup à faire. Si le GHN a assisté à l'amorce d'un changement culturel au sein de la Commission, le rythme des évo-

lutions doit s'intensifier, afin que le développement solide de l'analyse d'impact dans le propre règlement de la Commission soit appliqué de manière cohérente et tout aussi rigoureuse dans tous les domaines thématiques. La Commission devrait lancer un nouveau programme d'action consacré à la réduction des charges induites par la réglementation, en tenant également compte des coûts et des charges imposés par la réglementation aux citoyens et aux pouvoirs publics, avec un objectif de réduction net par groupe cible. Il faudrait recourir davantage aux clauses de caducité.

Des entreprises ambitieuses ont besoin d'objectifs ambitieux afin de renforcer la motivation et de mesurer la réussite des activités futures. Il importe donc de fixer un nouvel objectif net de réduction des charges globales induites par la réglementation. Ce faisant, la Commission doit tirer des enseignements des expériences du programme d'action: les coûts et les avantages qui découlent de la législation doivent être calculés de la manière la plus précise possible à l'aune d'une méthodologie européenne commune et contraignante, en vue de déterminer la situation de départ et de refléter avec exactitude l'évolution des charges qui pèsent sur les entreprises.

La Commission doit donc publier une déclaration annuelle du coût net total (en mentionnant les coûts totaux et les bénéfices totaux) de toutes les propositions législatives qu'elle présente, en tenant compte des chiffres et en les actualisant de manière à inclure les propositions d'amendements à apporter aux actes législatifs du Parlement européen et du Conseil.

## **Recommandation 2: introduire un mécanisme pour contrebalancer les nouvelles charges**

### ***Le GHN recommande à la Commission:***

***> d'introduire un système qui permettra de compenser les nouvelles charges imposées aux entreprises par la législation européenne en supprimant certaines charges existantes découlant d'autres aspects de l'acquis.***

Il existe en Europe différentes méthodes pour contrebalancer ou compenser de nouvelles charges induites par la réglementation, comme par exemple le principe «one in, one out» introduit au Royaume-Uni en 2011 (selon lequel tout coût induit doit être compensé par une réduction équivalente). D'autres États membres, comme les Pays-Bas et la France, ont introduit des cadres similaires en vue de limiter les charges induites par la réglementation, tandis que d'autres encore ont manifesté leur intérêt en ce sens. Il est important de prévoir un mécanisme pour contrebalancer les charges induites par la réglementation, afin de poursuivre la réduction des formalités administratives et d'encourager la révision du corpus législatif existant, en hiérarchisant les différentes possibilités de nouveaux actes législatifs.

## **Recommandation 3: consultation publique sur les projets d'analyse d'impact et les projets de propositions législatives**

Le GHN recommande à la Commission:

***> d'impliquer davantage les parties prenantes grâce à une consultation publique globale concernant les projets de propositions législatives et à un projet d'analyse d'impact avant que la Commission n'adopte la proposition.***

Le GHN réitère son opinion, partagée par la Cour des comptes européenne, selon laquelle le processus d'élaboration des politiques de la Commission sortirait renforcé et amélioré de la consultation des parties prenantes au sujet des projets d'analyse d'impact et du projet de texte législatif concret de toute proposition.

Les parties prenantes jouent un rôle significatif en aidant la Commission à assurer une plus grande fiabilité des données, en formulant des observations sur la base factuelle, en comblant les déficits de données factuelles (concernant notamment les coûts et les bénéfices), en veillant à ce que des options alternatives sérieuses soient explorées et en testant la solidité des hypothèses formulées quant à l'impact et aux incidences probables de la législation sur les parties prenantes. La Commission a réalisé des progrès significatifs en veillant à ce que les parties prenantes soient mieux informées des propositions législatives à venir, grâce à son programme de travail et à ses feuilles de route. Les informations fournies dans ces documents sont cependant assez souvent rudimentaires et n'apportent qu'une analyse limitée des charges potentielles ou un éclairage partiel de la procédure et du calendrier à suivre. La consultation publique sur les feuilles de route risque donc de ne pas tirer pleinement parti des commentaires des parties prenantes.

La Commission devrait donc lancer des consultations publiques sur les projets d'analyse d'impact de toutes les propositions législatives, y compris les mandats relatifs aux négociations commerciales, afin de valoriser les contributions des parties prenantes. Toutes les analyses d'impact devraient être rédigées sur un modèle commun comprenant un résumé de deux pages de la proposition et une évaluation des coûts et des bénéfices monétaires

et non monétaires probables qui pourraient en découler pour la société, en s'attardant sur les entreprises.

Le processus d'élaboration des politiques se verrait amélioré de façon spectaculaire en organisant une consultation publique des parties prenantes sur le projet de texte concret de la proposition législative, ainsi que, dans l'idéal, sur le projet d'analyse d'impact correspondant, avant que la Commission n'adopte la proposition. De nombreux États membres ont adopté cette pratique utile depuis longtemps. Consulter publiquement les parties prenantes sur un projet de texte législatif et en évaluer de manière complète et actualisée les objectifs politiques, les options de remplacement et les coûts et les bénéfices probables améliorerait la transparence et la crédibilité du processus décisionnel de la Commission et garantirait des conditions équitables pour toutes les parties prenantes quant à leur participation au processus législatif. Il en résulte un processus législatif plus efficace, sachant que les observations et les données communiquées par les parties prenantes sont collectées et évaluées par la Commission, ce qui lui permet de créer une base de connaissances pouvant alimenter le processus d'élaboration des politiques futures.

La Commission doit veiller à informer le groupe le plus large possible de parties prenantes de l'organisation des consultations publiques, en utilisant tous les réseaux et canaux disponibles afin d'assurer une vaste couverture. De même, toutes les réponses des parties prenantes et toute autre contribution extérieure relative au cycle politique de l'Union doivent être rendues transparentes et si possible publiées.

#### **Recommandation 4: soutenir les PME: «Think Small First» («Priorité aux PME»), test de compétitivité, dérogations pour les PME et les micro-entités**

##### **Le GHN recommande à la Commission:**

- > d'appliquer rigoureusement le principe «Think Small First» («Priorité aux PME») et le test de compétitivité à toutes les propositions législatives,**
- > de mettre l'accent sur les besoins des PME et des microentreprises,**
- > de dispenser les PME et les microentreprises des obligations européennes dans la mesure du possible et pour autant que la finalité politique de la législation ne soit pas compromise.**

Le GHN demande instamment à la Commission de se montrer plus ambitieuse dans son effort de limitation des conséquences de la législation de l'Union sur les PME. La charge induite par la réglementation pèse sur les PME de manière disproportionnée: si une grande entreprise peut dépenser 1 euro par employé pour se conformer aux règles, l'impact et les coûts supportés par une petite entreprise peuvent être multipliés par dix. Il est donc capital d'axer les activités de simplification sur les PME. Si diverses mesures fructueuses ont contribué à alléger le fardeau des PME (dérogations totales ou partielles, allongement des périodes de transition, réduction des droits, et introduction de règles de minimis, par exemple), l'heure n'est pas à l'optimisme béat.

La Commission doit s'en tenir rigoureusement au principe de «Priorité aux PME» et présenter plus de propositions ambitieuses pour réduire les coûts superflus induits par la réglementation pour les petites entreprises. Dans sa

conception, la législation doit être adaptée à sa finalité du point de vue des entrepreneurs qui doivent s'y soumettre. Toutes les propositions législatives doivent être mesurées à l'aune d'un test de compétitivité, en démontrant que les coûts de la proposition sont compensés par ses avantages et que sa mise en œuvre sera entreprise de la manière la plus simple possible, en évitant toute complexité et bureaucratie inutiles. Un calendrier concret est requis pour mener toutes les nouvelles activités, y compris les actions destinées à améliorer les actes législatifs européens considérés par les PME comme les plus pesants, et les rapports qui rendent compte des progrès réalisés aux PME. L'impact des propositions réglementaires sur les entreprises doit être défini avec précision dans les analyses d'impact, qui doivent recenser et expliquer toute charge disproportionnée pesant sur les microentreprises et les PME.

Le GHN soutient l'engagement de la Commission de proposer des régimes plus souples pour les PME et des dérogations pour les entreprises comptant moins de dix employés. Il convient à présent de prendre des mesures pour assurer la conformité aux règles et inverser la charge de la preuve, de manière à inclure les PME. La Commission devrait exempter toutes les microentreprises et les PME des obligations européennes, pour autant que cela soit possible et approprié, compte tenu des objectifs politiques de la législation proposée. Lorsqu'une dérogation totale nuirait à la réalisation des objectifs escomptés de l'acte politique en question, il convient de réduire autant que possible l'impact sur les microentreprises et les PME.

### **Recommandation 5: évaluation obligatoire, méthodologie européenne visant à mesurer les coûts et les bénéfices de la législation**

#### ***Le GHN recommande à la Commission:***

- > de développer une méthodologie européenne commune pour mesurer les coûts et les bénéfices induits par la réglementation,***
- > de rendre obligatoire l'évaluation de tout acte législatif européen sur la base de cette méthodologie commune afin de mesurer les résultats réels à l'aune des objectifs initiaux, avant de formuler toute proposition de révision ou de nouvelle législation.***

L'expérience acquise grâce au programme d'action et au programme ABRplus a montré que tout exercice sérieux de réduction de la charge induite par la réglementation doit commencer par un inventaire et une mesure appropriés de l'acquis législatif et du montant des coûts et des bénéfices induits par la réglementation. Sachant que la réduction des coûts liés à la réglementation européenne doit par nature prendre en considération la mise en œuvre correspondante dans les États membres, il est capital que l'inventaire et la mesure des coûts et charges en question soient entrepris dans et par les États membres, en appliquant les mêmes normes de calcul et en produisant des données d'une qualité équivalente. Par conséquent, il est essentiel que la Commission et les États membres développent, en étroite collaboration entre eux et avec les parties prenantes et les experts, une méthodologie commune à appliquer dans toute l'Union afin de calculer les coûts et les bénéfices globaux induits par la réglementation.

La Commission devrait rendre obligatoire l'évaluation ex-post de tout acte législatif européen sur la base de cette méthodologie commune, avant de formuler toute proposition de révision, et en communiquer les résultats aux parties prenantes. L'examen des résultats de la législation à l'aune de normes communes quant au moment et à la manière de procéder aux évaluations constitue une partie essentielle du processus décisionnel, car il fournit les éléments de preuve nécessaires pour étayer les propositions relatives aux prochaines étapes et mesure les résultats à l'aune des objectifs initiaux et des estimations présentes dans les analyses d'impact. Les évaluations menées à l'échelon européen peuvent également contribuer à recenser et à partager les bonnes pratiques de mise en œuvre.

### **Recommandation 6: améliorer la communication avec les médias**

#### ***Le GHN recommande à la Commission:***

***> d'améliorer sensiblement la couverture médiatique de ses activités, en collaboration avec les États membres, afin d'améliorer la compréhension et le soutien du public au travail réalisé par l'Union, et de lutter contre les préjugés qui ternissent l'image des institutions européennes et de leurs activités.***

La montée de l'euroscpticisme et même de voix anti-Union européenne ces dernières années a été illustrée de manière alarmante par les résultats des élections européennes de mai 2014. De nombreux citoyens européens semblent concevoir l'Union, et surtout la Commission, comme un monstre bureaucratique superflu et onéreux ayant pour seule finalité d'interférer dans la vie des citoyens et des entreprises d'Europe, en produisant à la chaîne de nouvelles règles pointilleuses concoctées à

huit clos selon des procédures impénétrables. Soixante-cinq ans après la déclaration Schuman, les citoyens européens ont oublié la vision des fondateurs de l'Union européenne et considèrent ses valeurs et ses grands succès (la paix, la liberté de circulation et la sécurité) comme des acquis. Si l'on y regarde de plus près, il s'avère souvent que de nombreux détracteurs de l'Union ne saisissent tout simplement pas entièrement les mécanismes du processus décisionnel, à savoir que le représentant du gouvernement national qui impute à l'Union la responsabilité de toute nouvelle mauvaise règle a contribué à la créer au Conseil. D'un autre côté, les détracteurs ne sont pas suffisamment informés de la manière dont ils peuvent s'impliquer dans le processus législatif de l'Union lorsqu'ils critiquent le manque de participation.

Afin d'éviter de saper les fondements de l'Europe, l'Union, la Commission surtout, doit améliorer son image pour regagner le soutien des Européens et favoriser l'appui du public et son adhésion au processus d'élaboration des politiques européennes. Il convient d'améliorer la perception publique grâce à une campagne d'information médiatique ciblée vantant les réussites et les succès de l'Union. La finalité d'une initiative politique quelconque, la nécessité d'intervenir à l'échelon européen et les bénéfices publics qui en découlent doivent faire l'objet d'une communication plus efficace qui utilise tous les canaux médiatiques et prend immédiatement le contrepied de toute accusation injustifiée et de toute dénaturation des faits. L'Union et surtout la Commission doivent s'efforcer de toucher plus largement les citoyens et les entreprises, et de nouer un dialogue permanent et transparent avec toutes les parties prenantes. Cet objectif ne peut être atteint qu'en étroite collaboration avec les États membres.

**Recommandation 7: retenue politique pour se concentrer sur les éléments les plus importants**

***Le GHN recommande à toutes les institutions européennes:***

***> d'exprimer leur engagement politique à se concentrer uniquement sur les interventions indispensables au niveau européen, qui renforcent l'efficacité et l'efficacité de la législation européenne, et qui apportent la plus grande valeur ajoutée par rapport à l'action nationale ou régionale.***

Si le GHN salue l'amorce d'une évolution culturelle au sein de la Commission, le rythme du changement est lent. Les institutions européennes doivent redoubler d'efforts pour réduire les charges superflues qui pèsent sur les entreprises et les citoyens, maximiser les bénéfices et réaliser les objectifs politiques de la manière la moins onéreuse et la plus efficace. L'Union doit se concentrer sur les enjeux majeurs en ayant pour objectif d'avoir la plus grande valeur ajoutée et l'impact le plus marqué sur la compétitivité européenne. Comme le président Barroso l'a déclaré dans son discours de 2013 sur l'état de l'Union, tout ne doit pas être réglé au niveau européen. L'Europe doit en revanche se concentrer sur les domaines où elle peut apporter une valeur ajoutée maximale. Elle doit être très visible sur les grands enjeux, plus discrète sur les questions de moindre importance. Le GHN estime que ces mots résument l'approche que doit adopter la Commission pour faire preuve d'une plus grande ambition dans la suppression des obstacles à la compétitivité et à la croissance européennes.

Toutes les institutions, et en particulier la Commission, qui détient le droit d'initiative exclusif,

doivent afficher une certaine retenue politique et s'employer à n'intervenir au niveau européen que lorsque l'objectif politique poursuivi l'exige. L'accent doit être placé sur la réduction du volume global et de la charge nette de la législation. Dans ce cadre, il convient de revoir l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2003, en établissant des objectifs communs en matière de réglementation intelligente pour toutes les institutions européennes.

La Commission doit accorder plus d'attention aux solutions alternatives à la réglementation. Toutes les analyses d'impact accompagnant les propositions réglementaires doivent comporter une analyse des options qui permettront d'atteindre l'objectif escompté par la voie non législative.

**Recommandation 8: un organe indépendant chargé d'examiner les analyses d'impact**

***Le GHN recommande à toutes les institutions européennes:***

***> d'habiliter un organisme indépendant à examiner les analyses d'impact de la Commission avant qu'elle n'adopte une proposition législative et à évaluer la base factuelle, les coûts et les bénéfices qui étayent les amendements législatifs du Parlement européen et du Conseil avant l'adoption de l'acte législatif.***

Le GHN recommande aux institutions européennes d'habiliter un organe indépendant, commun et unique chargé d'examiner les analyses d'impact, afin d'aider la Commission, le Parlement européen et le Conseil à passer en revue les analyses d'impact correspondant à toutes les propositions législatives et aux amendements apportés aux propositions dans le cadre du processus législatif. Lorsque l'ana-

lyse d'impact n'est pas rédigée par l'institution européenne concernée, l'organe indépendant devrait évaluer lui-même l'impact de la proposition ou de la modification.

Aux Pays-Bas, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Suède et en République tchèque, des organes d'examen indépendants ont amélioré la qualité des analyses d'impact, évitant ainsi des charges superflues aux entreprises. D'autres États membres de l'Union comme la France et l'Espagne sont sur le point de mettre eux aussi des organes de ce type en place. Les institutions de l'Union devraient s'appuyer sur l'expérience de ces États membres et démontrer qu'elles aussi ont à cœur d'améliorer la qualité des analyses d'impact, en analysant et en cernant mieux l'impact des propositions de modification d'actes législatifs et en veillant à ce que l'impact de la législation sur les entreprises telle qu'elle est adoptée soit rapporté de manière exacte et cohérente.

Le comité des analyses d'impact de la Commission a apporté une aide précieuse aux directions générales en passant au crible leurs analyses d'impact. Ceci dit, la révision des orientations internes sur l'analyse d'impact doit garantir qu'elles sont appliquées de manière cohérente et rigoureuse dans toutes les directions générales et dans tous les domaines thématiques, afin de produire des analyses d'impact solides et de qualité. Le GHN a salué la décision du Parlement européen de mettre en place sa propre unité d'analyse d'impact, dont l'efficacité doit encore être analysée. Le Conseil européen ne lui a toutefois pas encore emboîté le pas.

### **Recommandation 9: un Médiateur européen pour traiter les demandes relatives aux charges induites par la réglementation**

***Le GHN recommande à toutes les institutions européennes:***

***> d'habiliter un Médiateur européen à faire office de point de contact paneuropéen pour les plaintes et les suggestions en rapport avec l'allègement des formalités administratives.***

Il importe de rassurer les citoyens et les entreprises sur le fait que leurs plaintes en rapport avec la lourdeur bureaucratique et les charges superflues sont prises au sérieux. Le GHN recommande donc d'habiliter un Médiateur européen indépendant à faire office de point de contact européen pour toutes les plaintes et les suggestions émanant des citoyens, lorsque la législation européenne a un effet direct et préjudiciable et que les formalités administratives peuvent être réduites. Le Médiateur doit également être habilité à porter ces préoccupations devant les institutions européennes et à examiner la suite qui leur est donnée.

### **Recommandation 10: accélération du processus législatif**

***Le GHN recommande à toutes les institutions européennes:***

***> d'accélérer autant que possible le processus législatif, sans compromettre l'engagement et la consultation des parties prenantes ou le processus démocratique.***

À l'heure actuelle, il faut parfois attendre jusqu'à sept ans pour qu'une proposition d'acte législatif donne lieu à l'adoption d'un acte à part entière, sans compter le délai requis pour sa mise en œuvre dans les États membres. Aux yeux des citoyens européens, la longueur du processus législatif sape fortement la crédibilité des institutions européennes et freine la possibilité de remanier rapidement un texte législatif qui ne produirait pas les effets escomptés.

Toutes les institutions européennes doivent donc rechercher des solutions pour améliorer et accélérer le processus législatif dans la mesure du possible, sans compromettre la nécessité d'y associer les parties prenantes et d'organiser des consultations publiques, et dans le respect du processus démocratique. Une consultation publique globale sur les projets d'actes législatifs, couplée à une analyse d'impact, contribuerait par ailleurs à accélérer le processus législatif, car la Commission pourrait évaluer d'un coup toutes les contributions et observations des parties prenantes, avec à la clé une proposition plus éclairée, solide et équilibrée, dès le départ.

### **Recommandation 11: objectifs de réduction nationaux, rendre la surréglementation transparente**

***Le GHN recommande à tous les États membres:***

***> d'adopter des objectifs nationaux ambitieux en vue de réduire les coûts globaux induits par la réglementation,***

***> d'accélérer la mise en œuvre nationale de la législation européenne,***

***> de rendre la surréglementation transparente en expliquant pourquoi certains éléments des mesures de mise en œuvre vont au-delà des exigences fixées par la législation européenne.***

La réduction des charges ne pourra porter ses fruits que si les institutions européennes et tous les États membres unissent leurs efforts. Les États membres doivent donc adopter des objectifs quantitatifs nets tout aussi ambitieux que ceux des institutions européennes pour la réduction des charges administratives. L'accent doit plus particulièrement être placé sur la réduction des charges superflues pesant sur les PME et les microentreprises. Les Pays-Bas ont par exemple introduit un objectif de réduction globale nette de 2,5 milliards d'euros de la charge induite par la réglementation pesant sur les entreprises, les citoyens et la société d'ici à 2017.

Les États membres doivent indiquer clairement les mesures nationales de mise en œuvre qui ne sont pas strictement requises par le droit européen, et les motiver. Il est essentiel d'assurer la transparence des charges induites par la surréglementation.

Cette recommandation vaut également pour les régions et les municipalités qui détiennent des compétences législatives.

**Recommandation 12: échange des bonnes pratiques, promotion des TIC et application du principe «une fois seulement»**

***Le GHN recommande à tous les États membres:***

- > d'échanger les bonnes pratiques de transposition de la législation européenne dans le droit national,***
- > de promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et de la communication,***
- > d'appliquer le principe «une fois seulement» grâce au partage des données entre les divers organes administratifs.***

Le rapport du GHN sur les bonnes pratiques et l'expérience de l'exercice ABRplus ont montré que l'échange des bonnes pratiques entre les États membres est essentiel à la réussite de la réduction des charges. Les États membres devraient créer un forum pour l'échange des bonnes pratiques entre les agences nationales et les autorités responsables. Ce forum devrait se pencher sur la série considérable d'implications politiques et pratiques de la mise en œuvre dans le but de soumettre des proposi-

tions à la Commission sur la manière d'améliorer et de rationaliser la législation européenne, et de réduire les charges globales induites par la réglementation.

Dans un monde reposant de plus en plus sur l'échange électronique de l'information, les États membres devraient promouvoir le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC: carte d'identité électronique, interopérabilité, certification en ligne, etc.) en vue de réduire encore les charges superflues. Pour alléger les formalités administratives, les États membres devraient appliquer le principe «une fois seulement, en ligne» aux exigences administratives comme l'enregistrement et la déclaration des entreprises et des citoyens auprès des pouvoirs publics, en partageant les données déjà transmises entre les organes administratifs pour différentes finalités. Par ailleurs, des points de contact uniques devraient être créés par événement de la vie («ouverture ou fermeture d'une société», «trouver un emploi», etc.), et toute la correspondance entre l'administration publique et la société devrait se faire par voie électronique. Cette recommandation vaut également pour les régions et les municipalités qui détiennent des compétences législatives.



ANNEXES

## 7 ANNEXES

1. Mandats du GHN
2. Liste des membres du GHN et des domaines qu'ils suivent, liste des observateurs au GHN
3. Liste des avis et des rapports adoptés par le GHN
4. Liste des présentations externes faites lors de réunions du GHN\*
5. Liste des présentations et des discussions avec le président Barroso, les vice-présidents, les commissaires et les services de la Commission\*
6. Échange avec des propriétaires de petites ou moyennes entreprises\*
7. Échanges bilatéraux du président \*
8. Suggestions du GHN (y compris les suggestions des parties prenantes) et suivi\*
9. Détails complémentaires sur le programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union
10. Étude de cas sur la mise en œuvre nationale des mesures du programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union («ABRplus»)\*
11. Détails complémentaires sur le programme REFIT – premières mesures REFIT
12. Avis divergent

\* en ligne uniquement

**Le rapport et ses annexes sont disponibles dans leur intégralité sur le site web du GHN:**

[➡ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/high\\_level\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm)

Groupe de haut niveau sur  
les charges administratives

# Alléger les **formalités administratives** en Europe

Bilan et perspectives

Rapport final