

ACADEMY

IHECS

Journalism & Communication

EXECUTIVE MASTER EN COMMUNICATION ET POLITIQUE EUROPÉENNES
ANNÉE SCOLAIRE 2015-2016

TRAVAIL DE FIN D'ÉTUDES

Technicisation du politique et politisation de la technique

*Étude de cas des analyses d'impact européennes dans l'environnement
politique institutionnel*

Sous la direction de

Éric Van den Abeele

LENOIR Julie

J'adresse mes remerciements

À Mr Éric Van den Abeele pour ses conseils prodigués et son énergie communicative ;

À Laura Leprêtre pour toute la bienveillance dont elle a fait preuve envers moi cette année ;

Aux membres du Jury qui consacreront un temps à la lecture de ce TFE ;

À Mr Collovà, Mr Herbert, Mr Johnstone, & Mr Schwab d'avoir accepté de me rencontrer et de répondre à mes questions ;

À Simon et Erik pour m'avoir transmis le goût de ce domaine parfois trop compliqué et pour l'aide utile qu'ils m'ont fournie lors de l'écriture ;

À mes correcteurs orthographiques ;

Et à Xavier parce qu'avec lui tout est possible.

TABLE DES MATIERES

I. Introduction	1
II. Le cadre politique de l'analyse d'impact européenne ; le « Mieux légiférer »	3
1. C'est quoi « Mieux légiférer » ?.....	3
a. <i>Simplification</i>	3
b. <i>Consultation</i>	3
c. <i>Analyse d'impact</i>	4
2. Les prémices	4
a. <i>Le Conseil d'Edimbourg, 11 et 12 décembre 1992</i>	4
b. <i>Le Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000</i>	5
c. <i>Le Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001</i>	6
d. <i>Le rapport du groupe Mandelkern, 13 novembre 2001</i>	6
3. Développement du dossier « Mieux Légiférer »	7
a. <i>Le « Mieux légiférer » 0.0 – La recherche de qualité</i>	8
b. <i>Le « Mieux légiférer » 1.0 – Vers une simplification</i>	8
c. <i>Le « Mieux légiférer » 2.0 – Instrument au service de la compétitivité</i>	9
d. <i>Le « Mieux légiférer » 3.0 – Sur la voie de la déréglementation ?</i>	11
e. <i>Réflexions</i>	12
4. L'actualité du « Mieux légiférer ».....	13
a. <i>Les nouvelles lignes directrices du « Mieux légiférer », 19 mai 2015</i>	14
b. <i>Remise à jour de l'accord interinstitutionnel « mieux légiférer »</i>	17
c. <i>Quels auspices après le Brexit pour le Better Regulation?</i>	18
d. <i>Conclusion</i>	19
5. Conclusion – Développement continu	20
III. L'analyse d'impact ; outil technique, outil politique ?	21
1. Bref rappel.....	21
a. <i>Evolution des analyses d'impact au vu du dossier « Mieux Légiférer »</i>	21
b. <i>Sous le nouveau paquet « Mieux légiférer »</i>	24
2. L'analyse d'impact à la Commission	25
a. <i>L'AI et sa proposition d'initiative, étape par étape</i>	26
b. <i>Du Comité d'analyse d'impact ... au Comité d'examen de la réglementation</i>	27
c. <i>Conclusion</i>	34
3. Du côté des colégislateurs.....	35

a. <i>Le Parlement européen</i>	35
b. <i>Le Conseil de l'Union européenne</i>	37
4. Conclusion – Outil technico-politique	40
IV. L'analyse d'impact et l'équilibre interinstitutionnel.	41
1. L'AI, une mise en danger du processus politique ?	41
2. Analyse de la coordination entre les 3 institutions européennes.....	43
a. <i>Rédaction sensible de l'All en matière d'analyse d'impact</i>	45
b. <i>Du désavantage des méthodologies</i>	47
3. Conclusion - Déséquilibre du triangle institutionnel	48
V. Conclusions	50
1. Annexe 1 – Guide d'entretien pour Mr Duncan Johnstone, chef adjoint d'unité de l'analyse d'impact du secrétariat général de la Commission européenne – 22/07/2016	57
2. Annexe 2 – Guide d'entretien pour Mr Didier Herbert, directeur du Comité indépendant d'examen de la réglementation de la Commission européenne – 27/07/2016	59
3. Annexe 3 – Guide d'entretien pour Mr Claudio Collovà, membre de l'unité d'analyse d'impact ex ante du service de recherche du Parlement européen – 27/07/2016	64
4. Annexe 4 – Guide d'entretien pour Mr Klaus Schwab, chef d'unité de la préparation de la Présidence et du Conseil, direction Politique générale du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne – 05/08/2016.....	68
5. Annexe 5 – Évolution du nombre d'actes adoptés par année	71
6. Annexe 6 – Extraits relatifs à la compréhension générale du dossier « Mieux légiférer » au cours de l'évolution des All.....	72
7. Annexe 7 – Évolution de la proposition de l'All relative à la conduite d'analyses d'impact par les colégislateurs.....	73
8. Annexe 8 – Évolution de la proposition de l'All relative à la création d'une méthodologie commune	74
9. Annexe 9 – Représentation schématique de la direction de l'analyse d'impact et de la valeur ajoutée européenne du service de recherche du Parlement européen	75
10. Annexe 10 – Représentation des niveaux de validation politique par type d'initiative au sein de la Commission européenne.....	76
11. Annexe 11 – Chronologie d'une proposition d'initiative majeure et de son étude d'impact associée au sein de la Commission européenne	77
12. Annexe 12 – Présentation des types de questions structurelles et analytiques soulevées par le comité de surveillance de la qualité des AI lors de la première soumission pour avis	78

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AI : analyse(s) d'impact

AII : accord interinstitutionnel

AP : Agenda Planning

BR : « Better Regulation » - « Mieux légiférer »

CE : Commission européenne

CWP : Commission work programme – Programme de travail de la Commission

DG : Direction(s) générale(s)

EM : État(s) membre(s)

EPRS : European parliamentary research services – Service de recherche du Parlement européen

GHN : Groupe d'experts de haut niveau

RM : Roadmap - feuilles de route en français.

IAB : Impact Assessment Board – comité d'analyse d'impact

IIA : *Inception impact Assessment*

IMPA : Unité de l'analyse d'impact ex ante de l'EPRS

ISG : Interservices group – groupe interservices

ISSG : *Interservice steering group*

Lead DG : Direction générale en chef

MCS : Méthode de coûts standard

PE : Parlement européen

PME : Petites et moyennes entreprises

REFIT : Programme pour une réglementation affûtée et performante

RSB : Regulatory scrutiny Board - comité d'examen de la réglementation

SG : Secrétariat général

TFUE : Traité sur fonctionnement de l'Union européenne

VP : Vice-Président

I. Introduction

La thématique de ce mémoire concerne les analyses d'impact (AI) élaborées dans le cadre de la production réglementaire européenne.

Ces analyses techniques et scientifiques sont facilement considérées comme des instruments neutres aidant la prise de décision politique. Pourtant ces études cristallisent toute une série d'enjeux politiques.

Sans remettre en doute la fiabilité des analyses effectuées, je tenterais de démontrer que ces examens peuvent, malgré eux, défendre des intérêts politiques.

Le but de ce TFE n'est certainement pas de décrédibiliser le processus d'AI mais de mettre en garde le lecteur. Ces études ne doivent pas être prises pour acquises mais nécessitent toujours une lecture prudente. Différents niveaux politiques et enjeux institutionnels s'entremêlent autour d'elles. Qu'il s'agisse de la création même du processus d'analyse d'impact, du choix de conduire ou non une étude pour un projet politique spécifique ou de la coordination entre les 3 institutions en ce qui concerne le processus analytique ; tout a été, et est toujours, influencé par des considérations plus subjectives.

Ainsi, nous allons nous interroger sur les dimensions politiques des études d'impact en tant qu'outils techniques mis en place pour améliorer la qualité de la réglementation européenne. Nous avons procédé à une analyse en trois niveaux : d'abord une étude historique des développements du dossier « Mieux légiférer » et de sa répercussion sur les analyses d'impact ; ensuite un examen de l'élaboration des AI à l'échelle individuelle des institutions ; et enfin une enquête sur les conséquences de l'introduction du processus analytique dans les relations interinstitutionnelles. Ces 3 analyses constituent nos 3 chapitres principaux.

Dans le premier chapitre, nous allons donc nous concentrer sur le cadre politique global dans lequel ces instruments sont nés. Nous allons voir que les analyses d'impact sont apparues dans un contexte politique spécifique, celui du « Mieux légiférer ». Ces études ont ainsi été créées en vue d'améliorer la qualité de la réglementation. Mais très vite cet objectif initial est supplanté par un impératif économique. Les AI deviennent alors des outils pour assurer la croissance européenne.

Ensuite, nous allons nous pencher sur l'instrument même et révéler ses modes d'élaboration au sein de la Commission, du Parlement et du Conseil de l'Union européenne. Cette étude comparative nous permettra de rendre compte des modalités politiques internes propres aux institutions dans la conduite d'AI. Nous le verrons, la décision d'élaborer ou non l'examen d'une proposition d'initiative relève véritablement d'un choix politique.

Enfin, le dernier chapitre sera dédié plus largement aux relations entretenues par les trois institutions en regard au processus d'AI. Nous verrons que ces outils ont des répercussions sur l'équilibre des pouvoirs dans le triangle institutionnel.

- *Methodologie*

Pour mener à bien ce travail, je me suis basée sur la lecture de documents officiels des 3 institutions, d'articles de revues de sciences politiques, quelques articles de presse, mon expérience au sein de l'Impact Assessment Institute et d'entretiens menés avec des représentants des institutions européennes. Ci-dessous, une liste des interviews effectuées :

- ❖ Mr Duncan Johnstone¹, chef adjoint d'unité de l'analyse d'impact du secrétariat général de la Commission européenne – 22/07/2016
- ❖ Mr Didier Herbert², directeur du Comité indépendant d'examen de la réglementation de la Commission européenne – 27/07/2016
- ❖ Mr Claudio Collovà³, membre de l'unité d'analyse d'impact ex ante du service de recherche du Parlement européen – 27/07/2016
- ❖ Mr Klaus Schwab⁴, chef d'unité de la préparation de la présidence et du Conseil, direction Politique générale du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne – 05/08/2016

¹ Le guide d'entretien se trouve en annexe 1.

² Le guide d'entretien se trouve en annexe 2.

³ Le guide d'entretien se trouve en annexe 3.

⁴ Le guide d'entretien se trouve en annexe 4.

II. Le cadre politique de l'analyse d'impact européenne ; le « Mieux légiférer »

Les analyses d'impact européennes sont apparues dans le cadre plus vaste de l'agenda « Mieux légiférer » dont elles constituent un des piliers fondateurs.

Si personne n'oserait s'opposer à l'idée de « mieux » légiférer et donc, d'améliorer le processus décisionnel européen, la formule doit néanmoins attirer la prudence. L'expression du « Mieux » implique une prise de position. La question à se poser est, dès lors, celle de la référence. Mieux par rapport à quoi et en fonction de quels objectifs ? Si l'intitulé semble prometteur, qu'implique-t-il réellement ? Penchons-nous sur cette question.

1. C'est quoi « Mieux légiférer » ?

« Mieux légiférer » c'est, avant tout, une ambition européenne qui s'est donné des moyens.

L'ambition du « Mieux légiférer » est de garantir que l'action européenne est transparente, inclusive et efficace tout au long du cycle d'élaboration politique. C'est également assurer que les lois européennes mises en œuvre soient efficaces et ne provoquent pas de charges administratives abusives sur les entreprises et les citoyens. « Mieux légiférer » c'est donc également tenter de retrouver la crédibilité européenne perdue et (re)convaincre les citoyens de sa légitimité oubliée.

Afin d'y arriver, l'Union a élaboré des méthodes et des outils. Ceux-ci constituent les 3 grands piliers qui donnent de la consistance à l'agenda « Better Regulation » (BR) sont la simplification, la consultation et l'analyse d'impact. Passons-les rapidement en revue.

a. Simplification

La simplification constitue le fil rouge du Better Regulation. La volonté originale était de dompter la législation européenne jugée trop compliquée et trop imposante, tout d'abord, en la simplifiant et en la soulageant de toutes les charges administratives inutiles qu'elle engage. Mais vite la critique prend pour cible la réglementation européenne. La chasse au Red Tape se transforme alors en un désaveu de la nécessité de légiférer. On condamne la législation et on la désavoue au point que certains se demandent si l'objectif de simplification ne cache pas aujourd'hui une tentative de dérégulation.

b. Consultation

La consultation est une étape obligée dans le processus législatif de l'Union européenne. Cette disposition est inscrite dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article 11 du TFUE prévoit la conduite de grandes consultations avec les parties prenantes concernées afin d'assurer une prise de décision cohérente et transparente. Le protocole n°2 de l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité annexé au traité déclare, en sus, que la Commission doit consulter avant de proposer un acte législatif.

Depuis, la consultation s'est encore beaucoup développée. Elle est aujourd'hui un outil complexe et complet intégré tout au long du cycle politique. Ses standards sont parmi les plus élevés du monde (Parlement

européen, 2015). Selon les dernières lignes directrices « Mieux légiférer », ces standards sont au nombre de 5⁵ : une consultation se doit d'être claire et ciblée. Elle doit faire l'objet d'une publication efficace et être conduite pendant une période de temps suffisante. Un rapport synthétique doit, enfin, être rendu public. (Commission européenne, 2015e, box 2, p.65).

c. Analyse d'impact

L'analyse d'impact s'est également considérablement développée au cours des années et constitue aujourd'hui presque à elle seule l'emblème du « Mieux légiférer ». Comme son nom l'indique, il s'agit d'études analysant les répercussions sociétales potentielles de plusieurs options afin d'élaborer des politiques et des législations cohérentes et efficaces en phase avec les orientations politiques du moment. Des AI sont menées pour toutes les politiques majeures de l'Union européenne (UE) pouvant avoir des répercussions économiques, sociales et environnementales significatives. Cet examen est technique et s'élabore selon plusieurs méthodes (analyse multicritères, coût-bénéfice, coût-efficacité ou analyse du cycle de vie).

Les analyses d'impact cristallisent l'adage européen du « Evaluate first ». En effet, les AI, en présentant des preuves formelles des risques encourus et des bénéfices espérés, influencent le contenu des futures propositions réglementaires.

Si la méthode semble efficace, elle est pourtant décriée par certains ; danger ou progrès, outil technique ou instrument politique, aide ou substitut à la décision politique, ces études sont au centre de nombreuses polémiques. Nous reviendrons sur celles-ci tout au long de cet écrit.

2. Les prémices

Le dossier « Better Regulation » est issu d'une longue réflexion débutée dans les années 90.

a. Le Conseil d'Edimbourg, 11 et 12 décembre 1992.

En 1992, l'Europe ne compte que 12 membres et les voies vers le « Mieux légiférer » se profilent déjà à l'horizon.

Lors du Conseil d'Edimbourg (1992), on discute toujours de la ratification du traité de l'Union européenne et de la libre circulation des personnes mais, on évoque déjà les questions de transparence, de subsidiarité et de simplification de la législation. Pour la première fois, le Conseil est mû par une volonté commune d'améliorer la législation européenne. Pour ce faire, il semble important de simplifier la législation communautaire à venir. L'amélioration et la simplification de la législation deviennent alors des priorités de l'Union européenne (Van den Abeele, 2009 ; Akse, 2013).

⁵ Les lignes directrices font état également de 4 principes généraux. (1) Participation : l'approche doit être inclusive, une consultation doit être aussi large que possible. (2) Ouverture et responsabilité : le processus de la consultation et son impact sur l'élaboration des politiques doit être transparent. (3) Effectivité : Il faut consulter quand cela peut encore faire une différence. (4) Cohérence : les consultations doivent être cohérentes entre tous les services. (Commission européenne, 2015e, box 2, p.65).

Conclusions de la Présidence - Edimbourg, 12 décembre 1992

**SIMPLIFICATION DE LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE
ET ACCES PLUS AISE A CELLE-CI**

I. Rendre la nouvelle législation communautaire plus claire et plus simple

Le caractère technique de la plupart des textes et la nécessité de trouver un compromis entre les positions des différentes délégations nationales compliquent souvent le processus rédactionnel. Des mesures pratiques devraient néanmoins être prises afin d'améliorer la qualité de la législation communautaire. Ainsi :

Extrait des conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Edimbourg, 11-12 décembre 1992

b. Le Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

Quelques années plus tard, c'est à Lisbonne que le dossier « Mieux Légiférer » prend un nouveau souffle. L'élaboration du nouvel objectif stratégique européen joue un rôle déterminant dans l'évolution de l'idéologie « Mieux légiférer ».

Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne :

« La compétitivité et le dynamisme des entreprises sont directement tributaires d'un environnement réglementaire favorable à l'investissement, à l'innovation et à l'esprit d'entreprise. De nouveaux efforts sont nécessaires pour réduire tant les coûts inhérents aux activités commerciales que la bureaucratie, qui constituent une charge considérable pour les PME. Les institutions européennes, les gouvernements des États membres et les autorités régionales et locales doivent continuer à accorder une attention particulière aux incidences des réglementations proposées et aux coûts qu'entraîne la mise en conformité avec celles-ci et ils doivent poursuivre leur dialogue avec les entreprises et les citoyens en gardant à l'esprit cet objectif. » (Point 14).

« Le Conseil européen demande donc à la Commission, au Conseil et aux États membres, eu égard à leurs compétences respectives : (...) de définir, d'ici à 2001, une stratégie visant, par une nouvelle action coordonnée, à simplifier l'environnement réglementaire, y compris le fonctionnement de l'administration publique, tant au niveau national qu'au niveau communautaire. » (Point 17).

(Conseil européen, 2000)

Les 15 chefs d'État et de gouvernement veulent donner un nouvel élan à l'économie du Vieux continent afin que celle-ci devienne la plus « compétitive et la plus dynamique du monde » (Van den Abeele, 2009). Selon eux, la « compétitivité et le dynamisme des entreprises sont directement tributaires d'un environnement réglementaire favorable à l'investissement, à l'innovation et à l'esprit d'entreprise » (Conseil européen, 2000, point 14). « Le Conseil européen demande donc à la Commission, au Conseil et aux États membres, eu égard à leurs compétences respectives : (...) de définir, d'ici à 2001, une stratégie visant, par une nouvelle action coordonnée, à simplifier l'environnement réglementaire » (Conseil européen, 2000, point 17).

Une orientation politique est alors donnée au dossier Better Regulation. Il s'agit maintenant de simplifier la législation en vertu de la croissance économique. La conviction profonde que l'économie est tributaire de l'environnement réglementaire est née. Il s'agit donc de remanier ce dernier.

c. Le Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001.

Lors du Conseil européen de Göteborg, nous passons à la définition des outils du « Mieux légiférer ».

Le Conseil européen déclare que la « stratégie de développement durable de l'Union repose sur le principe selon lequel il faut examiner d'une manière coordonnée les conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques et en tenir compte dans le processus de décision ». Dorénavant, la « (...) Commission inclura (...) des mécanismes garantissant que toutes les grandes propositions comprennent une évaluation de leur impact sur le développement durable, couvrant les conséquences économiques, sociales et environnementales possibles ». (Conseil européen, 2001, points 22 et 24).

Il s'agit là de la première référence aux analyses d'impact. En 2002, la Commission officialise son approche intégrée de l'analyse d'impact (Commission européenne, 2002b). Ces études poursuivent le but d'assurer la prise en compte des objectifs du développement durable et de compétitivité au début de la procédure réglementaire (Parlement européen, 2015).

d. Le rapport du groupe Mandelkern, 13 novembre 2001.

Le « rapport Mandelkern »⁶ a également joué un rôle déterminant dans la conceptualisation de l'agenda « Mieux Légiférer ». Ce document s'est penché sur la gestion du système réglementaire de la Commission européenne (CE) afin de proposer une méthode commune d'évaluation (Van den Abeele, 2009, p.30 ; Radaelli & al, 2015 ; Collovà, 2015a)

Les conclusions du rapport portent sur une série de points concernant, entre autres, les alternatives à la réglementation, les analyses d'impact, la simplification, la consultation et l'accès à la réglementation (Akse, 2013 ; Radaelli & al, 2015). Les 3 piliers du « Mieux Légiférer » sont alors épinglés et poussés à être renforcés.

Le rapport amène à un autre entendement du « Better Regulation ». « Mieux légiférer » se définit alors par moins de réglementation, par une plus grande attention portée aux préoccupations des parties prenantes et par l'évaluation des effets réels de la réglementation en regard aux objectifs de départ (Van den Abeele, 2009).

Le rapport Mandelkern est approuvé par le Conseil de Laeken en 2001. Suite à cela, la Commission se voit invitée à intégrer les idées du groupe dans son processus d'élaboration politique (Akse, 2013).

⁶ Ce rapport a été élaboré par le groupe Mandelkern. Ce groupe a été constitué en novembre 2000 par les ministres de la Fonction publique suite aux conclusions des Conseils précédents. Il s'agit d'un « groupe consultatif de haut niveau » représentant les États Membres (Van den Abeele, 2009 ; Akse, 2013).

Extrait de l' « executive summary » du rapport final du rapport Mandelkern :

« **Impact assessment.** Regulatory impact assessment (RIA) is an effective tool for modern, evidence-based policy making, providing a structured framework for handling policy problems. RIA should be an integral part of the policy making process at EU and national levels and not a bureaucratic add-on. It does not replace the political decision: rather it allows that decision to be taken with clear knowledge of the evidence.

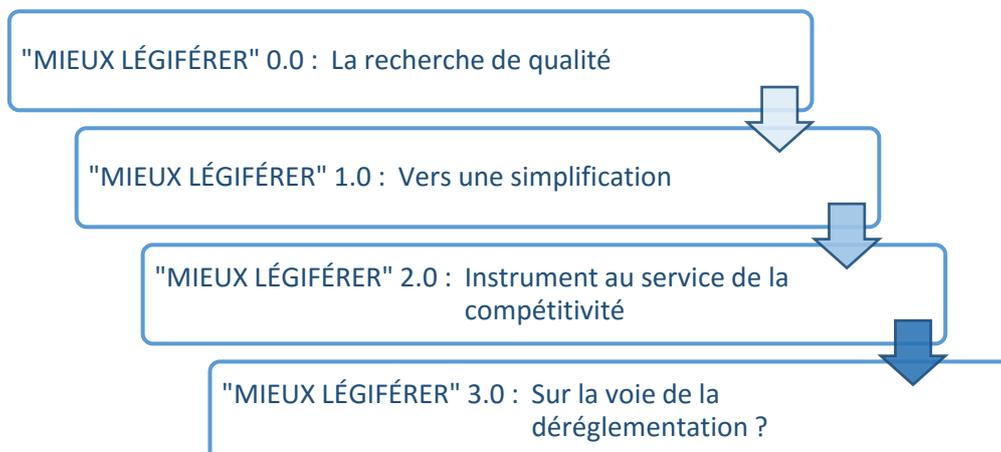
Consultation: Consultation is a means of open governance, and as such early and effective consultation of interested parties by EU and national policymakers is an important requirement. This does not usurp the role of civil servants, Ministers or Parliamentarians in the policymaking process but supplements the information they have to hand. Correctly done, consultation can avoid delays in policy development due to late-breaking controversy and need not unduly hinder progress.

Simplification: There is a constant need to update and simplify existing regulations. But simplification does not mean deregulation. It is aimed at preserving the existence of rules while making them more effective, less burdensome, and easier to understand and to comply with. This entails a systematic, preferably rolling and targeted programme of simplification, covering the regulation that impacts on citizens, business and the public bodies that have to implement it. Such programmes need to be established at both EU and national levels. »

(Mandelkern group, 2001, p.ii)

3. Développement du dossier « Mieux Légiférer »

Une fois les bases jetées, le « Better Regulation » a connu encore quelques nouveaux rebondissements. Suivant notre analyse, le dossier a vécu trois principales évolutions. Nous allons nous attacher à présenter chacune de ces mutations représentées ci-dessous. Notez que si la revue qui suit n'est pas exhaustive, elle donne néanmoins une bonne appréhension d'ensemble des méandres du paquet.



a. Le « Mieux légiférer » 0.0 – La recherche de qualité

Dans ses premiers développements, l'antenne « Mieux légiférer » était véritablement l'amélioration de la qualité législative. Que cela soit à Edimbourg, Lisbonne ou Göteborg, le perfectionnement de l'élaboration législative constituait le leitmotiv premier du dossier. La simplification de la législation représentait alors encore un moyen.

Cependant, très vite, cette dernière est passée d'un moyen à une fin et a supplanté l'objectif d'amélioration. Le rapport Mandelkern a fortement stimulé l'évolution du dossier sur cette nouvelle voie.

b. Le « Mieux légiférer » 1.0 – Vers une simplification

En 2001, avec la communication de la Commission « *Rénover la méthode communautaire* » (Commission européenne, 2001), l'objectif de simplification s'affirme. Cette publication ouvre la voie vers un nouveau processus de décision communautaire simplifié où l'utilisation de règles informelles se veut plus courante⁷. Cette nouvelle approche mènera au plan d'action « *Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire* » de 2002 (Commission européenne, 2002a).

Extrait du plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire » :

« Tout d'abord, la Commission entend améliorer la qualité des propositions législatives grâce à plusieurs actions, parmi lesquelles:

La définition de normes minimales de consultation avant la fin 2002: parmi ces normes, la Commission envisage notamment un délai minimum de six semaines pour les consultations et la mise en place d'un point d'accès unique où figurera la liste des consultations en cours;

Le développement d'analyses d'impact des initiatives législatives et politiques majeures: les analyses d'impact permettront de déterminer s'il vaut mieux légiférer au niveau communautaire ou ne rien faire. Elles faciliteront l'identification de l'instrument législatif ou non législatif le plus approprié;

Le renforcement de l'exposé des motifs des propositions législatives grâce à cinq critères: pour chaque proposition d'acte, la Commission présentera les consultations effectuées et leurs résultats, les analyses d'impact, les justifications pour le choix de l'instrument et enfin les implications budgétaires de la proposition; »

(Commission européenne, 2002a)

Les choses s'accélérent encore avec la communication de la Commission de 2003 « *Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire* » (Commission européenne, 2003). La Commission y déclare vouloir « consolider l'acquis existant ; intensifier la codification ; supprimer les textes juridiques devenus obsolètes et surannés ;

⁷ La communication de la Commission européenne « Rénover la méthode communautaire » de 2001 veut porter l'attention sur le fait que la voie législative ne constitue pas l'unique solution. Le recours aux règles informelles comme les recommandations, les lignes directrices, l'autorégulation constituent des outils précieux qu'il ne faut pas oublier. La commission insiste également sur les bénéfices de la corégulation, technique mixant « mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les acteurs les plus concernés en mettant à profit leur expérience pratique » (Van den Abeele, 2009, p.32).

moderniser et simplifier la législation et les politiques existantes pour substituer aux anciennes approches des instruments de réglementation plus adaptés ; [et] donner un accès plus convivial pour la consultation et l'utilisation de la législation communautaire » (Van den Abeele, 2009, p.33).

À partir de ce moment, les consultations publiques et les analyses d'impact⁸ deviennent des garde-fous à l'excès d'initiatives législatives et à leur trop haute complexité. Toute proposition majeure pouvant avoir des conséquences économiques, sociales et environnementales significatives devra faire l'objet d'une étude ex ante et d'une consultation publique. Avec sa nouvelle approche intégrée d'analyses d'impact et la mise en place d'une consultation publique, la Commission veut pouvoir évaluer avant de proposer et rendre la réglementation plus effective. Ces deux outils justifient dès lors la prise d'initiative. L'objectif est à la simplification.

c. Le « Mieux légiférer » 2.0 – Instrument au service de la compétitivité.

Un deuxième élan est donné au dossier à partir de 2007 (Van den Abeele, 2009), avec le lancement du « *Programme pour réduire les charges administratives superflues sur les entreprises* » (Commission européenne, 2007).

Ce nouveau programme d'action marque un changement d'orientation du « Mieux légiférer », une nouvelle ère du processus décisionnel européen se dessine. Si, depuis la stratégie de Lisbonne en 2000, l'idée qu'une compétitivité économique prospère dépend de l'environnement réglementaire est de plus en plus répandue, des moyens vont maintenant être mis en place.

Dans ce 2^{ème} stade du « Mieux légiférer » se développe une réelle volonté de diminuer les charges administratives dans l'optique de soulager les entreprises, et en particulier les PME, afin de donner un nouveau souffle à la compétitivité européenne.

L'« innocente » simplification des débuts du BR s'est vue muée en une volonté obsessionnelle d'influer l'économie. Comme l'explique Van den Abeele (2009 & 2010), le début des années 2000 est marqué par une coexistence harmonieuse entre recherche de qualité et relance de la croissance. C'est véritablement à partir de 2007 que le « Mieux légiférer » s'habille d'oculaires économiques. Nous rentrons dans une conception « utilitariste de la réglementation » dont l'objectif assumé est d'« aider les entreprises à se positionner dans la compétitivité internationale en diminuant les coûts de conformité » (Van den Abeele, 2015, p.10).

Dans le cadre de son programme d'action, la Commission va alors poursuivre un double objectif; mesurer les coûts administratifs pour les entreprises découlant de la législation communautaire grâce à la Méthode des Coûts Standard (MCS) et poursuivre un objectif quantifié visant la réduction de 25% de ces charges d'ici 2012⁹.

⁸ La Commission officialise son modèle d'analyse d'impact intégré en 2002 (Commission européenne, 2002b). Voir Chapitre III « L'Analyse d'impact pour plus de détail ».

⁹ Vogel (2010) accuse la Commission d'avoir eu un regard biaisé dans sa politique de diminution des coûts administratifs. La fixation d'un objectif chiffré existant avant même l'analyse des coûts est pour lui révélateur.

L'Institution procède alors à un « calcul des coûts administratifs liés à un ensemble de textes législatifs communautaires dans 13 domaines différents » (Vogel & al, 2010, p.10-11) en appliquant la méthode des coûts standard¹⁰. Cette méthode a fait l'objet de plusieurs réserves. En effet, elle procède par une analyse exclusive des coûts. Aucune prise en compte des bénéfices ne permet d'équilibrer l'évaluation finale des charges pesant sur les entreprises (Allio & Renda, 2010). Or, réduire au maximum les coûts administratifs peut avoir des effets néfastes sur la qualité de la réglementation proposée et sur les acteurs de terrain (Vogel & al, 2010). L'objectif premier de qualité semble donc avoir été remplacé par une chasse obstinée au *Red Tape*. Vogel (2010) va jusqu'à comparer la MCS à un « instrument de propagande destiné à justifier une politique de déréglementation » (p.53).

Parallèlement à cette « cartographie » des lourdeurs administratives, un groupe d'experts de haut niveau (GHN) dans le domaine de la réduction des charges administrative - le groupe Stoiber – a été mis en place en novembre 2007. Ce groupe a pour but d'aider la Commission à atteindre son objectif des 25%.

Dès le départ, le GHN a également fait l'objet de critiques. Tout d'abord ses membres étaient à la grande majorité des représentants d'un patronat de droite (Van den Abeele, 2014) très certainement partisans d'une déréglementation (Vogel & al, 2010). Au départ prévu pour un mandat, le groupe Stoiber conseillera au final pendant 7 ans la Commission lors de 3 mandats successifs. Sa mission a évolué au fil du temps, il s'agissait d'abord d'« identifier les mesures visant à réduire les charges administratives et définir l'outil de mesure », puis de conseiller sur « les meilleures pratiques en terme de transposition des charges dans la mise en œuvre et dans la transposition de la législation européenne au niveau national » et, enfin, de présenter « un programme de réduction des charges administratives dans le secteur des entreprises et tout particulièrement à destination des PME et des microentreprises » (Van den Abeele, 2015, p.11-12).

Nous remarquons que ce stade marque la mutation du « Mieux légiférer » en une obsession de la réduction de la charge administrative – pouvant aller jusqu'à mettre en péril la qualité de l'implémentation réglementaire – sous conseil d'un groupe où l'intérêt entrepreneurial primait.

« En 2009, la Commission estimait que l'acquis communautaire avait été réduit d'environ 10 %, soit l'équivalent de 8 000 pages » (Van den Abeele, 2009, p.12). La Commission considère alors qu'il faut aller encore plus loin et lance un nouveau plan (Commission européenne, 2009). 30 actes en plus des 42 déjà couverts viennent compléter le programme d'allègement (Vogel & al, 2010, p.65). Début 2013, la Commission estime avoir réduit de 33% ses charges administratives et fait 41 milliards d'économies. (Van den Abeele, 2014, p.13).

Le processus d'AI a également été influencé par cette phase du « tout à la compétitivité ». Les études d'impact intègrent petit à petit de plus en plus d'évaluations à tester et de filtres à analyser. S'ajoutent ainsi aux critères de subsidiarité et de proportionnalité et aux impacts économiques, sociaux et environnementaux : l'analyse des impacts sur les petites et microentreprises ; sur la compétitivité ; sur la charge administrative et la

¹⁰ La méthode des coûts standard « mesure, pour chaque activité administrative, le nombre d'obligations, le temps nécessaire pour les remplir et le coût horaire des ressources à y consacrer. Le résultat de ces mesures est ensuite confié à des experts externes qui proposent des pistes de réductions des charges administratives. » (Van den Abeele, 2015, p.15).

simplification ; sur le commerce ; sur les consommateurs ; sur les investissements internationaux ; la prise en compte des droits fondamentaux ; de la valeur ajoutée européenne et l'évaluation des risques. La satisfaction de toute cette batterie de critères supplémentaires est de plus en plus difficile à atteindre (Van den Abeele, 2015, p.19).

L'analyse d'impact est alors perçue non plus comme un outil technique au service du politique mais comme une aide à l'(in)décision politique en éclairant les risques que la réglementation pourrait engendrer sur le développement de l'économie.

En 2009, la pratique des AI s'élargit. Réservées au départ aux initiatives politiques majeures, les études concernent maintenant toute politique et tout acte (législatif ou non) importants à venir¹¹ (Van den Abeele, 2010).

d. Le « Mieux légiférer » 3.0 – Sur la voie de la déréglementation ?

A partir de 2009, « le programme des charges administratives » se transforme peu à peu en un « programme de réduction des charges réglementaires » (Van den Abeele, 2014, p.13)¹².

La communication de 2010 « Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne » (Commission européenne, 2010) insiste sur la nécessité d'une réglementation plus simple afin de relancer la compétitivité avec un minimum de bureaucratie. La Commission veut maintenant boucler le cycle politique et mettre en place des techniques de monitoring et d'évaluations ex-post. En 2012, le lancement du Programme REFIT « *Programme de réglementation affûtée et performante* » (Commission européenne, 2012) redonne un élan à l'initiative. Les 4 piliers sont établis : réduction des charges réglementaires, consultation, analyse d'impact et évaluations ex-post et bilans de qualité (Van den Abeele, 2015).

C'est en 2013 qu'une nouvelle sémantique du « Mieux légiférer » apparaît. Avec la communication « *Réglementation intelligente – répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises* » (Commission européenne, 2013), la réglementation inutile est définitivement considérée comme un fardeau et l'acquis communautaire est mis sur la sellette. La bureaucratie est alors plus que jamais vue comme un frein au développement économique (Van den Abeele, 2015).

Sous le « *Programme pour une réglementation affûtée et performante : situation actuelle et perspectives* » (Commission européenne, 2014c) la Commission assume enfin sa volonté de retrait et d'autocensure législative (Van den Abeele, 2015).

En 2014, 53 propositions sont retirées - par manque de soutien du législateur ou parce que jugées dépassées. La Commission annonce également qu'elle retirera ou ne présentera pas « aux colégislateurs des projets de directive qui n'auraient pas satisfait à tous les tests d'évaluation préalable ou dont les éléments de preuve au niveau de la valeur ajoutée n'auraient pas été clairement identifiés » (Van den Abeele, 2014, p.20). Des

¹¹ L'utilisation du terme « important » est moins significative que celui de « majeur ». Les AI concernent alors des actes à portée plus modeste.

¹² Le graphique présenté en annexe 5 en atteste. Le nombre d'actes adoptés chute énormément à partir de 2009.

évaluations et des bilans de qualité des législations existantes de l'Union sont prévus. Un grand élagage de l'acquis communautaire et une auto-restriction législative vont donc avoir lieu. Les PME, quant à elles, restent encore et toujours la priorité absolue.

Extrait de la communication de 2014 sur programme REFIT :

« Ce programme vise à réduire les contraintes administratives, à supprimer les charges réglementaires, à simplifier et à améliorer la conception et la qualité des législations, de manière à pouvoir atteindre les objectifs stratégiques et jouir des bénéfices de la législation de l'UE au coût le plus bas et avec une charge administrative minimale, dans le plein respect des traités, et plus particulièrement des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans le cadre de REFIT, la Commission passe au crible de manière constante et systématique l'ensemble des législations de l'UE afin d'y déceler les charges excessives, les incohérences et les mesures inefficaces et propose des actions correctives.

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

(Commission européenne, 2014c, p.2, souligné par nos soins)

e. Réflexions

A la suite de ce retour sur l'évolution du dossier BR, deux considérations sont à éclairer.

- *Politisaiton institutionnelle*

Nous avons pu constater que la politique du « Mieux légiférer » n'est pas détachée de toute idéologie. En effet, depuis le début, elle est dirigée par une pensée économique basée sur le pari que la réglementation a une influence directe sur le marché.

Nous avons donc maintenant des pistes pour répondre à notre question préliminaire : « Que signifie mieux légiférer ? ». Il s'avère que « Mieux légiférer », c'est agir dans l'intérêt du marché, de la concurrence et de la compétitivité. Les intérêts sociaux et environnementaux semblent donc être les laissés pour compte de cette nouvelle manière de réglementer.

- *Dossier sous tension politique*

Et si le « Mieux légiférer » était la « pierre angulaire des défenseurs du moins d'État et du retour vers le niveau national, régional ou local, par un appel de plus en plus pressant au respect de la subsidiarité et de la proportionnalité » (Van den Abeele, 2015, p.9) ?

Malgré lui, le dossier a effectivement alimenté l'idée que l'action européenne peut être néfaste au développement économique. L'analyse exclusive des coûts a noyé les potentialités de l'action européenne, en insistant que sur la lourdeur et la lenteur du fonctionnement de l'Union. (Van den Abeele, 2015).

Cette plainte d'une Europe trop intrusive est, malheureusement, commune aux adhérents du « Better Regulation » et aux eurosceptiques (Emerson, 2014) - et même aux europhobes. Rappelons qu'un des plus fervents défenseurs du paquet n'était autre que la Grande-Bretagne.

Le paradoxe qu'engendre le paquet est assez fascinant. Alors que l'agenda « Mieux légiférer » voulait sauver l'Europe, il a réussi, *a contrario*, à convaincre et persuader des failles du système et à affaiblir la production législative. Or, c'est la création d'une véritable arène politique démocratique qui permettra à l'Europe de revivre (de Sadeleer, 2015).

Même si cette tendance n'est ni générale, ni majoritaire, elle est néanmoins assez importante pour être soulignée.

4. L'actualité du « Mieux légiférer »

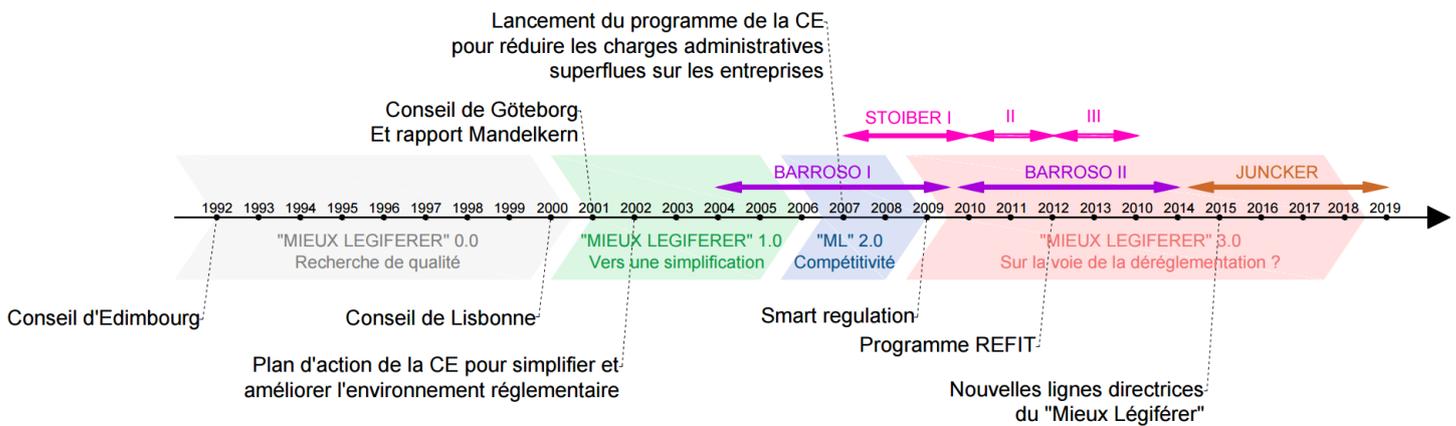
L'actualité du « Mieux légiférer » s'ancre dans une crise de légitimité profonde. Le déficit démocratique se creuse, l'euroscepticisme augmente, la crise financière ne s'oublie pas... Et la nouvelle Commission Juncker se voit décrédibilisée en tout début de mandat par le scandale Luxleaks (Hélin, 2015).

Juncker et Timmermans voient alors la nécessité de moderniser l'Europe afin de regagner la confiance de ses citoyens et de son marché (Radaelli & al, 2015). Ils se lancent alors le défi de rendre l'Union plus transparente, mais surtout plus efficace, grâce à leur nouvelle stratégie « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE » (Commission européenne, 2015f).

Nous allons maintenant passer en revue les 2 principales mises à jour du dossier « Mieux légiférer » : à savoir la parution des nouvelles lignes directrices et l'actualisation de l'accord interinstitutionnel.

Mais rafraîchissons-nous d'abord la mémoire avec la ligne du temps suivante représentant les évolutions passées du dossier.

Ligne du temps récapitulative des évolutions du dossier « Mieux légiférer » :



a. Les nouvelles lignes directrices du « Mieux légiférer », 19 mai 2015

Dans sa nouvelle communication sur le « Mieux légiférer », la Commission « souligne constamment les aspects clés d'une bonne réglementation : la qualité sur la quantité ; prendre le temps d'obtenir des propositions sur la base de preuves ; consulter ouvertement et continuer à recueillir des témoignages de toutes les parties prenantes tout le long du processus législatif ; élaborer des analyses d'impact rigoureuses et des analyses coût-bénéfice ; et mettre en œuvre un programme robuste d'évaluations ex-post » (Chase & al, 2015, p.378, traduit par nos soins).

Les lignes directrices du « Better Regulation » entendent donc donner le mode d'emploi vers une nouvelle Europe. Cependant, lors de leur lecture, nous les avons trouvées superficielles et laissant une certaine marge de manœuvre quant à leur application.

Passons à présent en revue les 3 piliers du « Mieux légiférer » afin de souligner les évolutions potentielles engendrées par ces nouvelles lignes directrices.

- *À propos de la simplification*

Il semblerait que la nouvelle communication poursuive l'objectif de « simplification extrême » rencontré au 3^{ème} stade de l'agenda « Mieux légiférer ». En effet, la Commission Juncker s'est fixé un nombre très limité de priorités ; l'union de l'énergie, le marché unique digital, la compétitivité et la relance de la croissance et de l'emploi en constituent la majeure partie.

Le programme de travail de la Commission proposait de lancer 23 nouvelles initiatives pour 2015 et d'en supprimer ou d'en amender 80 autres pour raisons techniques ou politiques. Cette tendance à éliminer plus de réglementation qu'à en produire a été vu par certains commentateurs comme une prise de position claire en faveur de la déréglementation au bénéfice des intérêts du monde du business (Renda, 2015, p.1). Un retour

de la sémantique du « less is more » au travers la nouvelle rhétorique de Mr Juncker : « big on big things, and small on small things » (Renda, 2015, p.1). En effet, Jean-Claude Juncker déclarait : « Nous ne pouvons pas et ne devons pas tout faire: je souhaite que la Commission se fasse plus grande et plus ambitieuse à l'égard des grands enjeux, et plus petite et plus modeste à l'égard des enjeux moins importants » (Commission européenne, 2014a, p.2). Au vu des priorités définies par la Commission, nous comprenons également que cette diminution de la production réglementaire se fait toujours dans l'intérêt du marché européen.

En effet, depuis l'étape du « tout à la compétitivité » rien n'a été fait pour apaiser les craintes de la société civile. Celles-ci sont devenues, au contraire, de plus en plus pesantes. Le 18 mai 2015 – un jour avant la sortie officielle des nouvelles lignes directrices –, se créait le « Better Regulation Watchdog network ». Il s'agit d'un réseau de 66 organisations diverses représentant les consommateurs et les citoyens défendant des intérêts environnementaux et luttant pour la justice sociale. Le but du réseau est d'éclairer les parties prenantes sur le fonctionnement de la politique du « Mieux légiférer » et de défendre l'idée que la réglementation n'est pas une charge négative pour la société (Site Internet, Better Regulation Watchdog).

Notons que cette peur de la déréglementation est également présente au niveau institutionnel. Le Conseil avait lui-même saisi la Cour de Justice pour clarifier les conditions du droit de retrait de la Commission européenne des propositions en cours de négociation. L'arrêt de la Cour, rendu le 14 avril 2015 (affaire C-409/13), établit que dorénavant la Commission doit étayer ses motifs au Parlement européen (PE) et au Conseil pour toute tentative d'annulation ou de retrait et qu'elle ne peut retirer sa proposition que seulement après avoir entendu les préoccupations des colégislateurs. L'accord interinstitutionnel de 2016 rappelle ces nouvelles obligations.

Extrait de l'accord interinstitutionnel 2016 :

« 8. Le programme de travail de la Commission comprendra les grandes propositions législatives et non législatives pour l'année à venir, y compris les abrogations, refontes, simplifications et retraits. Pour chaque dossier, le programme de travail de la Commission indiquera, autant que possible, la base juridique prévue, le type d'acte juridique, un calendrier indicatif pour l'adoption par la Commission, et toute autre information de procédure pertinente, y compris sur les travaux d'analyse d'impact et d'évaluation.

9. Conformément aux principes de coopération loyale et d'équilibre institutionnel, si la Commission prévoit de retirer une proposition législative, qu'il soit ou non envisagé de la remplacer par une proposition révisée à la suite du retrait, elle communiquera les raisons de ce retrait et, le cas échéant, indiquera les étapes ultérieures prévues ainsi qu'un calendrier précis, et elle mènera des consultations interinstitutionnelles appropriées sur cette base. La Commission tiendra dûment compte des positions des colégislateurs et y apportera une réponse. »

(Union européenne, 2016, texte souligné par nos soins)

La nouvelle communication de la Commission (2015f) et les nouvelles lignes directrices n'offrent donc pas un nouveau tournant en ce qui concerne l'entendement de la simplification réglementaire. Il semble probable que le président Juncker restreigne encore fortement la production législative ; dans l'intérêt du marché et avec l'inquiétude de la société civile.

- *À propos de la consultation*

L'actualisation du paquet « Mieux légiférer » sous la Commission Juncker élargit largement la consultation publique et l'étale tout le long du cycle politique. La consultation occupe maintenant une place déterminante dans l'agenda « Mieux légiférer ».

Le chapitre VII des lignes directrices (Commission européenne, 2015e) est entièrement dédié à la consultation des parties prenantes qui est dorénavant présente aux moments de l'écriture, du monitoring et de l'évaluation. Le nouveau paquet offre donc véritablement plus de possibilités aux parties prenantes de pouvoir influencer sur le processus législatif (Willermain & al, 2015 ; Akse, 2013).

Les parties prenantes peuvent maintenant mobiliser la Commission avant et après la conduite des AI. Cependant, aucune information n'est donnée sur la procédure de consultation à adopter. Les lignes directrices déclarent simplement que la consultation devra porter sur tous les éléments des études d'impact au cours du processus d'AI (Commission, 2015e, p.72). Aucun détail n'est donné sur la méthode à utiliser (consultation ciblée ou ouverte) le type d'information à rechercher (recherche d'information technique, élargissement de l'éventail des possibilités, vérification, avis sur options envisagées,...) et le moment approprié (avant – pendant – après) (Parlement, 2015, p.23 ; Renda, 2015, p.6 ; Commission européenne, 2015e). On assiste donc à une volonté d'élargissement de la procédure de consultation mais sans qu'aucune piste concrète ne soit réellement indiquée.

Notons également que le nouveau paquet de la Commission met en place deux nouveaux outils dans l'objectif de mieux consulter.

Le premier est la plate-forme « Aidez-nous à réduire les formalités - Donnez votre avis ! » qui constitue une nouvelle voie ouverte à tous ceux qui veulent entrer en contact avec l'Union et dénoncer des lourdeurs administratives ou des effets néfastes de la législation existante. Même si la méthode est plus adressée à des entreprises, l'outil ne leur est pas exclusif (Parlement, 2015 ; Renda, 2015 p.5).

Le deuxième outil est également une plate-forme. Il s'agit de la plateforme REFIT présidée par le Vice-Président de la Commission. Celle-ci est constituée de représentants des 28 EM, d'entreprises, de la société civile, des partenaires sociaux, du Comité économique et social européen et du Comité des régions (Site internet Commission européenne, REFIT). Elle permet de créer un lien direct entre la Commission, les stakeholders du business et de la société civile et les EM (Parlement, 2015 ; PACT european affairs, 2015 ; Renda, 2015, p.10). Elle fonctionne à double sens : d'une part, elle permet aux parties prenantes, via un accès direct avec Mr Timmermans, de faire entendre leurs préoccupations et d'autre part elle donne la possibilité aux EM et à la Commission de commenter les bilans de santé de la législation en cours ou prévus (PACT, 2015).

La consultation est donc beaucoup plus présente.

- *À propos de l'analyse d'impact*

Les analyses d'impact n'ont cessé de prendre de plus en plus d'importance au fil du temps. Selon Renda (2015, p.3) l'utilisation régulière des analyses d'impact semble aujourd'hui être acceptée dans la bulle institutionnelle

européenne, non plus comme une additionnelle exigence administrative, mais comme un réel outil d'amélioration politique.

Le nouveau train de mesures sur le « Mieux légiférer » confirme la tendance avec sa volonté de renforcer « son approche en matière d'analyses d'impact et d'évaluations afin d'améliorer les éléments factuels qui sous-tendent toutes les initiatives législatives, sans préjudice des décisions politiques » (Commission européenne, 2015d). Ce renforcement se concrétise par la transformation du Comité d'analyse d'impact (*Impact Assessment Board* en anglais – IAB) en Comité indépendant d'examen de la Réglementation (*Regulatory Scrutiny Board* en anglais – RSB) et par l'établissement des *Inception Impact Assessments*. Nous reviendrons dans le chapitre II sur les effets de ces modifications qui entendent donner plus de crédibilité à ce processus analytique.

Cependant, comme nous l'avons noté ci-dessus, l'AI reste un outil décrié. Face à la baisse de la production législative, les AI ont cristallisé, malgré elles, l'angoisse de la tendance à la dérégulation. Pour certains, elles en sont la cause – le processus analytique demandant du temps et des ressources, un rythme législatif soutenu n'était plus possible – pour d'autres, la conséquence. Les AI constituent, dans cette optique, un instrument servant à objectiver des positions politiques prises en amont (Radaelli & al, 2015, p.357).

Quoi qu'il en soit, les nouvelles lignes directrices installent encore un peu « mieux » cet outil dans le fonctionnement européen.

- *Controverses et lecture politique du dossier*

La Commission a fait des efforts pour ouvrir son processus de consultation. Elle a significativement amélioré le degré avec lequel les parties prenantes peuvent contribuer à la prise de décision au travers des nouveaux outils mis en place. Elle a également renforcé le processus d'AI. Cependant, ce renforcement inquiète certains protagonistes qui voient dans la multiplication et la consolidation de ces études, le risque de subir le syndrome de la paralysie par l'analyse (de Sadeleer, 2015). Nous verrons cela plus en détail dans la suite de l'écrit.

Enfin, en ce qui concerne la nouvelle orientation du dossier « Mieux légiférer », nous pensons – même s'il est encore trop tôt pour l'affirmer – que la nouvelle Commission restera bloquée dans une rhétorique tournant exclusivement autour de la diminution des charges administratives et des coûts de la réglementation (Renda, 2015, p.11).

- b. Remise à jour de l'accord interinstitutionnel « mieux légiférer »

La deuxième mise à jour à l'agenda « Better Regulation » apportée par la nouvelle Commission est l'actualisation de l'accord interinstitutionnel (All).

L'accord interinstitutionnel est un document important car il reflète une position commune entre les 3 institutions européennes et définit les liens qu'elles entretiennent. Plusieurs All ont vu le jour au cours de l'histoire du « Mieux légiférer ». Il est ainsi possible d'analyser l'évolution du dossier en regard aux considérations émises dans ces « contrats européens ».

Le premier All date de 2003. C'est à cette occasion que, pour la première fois, les institutions européennes ont reconnu, ensemble, la contribution positive des AI à l'objectif d'amélioration de la qualité législative. Le PE, le Conseil et la CE reconnaissent alors que les études d'impact sont des outils précieux à deux niveaux : d'une part pour la prise de décision interne à la Commission européenne et d'autre part pour la concertation politique après la publication de la proposition. Les colégislateurs étaient d'ailleurs invités à prendre en considération les AI de la CE lors des négociations politiques.

A ce moment, « Mieux légiférer » rythmait encore avec amélioration et qualité. L'actualisation de l'accord, en 2016, fait état de l'évolution du dossier « Better Regulation ». En effet, des références aux objectifs de compétitivité, à l'attention accordée aux PME, à l'importance d'éviter « la réglementation excessive et les lourdeurs administratives pour les citoyens, les administrations et les entreprises » y sont maintenant réalisées¹³ (Union européenne, 2016, considérant (2)).

- *L'analyse d'impact, un outil interinstitutionnel ?*

Les études d'impact ont donc été établies, pour la première fois en 2003, comme un outil interinstitutionnel. Depuis cet accord, le Parlement et le Conseil prennent comme base de réflexion l'AI élaborée par la Commission et peuvent, s'ils le désirent, compléter cette étude par des AI propres et ce, pour chaque amendement « substantiel » proposé. L'approche commune interinstitutionnelle sur l'analyse d'impact de 2005 et la remise à jour de l'All en 2016 ne modifient pas le fond de la proposition originale¹⁴.

Ainsi, s'il est vrai que la Commission européenne joue un rôle majeur dans l'élaboration des analyses d'impact, il convient de rappeler que le PE et le Conseil se sont également engagés à utiliser ces instruments analytiques.

- *La question de la méthodologie*

Un autre point sur lequel il est intéressant de se pencher est la question de la création d'une méthodologie commune aux 3 institutions. Nous retrouvons dans les accords de 2003 et de 2005 cette volonté de voir s'élaborer une méthode unique¹⁵. Cependant, celle-ci est complètement ignorée dans l'All de 2016 qui déclare qu'il « appartient à chacune des trois institutions de déterminer comment elle organise son travail d'analyse d'impact, y compris ses ressources organisationnelles internes et le contrôle de la qualité ». Les trois institutions peuvent donc posséder aujourd'hui chacune leurs « propres méthodes et procédures » (Union européenne, 2016, point 17).

c. Quels auspices après le Brexit pour le Better Regulation ?

La Grande-Bretagne était l'un des EM les plus enthousiastes à la création de l'agenda « Mieux légiférer » et à l'établissement des analyses d'impact. Il est donc logique de se demander ce qu'il adviendra du graal

¹³ Pour un aperçu de l'évolution de la compréhension générale du dossier « Mieux légiférer » au cours des All, voir annexe 6.

¹⁴ Pour un aperçu de l'évolution de la proposition de l'All relative à la conduite d'analyses d'impact par les colégislateurs, se reporter à annexe 7.

¹⁵ Pour un aperçu des divergences entre les différents stades d'évolutions de l'All en ce qui concerne la création potentielle d'une méthodologie commune voir annexe 8.

britannique dans l'Europe des 27. Très certainement aucun « retour en arrière » n'est envisageable, le PE et le Conseil ayant apporté leur soutien au développement du dossier « Mieux légiférer ».

Cependant, nous pourrions imaginer que sans la GB, les Pays-Bas et l'Allemagne aient moins d'incidence sur le Conseil européen afin de souffler les prochains développements du paquet. Le « Mieux légiférer » est bel et bien installé dans le fonctionnement de l'Union, mais sa progression pourrait ralentir dans les années futures¹⁶.

d. Conclusion

Nous avons vu qu'avec ce nouveau paquet, la Commission tente de retrouver sa crédibilité sur la scène européenne en ouvrant ses portes et en tentant de rendre plus transparente sa « cuisine interne » (Willermain, 2015). « Mieux légiférer » a l'ambition de faire renaître la vieille Europe de ses cendres en lui donnant plus de transparence et un nouveau cadre politique. Cependant, deux ombres noircissent encore le tableau.

Premièrement, la crédibilité de la machine européenne pourra difficilement être retrouvée, si l'Union ne tente pas d'ouvrir un peu plus au public les négociations tripartites informelles. En effet, il sera vain de tenter d'améliorer l'intégrité européenne, en ignorant l'opacité dans laquelle se déroulent les trilogues (Willermain, 2015; Radaelli & al, 2015). L'Europe devrait s'attaquer à cette boîte noire qui lui nuit trop souvent¹⁷. Même si aucune évolution n'a encore constatée sur ce point, signalons néanmoins que l'All de 2016 semble vouloir s'attaquer au problème en annonçant que « les trois institutions veilleront à la transparence des procédures législatives, sur la base de la législation et de la jurisprudence applicables, y compris le traitement approprié des négociations trilatérales. » (Union européenne, 2016, point 38).

Deuxièmement, le dossier « Mieux légiférer » semble peu à peu avoir éteint le caractère politique de l'Europe en affaiblissant fortement sa production législative. Or, il est important de ne pas oublier que l'Europe est un projet politique avant tout. Il est donc primordial qu'elle se meuve en une arène politique forte avec des institutions politiques puissantes et un processus démocratique équilibré et signifiant. Si nous évaluons l'Europe en regard de son aboutissement politique, nous ne pouvons qu'être critique face au BR. Car s'il se décrit comme un outil politique, il n'apparaît trop souvent qu'être un frein à l'élaboration réglementaire (Willermain, 2015, p.5).

¹⁶ Opinion fondée lors d'une discussion avec Erik Akse (Akse, 2016).

¹⁷ Insistons sur le fait que l'UE opère dans un des degrés de transparence le plus élevé au monde. Cependant des progrès peuvent toujours voir le jour (Willermain, 2015, p.4).

5. Conclusion – Développement continu

Dans ce chapitre nous avons analysé l'évolution du dossier « Mieux légiférer » dont les AI constituent un pilier central.

Depuis 1992, l'Europe est muée par une volonté de mieux faire. Or cette appréciation du « mieux » doit se faire prudemment. En effet, nous avons vu que l'évolution du dossier a été influencée par des considérations politiques dont l'objectif est d'accroître la croissance, la compétitivité et assurer la viabilité des PME. On a donc réduit les charges administratives pour répondre à ce dessein. La chasse au *Red Tape* s'est ensuite transformée en une diminution de l'acquis communautaire et de la production législative.

Les développements actuels du « Better Regulation » semblent continuer sur cette même voie. Les dénonciateurs de pratiques de dérégulation ne vont donc pas s'apaiser.

Cette remise en contexte du dossier nous a permis de comprendre que les AI ont été créés dans un objectif précis répondant à la politique de l'époque. Le fondement des analyses d'impact et leur utilisation a donc été influencé par une idéologie politique. Ces documents jouent un rôle politique malgré eux.

III. L'analyse d'impact ; outil technique, outil politique ?

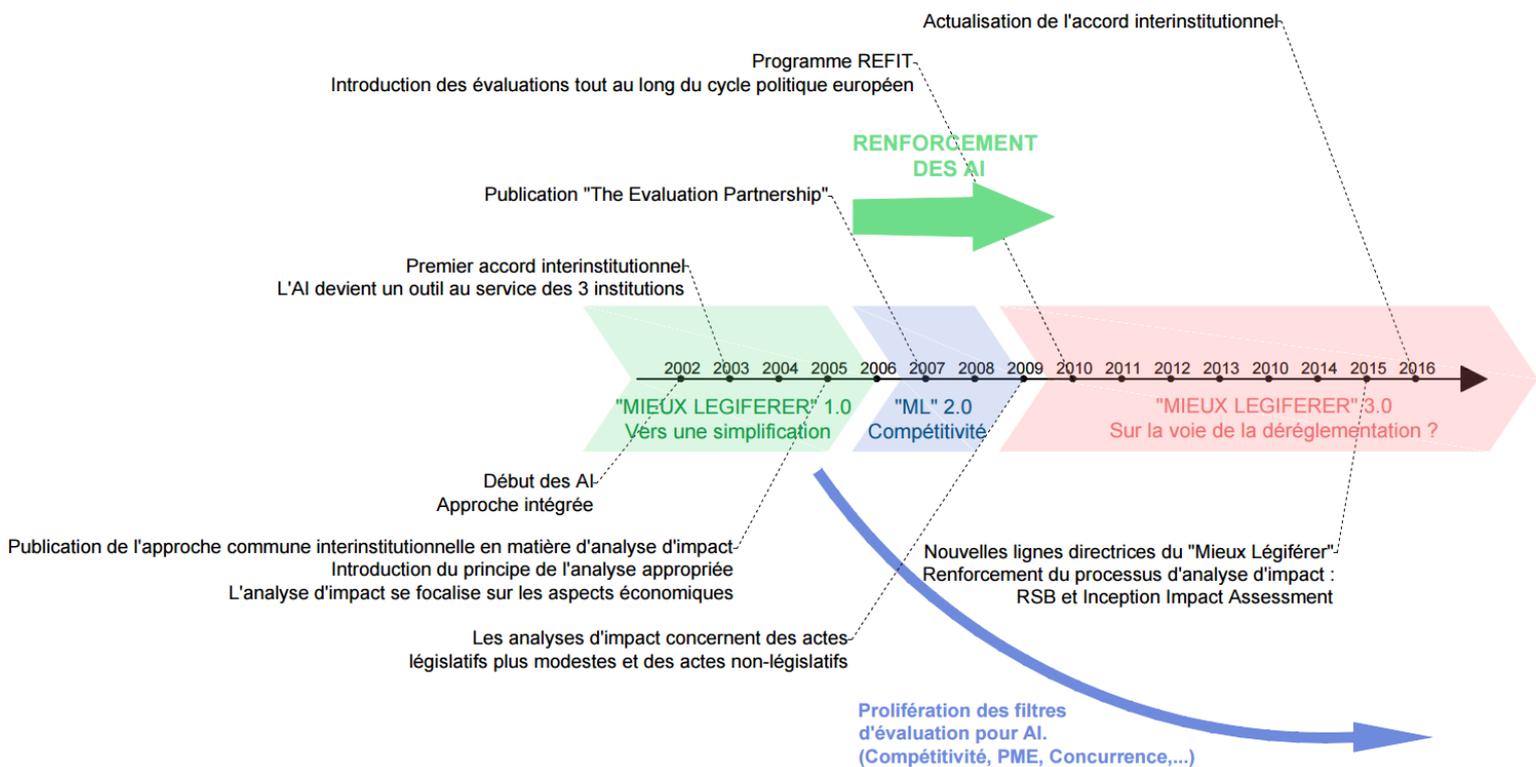
Maintenant le cadre politique global retracé, nous allons nous pencher de manière plus pratique sur les processus de l'analyse d'impact dans les 3 institutions et tenter d'éclairer les enjeux politiques qui s'y déroulent. Mais avant ça, voyons rapidement de quelle façon le développement du « Better Regulation » a façonné ces outils analytiques.

1. Bref rappel

Nous avons retracé ci-dessus brièvement l'histoire du « Mieux légiférer » et tenté d'éclairer les différentes étapes de son évolution. À chacun des stades répertoriés, les outils du paquet ont été adaptés pour correspondre à la vision du moment. Penchons-nous maintenant plus précisément sur les répercussions de ces transformations en ce qui concerne les analyses d'impact.

a. Evolution des analyses d'impact au vu du dossier « Mieux Légiférer »

Aux trois ères du Better Regulation s'apparentent trois évolutions de l'AI. Passons-les rapidement en revue.



- *La phase de la simplification*

En 2002, la Commission communique pour la première fois sur l'analyse d'impact (Commission européenne, 2002b) et dévoile son approche intégrée. Il s'agit là des prémices du système.

À ce moment, toutes les initiatives politiques majeures listées dans la stratégie politique annuelle ou dans le programme de travail de la Commission vont subir une *analyse d'impact préliminaire*. Si aucun impact important n'est anticipé, l'étude s'arrête là. Si, au contraire, l'étude préliminaire considère que des conséquences – économiques, sociales et environnementales – significatives pourraient être causées par l'initiative, une *étude d'impact étendue* est alors menée (Akse, 2013 ; Van den Abeele, 2010 ; Parlement européen, 2015).

Le système était dit *intégré* car il mêlait l'étude des impacts économiques, sociaux et environnementaux. Les analyses étaient de nature qualitative et quantitative et retranscrites si possible en termes monétaires (Parlement européen, 2015), différentes options politiques étaient étudiées afin d'aider la Commission à adopter la meilleure approche possible (Renda, 2015, p.3).

Rappelons que sous cette première ère, le premier accord interinstitutionnel est publié (Union européenne, 2003). Celui-ci joue un rôle essentiel puisqu'il responsabilise les 3 institutions dans l'élaboration des études d'impact (Van den Abeele, 2010 ; Akse, 2013 ; Parlement européen, 2015).

- *La phase de la compétitivité*

C'est avec l'analyse intérimaire de la stratégie de Lisbonne qui appelle à renforcer l'emploi, la croissance et la réduction des charges administratives inhérentes à la régulation que les AI prennent une nouvelle orientation. La communication « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne » (Commission européenne, 2005) amène au renforcement du pôle économique dans les études d'impact (Parlement, 2015). Ainsi, l'AI intégrée prend progressivement le chemin d'une analyse plus économique¹⁸. A partir de 2006, la prolifération des filtres d'évaluations commencent à fleurir ; les impacts sur la compétitivité, sur l'investissement, sur le commerce, sur la concurrence, sur les consommateurs, etc. s'additionnent les uns aux autres (Van den Abeele, 2015, p.19).

¹⁸ L'optique économique des AI devient encore plus claire avec le programme de la Commission visant à réduire les charges administratives pour les entreprises (Commission européenne, 2007). Les AI ne constituent alors plus réellement une aide à la décision politique mais bien une mise à jour des coûts subis par les entreprises (Van den Abeele, 2015, p.11).

Extrait de la communication « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne » :

« Si l'outil d'évaluation d'impact fournit une base solide, la Commission estime que l'évaluation des répercussions économiques doit être renforcée de façon à contribuer aux objectifs de la nouvelle stratégie de Lisbonne. Le renforcement du pilier économique de l'évaluation d'impact ne compromet nullement l'importance du développement durable et de l'approche intégrée, qui reste le fondement de la stratégie de la Commission. Le renforcement de l'analyse économique, incluant également les aspects liés à la concurrence, devrait améliorer la qualité de l'évaluation du véritable impact de toutes les propositions. Cela contribuera de façon sensible à renforcer la compétitivité, y compris une concurrence effective, tout en maintenant une évaluation appropriée des conséquences sociales et environnementales des mesures proposées. »

(Commission européenne, 2005, p.5)

Cette deuxième étape marque également la fin du processus d'analyses d'impact *préliminaires* et *étendues* pour un système unique basé sur le principe de l'analyse « appropriée » (Parlement européen, 2015). Des « feuilles de route » (*roadmap* en anglais) sont établies pour les projets européens majeurs listés dans le plan annuel et le programme de travail de la Commission (Parlement européen, 2015). Ces dernières synthétisent et renseignent sur le maintien de consultations publiques et l'élaboration d'AI (Renda, 2015, p.3).

En 2007, la publication d'une analyse critique sur le processus d'étude d'impact européen, « The Evaluation Partnership »¹⁹, renforce un peu plus ce dernier. Selon le consultant britannique, le système aide à améliorer la qualité des propositions : il est donc considéré comme une aide à la prise de décision politique. Mais des progrès doivent encore être faits. L'étude note un manque de clarté quant à la définition des initiatives couvertes ou non par une AI. De plus, le timing devrait être amélioré et la qualité générale des documents n'est pas jugée constante en termes de contenu, de présentation ou de procédure (Van den Abeele, 2010 ; Parlement européen, 2015).

Suite à ce rapport, le Comité d'analyse d'impact (constitué en 2006 sous la Commission Barroso) va être renforcé (Van den Abeele, 2010). Le rôle joué par le bureau en charge du contrôle de la qualité des AI est alors entendu comme nécessaire (Parlement européen, 2015).

▪ *La phase de la déréglementation*

A partir de 2009, la portée des analyses d'impact s'élargit sous les pressions du Conseil poussé par les états britannique, allemand et hollandais. Au départ limitées aux « initiatives politiques majeures », les études d'impact concernent maintenant les « politiques et actes importants à venir ». Elles ne sont donc plus limitées à des actes législatifs majeurs mais bien à des politiques entières et à des actes non-législatifs dont l'ampleur est plus modeste (Van den Abeele, 2010, p.62-63).

¹⁹ The Evaluation Patnership Limited (2007) Evaluation of the Commission's Impact Assessment System – Final report, Brussels. (Van den Abeele, 2014).

Pourtant, si de plus en plus d'initiatives doivent subir une analyse d'impact, elles sont de moins en moins nombreuses à parvenir à passer entre les mailles du filet tissé par la multiplicité des filtres d'évaluations créés. La production réglementaire chute donc drastiquement²⁰ et la crainte de la déréglementation éclate.

En 2010, le domaine de l'évaluation s'étend toujours plus. Depuis, la communication « Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne » (REFIT) (Commission européenne, 2010), tout le cycle politique est maintenant sous surveillance. Evaluations ex ante, ex post et monitoring rythment alors tout le cycle décisionnel européen.

b. Sous le nouveau paquet « Mieux légiférer »

Le nouveau paquet « Mieux légiférer » paru en 2015 (Commission européenne, 2015e) renforce le processus d'études d'impact via la création des « Inception Impact Assessments » (IIA) et l'établissement du nouveau Comité d'examen de la réglementation.

Tout d'abord, la Commission Juncker, en révisait le processus des « roadmaps » (RM), a permis une meilleure communication sur l'élaboration des futures analyses d'impact. Les « feuilles de route » sont, en fait, des documents produits par les directions générales (DG) responsables dans la conduite de l'AI. Elles présentent un premier dégrossissage du problème²¹ et justifient la nécessité de la future initiative. Ces documents indiquaient auparavant si une analyse d'impact allait être menée. Sous le nouveau paquet « Better Regulation », de nouvelles « feuilles de route » appelées « Inception Impact Assessments » sont élaborées pour les propositions concernant de nouvelles initiatives majeures²², c'est-à-dire celles pour lesquelles une analyse d'impact sera nécessaire. Les IIA fourniront plus d'information sur, entre-autres, la définition du problème et les options politiques envisagées. Il sera dès lors plus facile de savoir, dès les prémices du processus décisionnel, si la CE s'engage dans une étude plus complète ou non du problème visé (Akse, 2015).

Les nouvelles lignes directrices multiplient ainsi les niveaux d'analyse ; les *Inception Impact Assessments* n'étant que des analyses préliminaires de futures analyses plus profondes. Toutefois, nous n'assistons pas pour autant à une technisation totale du processus décisionnel: le mécanisme reste en réalité très politique. En effet, toutes les initiatives majeures, qui requerront une RM ou un IIA (et donc une potentielle AI), doivent être politiquement validées soit par le commissaire responsable, le vice-président ou le premier vice-président²³. Une décision politique est donc toujours inhérente à la poursuite d'une initiative et de son étude

²⁰ Pour rappel, voir annexe 5.

²¹ Les questions de définition, de subsidiarité et de proportionnalité y sont déjà abordées.

²² Les nouvelles lignes directrices citent parmi les initiatives majeures : « les initiatives incluses dans le programme de travail de la Commission, les initiatives relatives aux thématiques sous REFIT, les nouvelles propositions législatives, les recommandations pour les négociations d'accords internationaux et leur conclusions, les communications politiques, les actes délégués et d'implémentation avec des impacts significatifs, les décisions financières avec des impacts significatifs et les autres initiatives sensibles ou importantes de la Commission » (SWD (2015) 111 final, p.14, traduction par nos soins), autrement dit presque toutes les initiatives excepté celles ayant une influence mineure et les actes administratifs de routine. Notons également que les initiatives majeures qui ne sont pas reprises dans le programme de travail de la Commission, mais dont le développement est vu nécessaire, devront selon leur importance être validées par le premier Vice-Président ou le commissaire/directeur général compétent et être accompagnée également par une AI.

²³ L'annexe 10 donne un aperçu d'ensemble des niveaux de validation politique par type d'initiative au sein de la Commission européenne.

d'impact correspondante (Renda, 2015, p.5-6). La nouvelle Commission est donc bel et bien très politique sur ce point.

Extrait des Better Regulation Guidelines:

« **Major initiatives** must be accompanied by a **Roadmap** and entered into Agenda Planning as soon as preparatory work starts - at least 12 months prior to adoption by the College. They must be validated by the lead Commissioner, relevant Vice-President and the First Vice-President before being accepted to be included into the Commissions' planning. The political validation must be understood as giving the green light to proceed with further preparatory work. It should not be interpreted as a decision on a particular initiative or course of action that prejudices the outcome of any impact assessment process, stakeholder consultation or later political discussion in the College.

Roadmaps explain what the Commission is considering. A Roadmap describes the problem to be tackled and the objectives to be achieved. It sets out why EU action may be needed and its value added. The policy options being considered are outlined. The Roadmap also justifies the absence of an impact assessment. It also announces the details of the stakeholder consultation strategy (see later chapter). A (different) Roadmap is also prepared for each evaluation and Fitness Check. This specifies the scope of the evaluation and presents the evaluation questions to be answered.

An **Inception Impact Assessment** is a Roadmap for initiatives subject to an IA that sets out in greater detail the description of the problem, issues related to subsidiarity, the policy objectives and options as well as the likely impacts of each option. »

(Commission européenne, 2015e, p.7, box 2)

La publication des *Inception Impact Assessments* permettra également aux parties prenantes d'intervenir beaucoup plus tôt dans le cycle politique. Nous pourrions aller jusqu'à dire qu'elles encouragent les stakeholders à rentrer en contact avec les services responsables de la Commission plus tôt qu'avant (Akse, 2015).

La deuxième grande nouveauté est la création du Comité indépendant d'examen de la réglementation (*Regulatory Scrutiny Board* en anglais – RSB). Ce nouveau comité, a contrario de l'ancien, va surveiller à plein temps la qualité des AI, des évaluations et des bilans de qualité. Ce nouveau bureau de surveillance, à l'instar, de la création des nouveaux IIA, contribue au renforcement du processus d'analyse d'impact de la Commission, comme nous allons le voir dans la section suivante.

2. L'analyse d'impact à la Commission

La Commission européenne est l'institution qui joue le plus grand rôle dans le processus de l'analyse d'impact. Même si nous avons vu - et allons voir plus en détail - que le Parlement et le Conseil prennent part au processus, la Commission reste néanmoins l'initiatrice et la gardienne du système.

L'importance du rôle de la Commission tient au fait qu'elle détient le monopole de l'initiative. Contrairement au Parlement et au Conseil qui disposent respectivement d'une légitimité démocratique et politique, le bien-fondé de la CE n'est pas « naturel ». En effet, cette dernière est jugée d'après ses actions et résultats. L'institution gagne donc de la crédibilité en regard à la qualité des politiques qu'elle mène et qu'elle propose.

En regardant les faits de cette manière, les analyses d'impact sont un moyen d'accroître pour l'institution sa fiabilité, et, *in fine*, sa légitimité en assurant, par des études précises, que les initiatives législatives et politiques qu'elle propose sont pertinentes et efficaces (Akse, 2013). Les AI représentent donc aujourd'hui un enjeu central pour la CE.

Nous allons maintenant retracer le parcours d'une AI au sein de la Commission. Nous expliquerons ensuite comment le processus analytique a été renforcé par la mise en place du nouveau comité d'examen de la réglementation.

a. L'AI et sa proposition d'initiative, étape par étape

L'élaboration des AI se fait au sein de la direction générale (DG) concernée, parfois suppléée par une agence de consultance extérieure contractée via appel d'offre. Au sein de chaque DG, une unité d'« analyse d'impact » prodigue des conseils d'ordre général et méthodologique (Collovà, 2015 ; Akse, 2016). L'étude technique est, elle, réalisée par les fonctionnaires de la DG (Van den Abeele, 2014 ; Collovà, 2015a ; Akse, 2016). La direction qui prend en charge une AI se fait appeler « la DG en chef » - *the Lead DG* en anglais. Autour de celle-ci se forme un « *interservice steering group* » (ISSG) composé de toutes les directions impactées par la future proposition de la direction en chef. La constitution de ce groupe veut amener à une meilleure communication interservices²⁴ et une meilleure compréhension de l'imbrication des différents objectifs politiques (Collovà, 2015a ; Akse, 2016).

Une fois le premier jet de l'analyse d'impact terminée (nommé le *draft impact assessment*) par la *lead DG*, celui-ci est soumis à un organisme de contrôle pour validation (anciennement le comité d'analyse d'impact, aujourd'hui le comité d'examen de la réglementation). Officiellement, ce document préliminaire et non public²⁵ doit être approuvé par le bureau pour que la consultation interservices de la proposition d'initiative puisse débiter.

Concrètement, la consultation interservices signifie que la proposition d'initiative (accompagnée de l'AI et de l'avis du comité de surveillance) est envoyée à toutes les DG de la Commission pour qu'elles expriment leurs doutes et craintes éventuels. Le cabinet du Président prend alors une décision en vertu des remarques émises (Commission européenne, 2015e ; Akse, 2016).

Enfin, la dernière étape est celle de l'adoption de la proposition par le Collège des commissaires et sa publication accompagnée de l'analyse d'impact et de l'avis du comité de contrôle (Commission, 2015e ; Collovà, 2015a ; Akse, 2016).

L'annexe 11 résume schématiquement les étapes chronologiques d'une proposition d'initiative majeure et de son analyse d'impact au sein de la Commission européenne.

²⁴ Les membres de l'« interservice steering group » sont renseignés dans l'« Inception Impact Assessment ».

²⁵ Selon Mr Johnstone, chef adjoint de l'unité d'analyse d'impact du secrétariat général de la Commission, si les *draft impact assessments* ne sont pas rendus publics c'est afin de protéger le droit d'initiative de l'institution. Selon lui, si les AI étaient publiées à leur stade préliminaire, c'est-à-dire avant l'adoption d'une proposition par le Collège, cela pourrait retarder, voire annuler la prise d'initiative de la CE.

Nous pouvons remarquer que la particularité du système d'étude d'impact de la Commission est que la production des analyses scientifiques est prise en charge par les mêmes personnes qui élaborent la proposition politique. L'élaboration de l'AI se fait parallèlement à l'écriture de la proposition législative. Les fonctionnaires des DG réalisent donc en même temps un travail technique et politique (Akse, 2016). Cette double casquette a engendré la méfiance de nombreuses parties prenantes ; l'impartialité des analyses d'impact ne pouvait, vu la structure dans laquelle ces dernières étaient élaborées, être garantie. Cela a engendré l'idée que les études étaient biaisées et défendaient des positions politiques décidées à priori.

Afin d'assurer un certain contrôle de ces études, un comité d'analyse d'impact a été créé en 2006 sous la Commission Barroso. Celui-ci avait pour but de vérifier la qualité des études d'impact et de défendre ces analyses en tant qu'outil technique. Avec le nouveau paquet du 19 mai 2015, ce comité s'est transformé en Comité d'examen de la réglementation ; une évolution nécessaire selon Mr Johnstone, chef adjoint de l'unité d'analyse d'impact du secrétariat général de la Commission, afin d'améliorer la qualité des AI et de compléter l'évaluation du cycle politique.

b. Du Comité d'analyse d'impact ... au Comité d'examen de la réglementation

▪ *Le comité d'analyse d'impact*

Le comité d'analyse d'impact (IAB) a joué le rôle d'organisme de contrôle de la qualité des AI entre 2006 et 2015. Il s'agissait d'une petite unité interne à la CE placée sous l'autorité du président et coordonnée par le secrétariat général (Van den Abeele, 2014).

Le comité se composait de hauts fonctionnaires de la Commission venus des « directions générales les plus directement concernées par les trois piliers de l'analyse d'impact : économique, social et environnemental » (Van den Abeele, 2014, p.8 & 2015). Ceux-ci participaient aux activités de l'IAB en sus de leurs activités quotidiennes.

Le bureau prenait position par rapport aux *draft impact assessments* élaborés au sein des services de la Commission. Leurs avis n'étaient pas contraignants, même si, en principe, une proposition ne pouvait être soumise au collège des commissaires qu'après sa validation par l'organe de contrôle²⁶ (Van den Abeele, 2014).

Le comité semble avoir contribué significativement à l'amélioration de la qualité des propositions de la Commission (Renda, 2015 ; Collovà, 2015a). Néanmoins, le bureau faisait face à de nombreuses critiques. Tout d'abord, celui-ci était jugé trop petit et insuffisamment équipé pour pouvoir fournir une « surveillance » de qualité. De plus, son caractère interne à la Commission décredibilisait, aux yeux de nombreux stakeholders, sa volonté d'indépendance. Les directeurs généraux des grandes DG devaient en réalité évaluer le travail de leurs homologues directs ce qui laissait présager de grandes pressions internes (Renda, 2015, p.4).

²⁶ Si le « draft impact assessment » n'était pas jugé satisfaisant par le comité, celui-ci pouvait être réintroduit une deuxième fois après modification (Van den Abeele, 2014 & 2015).

Le manque de crédit accordé au comité a donc pu contribuer à la délégitimation des études d'impact et à leur assimilation à des justifications politiques (Renda, 2015, p.4).

- *Le comité d'examen de la réglementation*

Pour tenter de contrer ces failles, la Commission a établi le 1^{er} juillet 2015 le Comité indépendant d'examen de la réglementation, le *Regulatory Scrutiny Board* (RSB) en anglais. Cette transformation a été motivée par la volonté d'afficher plus clairement l'objectif d'indépendance du comité (Wegrich, 2015).

Les tâches du nouveau bureau ont été élargies. Si l'organe évalue toujours les études d'impact élaborées au sein de la Commission européenne, il se penche également maintenant sur les analyses *ex-post* et les *fitness check*. Selon la Commission (2015a), il était « temps d'étendre la mission du comité d'analyse d'impact de manière à ce qu'elle couvre les principales évaluations rétrospectives et les principaux « bilans de qualité » des politiques existantes afin de garantir que le processus d'élaboration des politiques de la Commission se fonde sur une évaluation de grande qualité des mesures déjà en place selon le principe « évaluer avant d'agir » » (Commission européenne, 2015a, p.2-3).

Cette fois, le comité se compose d'un président, qui a rang de directeur général, de trois hauts fonctionnaires de la Commission et de trois membres recrutés en dehors de l'institution « sur la base de leurs compétences attestées en matière d'analyses d'impact, d'évaluations *ex-post* et, de manière général, de politique réglementaire » (Commission européenne, 2015a, p3-4). « Tous les membres travaillent exclusivement pour le comité et n'assument aucune autre responsabilité politique, afin de garantir l'indépendance du comité vis-à-vis des services chargés d'élaborer les politiques. » (Site internet, Regulatory Scrutiny Board). Les membres y siègent donc à temps plein²⁷. Ceci constitue, d'après Mr Johnstone, un progrès réel dans la surveillance des AI. En effet, la capacité en temps et en personne est largement augmentée par rapport au temps de l'IAB.

Mr Herbert confirme cette déclaration. L'actuel directeur du RSB, lorsqu'il était encore membre de l'IAB, analysait les AI en dehors de ses tâches quotidiennes à la DG entreprises et industrie. Il nous a confié effectuer à ce moment, les évaluations d'études d'impact lors de ses week-ends, alors qu'aujourd'hui il s'y accole à plein temps.

²⁷ Tous les membres ont des contrats de 3 ans. Une fois, la période achevée les membres externes seront remplacés et les membres internes de la Commission retrouveront leur direction générale (Commission européenne, 2015b, p.3).

Le tableau 1 : Composition actuelle du Comité d'examen de la réglementation.

Membres du RSB INTERNE À LA CE		Position au sein du RSB	Ancien poste au sein de la Commission	Ancien membre de l'IAB ?
# 1	Ms Anne Bucher	Présidente	Directeur – DG affaires économiques et financières	✓
# 2	Mr Didier Herbert	Directeur	Directeur – DG Entreprises et industrie	✓
# 3	Mr Vassili Lelakis	Conseiller principal	DG affaires économiques et financières	✗
# 4	Mr Bernard Naudts	Conseiller	Chef d'unité – DG Education et culture	✗
Futurs membres du RSB EXTERNES À LA CE		Position au sein du RSB	Domaine d'expertise	Ancien membre de l'IAB ?
# 1	?	?	?	✗
# 2	?	?	?	✗
# 3	?	?	?	✗
Membres intérimaires		Poste actuel au sein de la Commission		Ancien membre de l'IAB ?
Mr Philip Kermode		Directeur – DG Fiscalité et Union douanière		✓
Ms Belinda Pyke		Directeur – DG Migration et affaires intérieures		✓
Ms Marie Donnelly		Directeur – DG Energie		✓
Ms Mary Veronica Tovsak Pleterksi		Directeur – DG Action pour le climat		✓
Mr Paul Timmers		Directeur – DG Réseaux de communication, du contenu et de la technologie		✓

Les membres intérimaires, répertoriés dans le tableau 1, seront remplacés par les membres extérieurs une fois ceux-ci tous nommés. Aucune information n'a encore été divulguée, à l'heure de l'écriture de ce TFE, sur les personnes qui viendront rejoindre le comité. Cependant, Mr Herbert, directeur du comité d'examen de la réglementation, et Mr Johnstone, chef adjoint à l'unité d'analyse d'impact du secrétariat général de la Commission, m'ont confié que le RSB sera probablement établi complètement en septembre 2016.

Il est donc encore difficile de savoir ce que les membres externes pourront apporter au comité. Néanmoins, selon les avis de Mr Johnstone et de Mr Herbert, leurs différentes expertises et leurs connaissances pratiques du terrain alimenteront de façon bénéfique les discussions au sein du comité.

La question de l'indépendance

Comme nous l'indiquions, le nom du nouveau comité est « Comité indépendant d'analyse de la réglementation ». Cependant, il convient de ne pas tomber dans le piège de l'« institutionnalisation naïve » (Wegrich, 2015) et d'investiguer la question de l'indépendance réelle du bureau de surveillance.

Extrait de la décision du Président de la Commission européenne du 19.5.2015 instituant un comité indépendant d'examen de la réglementation :

Article 4 Indépendance

« Les membres du comité et le personnel d'appui accomplissent leurs tâches en toute indépendance et ne sollicitent ni ne reçoivent aucune instruction. Ils déclarent au président ou, dans le cas de ce dernier, au président de la Commission tout conflit d'intérêts potentiel concernant un rapport donné. Après avoir consulté le premier vice-président, le président du comité ou de la Commission, selon le cas, prend les mesures qui s'imposent et peut décider que le membre concerné ne participera pas à l'examen du rapport en question. »

(Commission européenne, 2015b, p.3)

Comme le montre le tableau 1, une fois pleinement institué, le comité d'examen de la réglementation comptera 4 membres sur 7 issus de la Commission, soit une majorité de membres issus de l'institution. Cette majorité est suffisante pour déterminer les rapports que le comité rendra, sachant que le comité « adopte ses décisions à la majorité simple de ses membres présents lors de la réunion, dont le président (...) [et qu'] en cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante » (Commission européenne, 2015b, Article 5.2). Les avis finaux du bureau de surveillance pourraient ainsi facilement refléter l'opinion interne de la Commission grâce la dominance de ses membres au sein du groupe. Dès lors, les inquiétudes quant aux pressions internes subsistent.

Pourtant, selon Mr Johnstone, les pressions internes sont, sous le RSB, inexistantes puisque il n'y a plus de lien hiérarchique entre les membres du comité et les autres directeurs de DG. Le RSB rapporte maintenant directement au président. De plus, l'« interservice steering group » est dorénavant présidé, pour les initiatives importantes, par le secrétariat général et non plus la lead DG.

L'adhésion de membres externes à l'ancien comité d'AI a été globalement bien accueillie par les dénonciateurs des potentielles pressions internes et études orientées. Cependant, certains chercheurs en politique européenne, comme Stijn Hoorens (2015), regrettent qu'une externalisation complète du comité n'ait pas eu lieu. Même si Hoorens (2015) salue l'évolution du nouveau comité, il regrette que la Commission n'ait pas poussé le processus plus loin en créant un centre de contrôle totalement indépendant permettant une récolte de données, une gouvernance et une surveillance impartiales.

Face à cette tendance, d'autres auteurs analysent avec méfiance « la privatisation partielle de cette structure de pilotage ». En effet, Éric Van den Abeele écrivait que l'« immixtion [de membres extérieurs] dans le processus politique, sans que leur désignation n'ait fait débat au sein du Parlement européen » rendait douteuse leur légitimité en vertu du « principe d'indépendance de la Commission » (Van den Abeele, 2015, p.21).

La question véritable est donc de déterminer la place que le comité de contrôle peut et doit prendre au sein de l'Union européenne : doit-il constituer un organe extérieur à la Commission ou un *in-house body* ? Chaque camp possède des arguments sérieux : d'une part, il s'agit de défendre le monopole de l'initiative de la Commission, son principe d'indépendance et l'élaboration de politiques cohérentes avec un ensemble plus vaste ; d'un autre côté, on veut améliorer l'impartialité, le fondement scientifique, la justesse et l'effectivité d'un outil technique d'aide à la décision politique... Au final, il s'agit de savoir si l'on veut que les AI constituent un outil technique neutre – entretenant une certaine distance à la Commission – ou un outil technique forgé d'une vision plus politique en accord avec l'institution.

Autant dire que trouver un accord entre les protagonistes de ces deux visions sera complexe, même si la Commission y est presque parvenue avec sa « solution entre-deux ».

L'institution va donc devoir assurer une double indépendance ; interne et externe. Cependant, l'assurance d'impartialité du nouveau comité est traitée de manière trop imprécise (Willermain, 2015) pour assurer que celle-ci sera respectée. Il est vrai que nous avons comme l'impression que cette « indépendance » repose exclusivement sur la bonne volonté de ses membres.

Ainsi, si les critiques à l'encontre du comité d'analyse d'impact de la Commission dénonçaient au départ un processus de vérification et la potentialité de pressions internes, la réponse de la CE ne fait pas l'unanimité et complexifie encore un peu plus la question de la neutralité de son bureau de contrôle.

Avis contraignants ?

En ce qui concerne le caractère contraignant des avis du RSB, un certain flou persiste encore.

En effet, si dans la communication à la Commission « Comité d'examen de la réglementation – Mission, tâches et composition » (Commission européenne, 2015a), il est écrit que « tout projet d'analyse d'impact accompagnant une initiative doit obtenir l'avis positif du comité pour que la consultation interservices puisse

être lancée », cette affirmation est contredite par la page internet du Regulatory scrutiny board²⁸ et les entretiens que nous avons effectués avec Mr Herbert et Mr Johnstone. Selon ces derniers, la tâche du RSB consiste à donner des conseils qui peuvent ou non être appliqués. Le RSB ne peut, en aucun cas, prendre la décision politique de publier ou non une proposition. Le collège peut donc aller à l'encontre de l'opinion du comité et adopter une proposition dont le *draft impact assessment* n'a pas reçu d'assentiment. Si cela s'est déjà produit, nos deux interlocuteurs répètent que cela reste néanmoins très rare.

Il s'avèrerait, *in fine*, qu'à l'instar des avis de l'IAB, la position du RSB ne soit donc pas contraignante. La respecter est néanmoins fortement conseillé car aller à son encontre fragiliserait fortement l'initiative d'un point de vue politique, lors de la prise de décision du collège des commissaires ou lors des négociations entre colégislateurs²⁹.

Premières évaluations

Le graphique 1 ci-dessous nous informe sur le nombre d'évaluations d'analyse d'impact réalisées par le comité de surveillance au cours des dernières années. La quantité d'AI élaborées a chuté drastiquement au cours du temps³⁰.

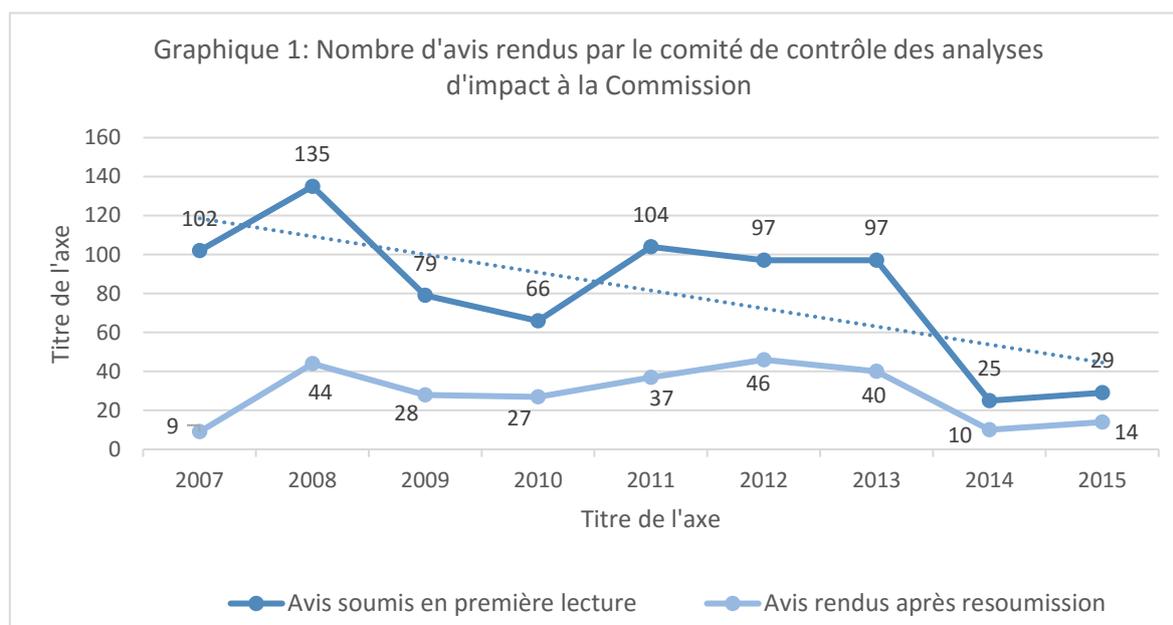


Tableau créé à partir des sources du document « Impact Assessment Board / Regulatory Scrutiny Board 2015 Activity statistics » (Commission européenne, 2015c).

²⁸ Où il est écrit : « En principe, le comité doit émettre un avis positif pour qu'une initiative accompagnée d'une analyse d'impact soit présentée par la Commission en vue de son adoption. » (Page internet, Regulatory Scrutiny Board, souligné par nos soins)

²⁹ Rappelons également que l'avis du RSB est publié en même temps que la proposition et l'AI. Les parties prenantes pourraient dès lors se servir de celui-ci pour décrédibiliser les propositions politiques en cours de négociation.

³⁰ Rappelons que l'adoption d'actes par l'Union avait connu une baisse similaire.

Si la tendance à la baisse semble stable, on remarque une forte chute en 2014. Cette diminution importante s'explique par la mise en place de la nouvelle Commission Juncker. Via le principe de « discontinuité politique », la Commission met 80 propositions en attente de retrait ou de modification « sous réserve de l'avis du PE ou du Conseil » (Van den Abeele, 2015, p.37), ravivant ainsi les craintes dénonçant une tendance à la déréglementation. En 2015, la Commission fait un peu mieux en soumettant 29 AI au comité de contrôle. Nous voyons sur le graphique 1 que 14 d'entre-elles ont été resoumises au comité pour validation.

Parallèlement à cette diminution générale d'élaboration d'AI, nous remarquons donc une tendance proportionnelle à la hausse des avis négatifs du Comité de contrôle.

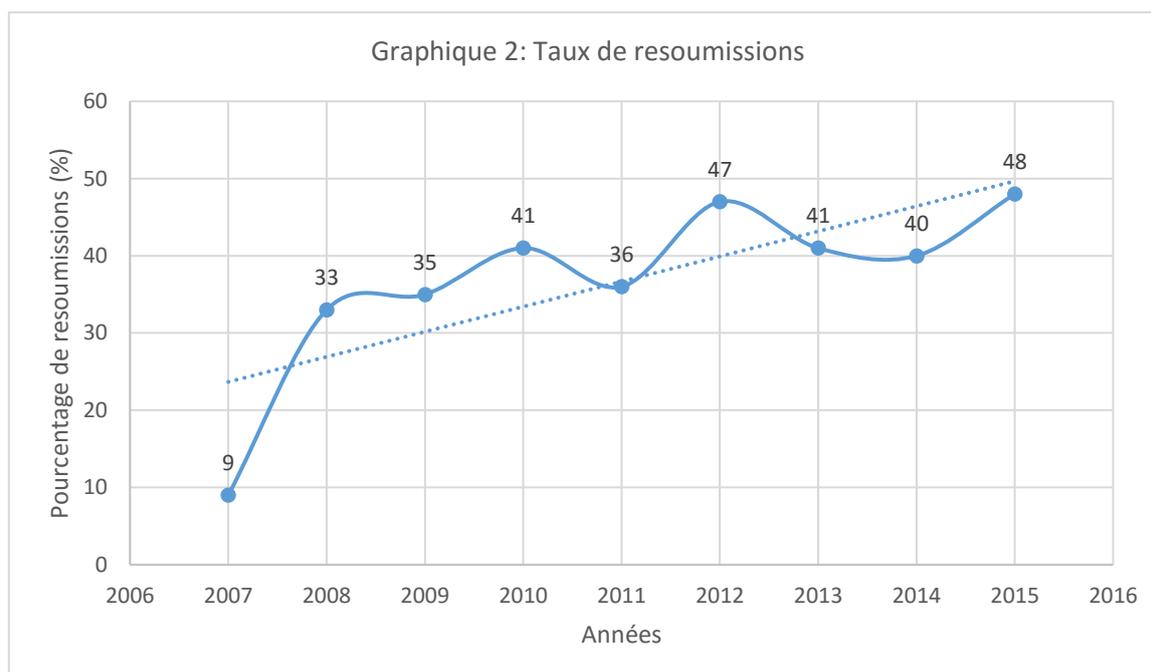


Tableau créé à partir des sources du document « Impact Assessment Board / Regulatory Scrutiny Board 2015 Activity statistics » (Commission européenne, 2015c).

En 2015, en moyenne 48% des Draft Impact Assessments ont reçu des avis négatifs de la part du comité de contrôle, soit le pourcentage le plus haut depuis sa création en 2006. Lors cette même année 2015, une différence se marque entre les taux de refus de l'IAB et du RSB. Alors que la moyenne de refus de l'IAB, pour les 6 premiers mois 2015, est de 42%, celle du RSB est montée jusqu'à 50%. La moitié des analyses d'impact préliminaires envoyées au bureau était jugées insuffisantes.

S'il est difficile d'analyser les raisons de cette augmentation, Mr Johnstone tente néanmoins d'expliquer ceci par deux phénomènes. Premièrement, les capacités (en temps et en personnes) du RSB s'étant agrandies, celui-ci peut procéder à des analyses plus détaillées et se montre ainsi plus « consciencieux ». D'autre part, la Commission Juncker met beaucoup de pressions sur les DG pour qu'elles finissent leur travail dans le temps qui leur est imparti. Ces dernières sont donc soumises à de plus fortes pressions sur des périodes plus courtes, elles disposent donc de moins de temps pour effectuer un travail de qualité. Rappelons néanmoins que l'analyse des statistiques 2016 et 2017 constituera une base plus sérieuse pour l'appréciation du travail du comité actuel.

En ce qui concerne les méthodes de travail de l'IAB et du RSB, aucune divergence n'est observée pour le moment³¹. L'examen à proprement parler des AI par le comité de contrôle se fait à deux niveaux ; une analyse de la structure et présentation, et une autre des éléments du contenu.

Depuis 2012, la majorité des remarques structurelles élaborées concernent la définition du problème et la présentation des options. En ce qui concerne le contenu, notons que le comité effectue une analyse superficielle de l'étude d'impact. En effet, il ne réexamine pas la qualité des backgrounds data mais juge simplement si le degré d'analyse est suffisant (Commission européenne, 2015c ; Akse, 2016). Les rapports d'activités statistiques de l'IAB (/RSB) de 2014 (Commission européenne, 2014b) et 2015 mentionnent que les principales raisons de refus concernaient une demande d'amélioration de l'analyse quant aux impacts économiques et aux incidences relatives aux PME et microentreprises³².

c. Conclusion

Les analyses d'impact sont des documents élaborés au sein des DG afin d'évaluer différentes options en réponse à un problème existant dans l'Union. Ces études définissent le problème rencontré, argumentent sur la nécessité ou non d'une action européenne, décrivent l'objectif de résolution, présentent et analysent les impacts des différentes options en vue de sa résorption (Commission, 2015e ; Collovà, 2015b).

Aussi, si les études d'impact sont des documents techniques, il convient de ne pas oublier l'environnement politique dans lequel elles prennent place. Celles-ci sont adaptées à l'ambiance politique du moment et reflètent les priorités définies. Ces études sont ainsi soumises à la validation politique, et ne constituent pas des documents totalement neutres (Akse, 2013).

³¹ Rappelons que le RSB, au moment de la parution des statistiques 2015, n'avait exercé que durant 6 mois et que les membres extérieurs n'avaient pas encore rejoint l'équipe.

³² Pour une analyse plus détaillée des points relevés dans les avis de resoumission, se reporter à l'annexe 12.

3. Du côté des colégislateurs

Les colégislateurs entretiennent 2 types de relations avec les analyses d'impact, comme prévu dans l'All de 2016. D'une part, ils doivent prendre en considération l'analyse effectuée par la Commission en vue d'établir leur position sur la proposition législative qu'elle accompagne. Ils réalisent donc des contrôles de qualité afin de vérifier la cohérence et la complétude des études de l'institution initiatrice.

D'autre part, les deux institutions se sont engagées à conduire des analyses d'impact pour chaque amendement substantiel apporté à la proposition originale de la CE, lorsqu'ils estiment cela approprié et nécessaire.

Nous allons maintenant décrire, plus en détail, l'organisation et les responsabilités des 2 institutions en matière d'analyse d'impact.

Accord interinstitutionnel de 2016 :

« 14. Lors de l'examen des propositions législatives de la Commission, le Parlement européen et le Conseil tiendront pleinement compte des analyses d'impact de la Commission. À cet effet, les analyses d'impact sont présentées de façon à faciliter l'examen par le Parlement européen et par le Conseil des choix opérés par la Commission.

15. Lorsqu'ils le jugeront approprié et nécessaire aux fins du processus législatif, le Parlement européen et le Conseil effectueront des analyses d'impact des modifications substantielles qu'ils apportent à la proposition de la Commission. En règle générale, le Parlement européen et le Conseil prendront comme point de départ de leurs travaux complémentaires l'analyse d'impact de la Commission. Il appartient à chaque institution concernée de déterminer ce qui constitue une modification "substantielle" »

(Union européenne, 2016, souligné par nos soins)

a. Le Parlement européen

En juin 2011, le Parlement européen a adopté le rapport Niebler. Ce rapport approuvait le développement des analyses d'impact indépendantes dans les institutions européennes, comme une aide réelle à la prise de décision politique (Collovà, 2015a).

L'année suivante dans une volonté de renforcer l'habileté du Parlement à conduire des AI, une direction « Analyse d'impact et Valeur ajoutée européenne » a été créée au sein du service de recherche du Parlement européen (EPRS)³³ (Collovà, 2015a ; Van den Abeele, 2015). L'annexe 9 donne une description schématique de l'organisation de cette nouvelle direction.

Dans la suite de cette partie, nous allons nous concentrer plus particulièrement sur l'unité IMPA, celle de l'analyse d'impact ex ante. Selon Mr Collovà, membre de l'unité, le travail qu'effectue son bureau est essentiel au développement de la démocratie parlementaire. Nous allons voir pourquoi.

³³ L'annexe 9 donne une description schématique de l'organisation de cette nouvelle direction.

- *Organisation interne de l'IMPA*

L'unité IMPA rédige de « façon automatique et systématique »³⁴ des *évaluations initiales* pour chaque analyse d'impact accompagnant les initiatives législatives de la Commission³⁵. Ces évaluations résument, étudient les forces et faiblesses méthodologiques et s'assurent de la qualité analytique des études de la CE (Parlement européen, 2016). L'« unité ex-ante réalise [donc habituellement] des bilans de qualité des AI produites par la Commission européenne. Elle en étudie la consistance, la cohérence et l'exhaustivité » (Van den Abeele, 2015, p.43). Ces « initial appraisals » ne sont pas des analyses de fond, elles donnent plutôt une vision d'ensemble de l'AI.

De manière parallèle à cette production autonome, l'IMPA agit également à la sollicitation des commissions parlementaires. Le degré analytique de ces évaluations « sur demande » est plus poussé.

Une fois les *évaluations initiales* effectuées, les membres du Parlement européen peuvent, en effet, commander des *analyses détaillées* sur la qualité et l'indépendance du rapport d'analyse d'impact de la Commission. Les parlementaires ont aussi la possibilité de demander à ce que des *Analyses d'impact complémentaires* ou de *substitution* soient réalisées. Cette demande est généralement faite lorsque l'AI de la Commission est jugée incomplète ou de qualité insuffisante par les membres de la commission parlementaire concernée (Parlement européen, 2016), ou lorsqu'aucune AI n'a été effectuée par la CE (Entretien avec Mr Collovà).

Enfin, ces mêmes comités parlementaires, lorsqu'ils désirent introduire un amendement « substantiel », sollicitent l'IMPA afin de conduire une analyse d'impact (Parlement européen, 2016). Ces évaluations, contrairement aux autres, sont toujours conduites par une agence de consultance externe. Selon Mr Collovà, l'externalisation de ces études a été rendue obligatoire afin d'assurer leur indépendance. Ceci évite, en effet, la soumission à des pressions internes – comme c'est le cas à la Commission.

Il arrive souvent que les autres types d'évaluations mentionnées ci-dessus (*détaillées, complémentaires* ou de *substitution*) soient également réalisées par un service extérieur, mais cela ne constitue pas une règle générale. L'obligation de faire appel à une agence d'expertise externe est tout à fait particulière aux analyses d'impact d'amendements substantiels. Néanmoins, Mr Collovà rappelle que les moyens du PE étant limités, l'unité doit souvent faire appel à des agences de consultances externes afin de les aider dans leur tâche.

Entre juillet 2014 et décembre 2015, l'unité d'analyse d'impact ex ante a réalisé 103 évaluations initiales, 5 évaluations détaillées, 4 AI complémentaires ou de substitution et des AI pour un total de 25 amendements introduits par le PE (Parlement européen, 2016).

³⁴ Propos tenus par Mr Collovà, membre de l'unité IMPA de l'EPRS, lors de notre entretien.

³⁵ Ces évaluations initiales se limitent donc aux propositions de directives et de règlements. Les actes délégués et d'exécution, ainsi que les communications, ne sont pas concernés. Cependant, l'IMPA peut les analyser si une demande est faite par une commission parlementaire. Mais jusqu'à maintenant, cela n'a pas été fait (Entretien avec Mr Collovà).

- *Dimension politique*

Le processus d'AI au Parlement européen a une dimension politique à deux égards.

Premièrement, chacune des demandes d'élaboration d'étude *détaillée, complémentaire* ou *de substitution* doit être prise par consensus au sein de la commission parlementaire concernée. Selon Mr Collovà, il est logique qu'un parlementaire ne puisse pas, à lui seul, demander qu'une étude poussée soit élaborée au vu des ressources nécessaires à sa réalisation. L'argent du contribuable ne doit pas être gaspillé.

Néanmoins cela lève quelques interrogations. Même si tous les partis majoritaires sont représentés dans chacune des commissions, leur nombre de représentants varie. Une orientation politique peut, dès lors, être plus prononcée à l'intérieur de certains comités. La décision de mener ou non une étude plus détaillée peut devenir alors très politique.

Cet argument est relativisé par Mr Collovà qui soutient que la représentation dans les comités parlementaires est à l'image du Parlement dans son ensemble, c'est-à-dire représentatif des votes des citoyens. Si penchant politique il y a, il est donc conséquent du résultat des élections. L'équilibre entre les forces politiques est ainsi respecté.

La deuxième dimension politique tient à la nature même de la direction de « l'analyse d'impact et de la valeur ajoutée ». En effet, l'unité peut à la fois être considérée comme le Watch dog parlementaire du Better Regulation et l'organe qui assure la bonne mise en application de ses principes. Dans les deux cas, le bureau de l'EPRS retranscrit la Commission dans ses limites de production d'AI. L'IMPA peut à la fois être comparée à un « big brother » pressant la CE à fournir un travail consciencieux, et en même temps, être utilisée, dans un souci d'exhaustivité, comme un organe servant à combler les failles de son institution jumelle (Renda, 2015). Mr Collovà, membre de l'unité IMPA, mentionnait que l'EPRS joue un rôle de surveillance de l'exécutif.

En conclusion, nous pouvons assumer que le Parlement a mis des dispositions en œuvre pour répondre à ses tâches relatives au processus analytique. Il effectue des contrôles de qualité et des AI pour ses amendements substantiels introduits. Nous retiendrons également que la conduite de toutes les études menées au PE, excepté les contrôles de qualité, est décidée par consensus politique. Les analyses fournies par l'institution sont des études politisées.

b. Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil, depuis l'accord interinstitutionnel de 2003, n'a pas établi grand-chose pour satisfaire ses obligations relatives au processus d'analyse d'impact. Cela lui a valu la réputation d'être l'institution la plus résistante à un processus réglementaire fondé sur base de preuves tangibles (Renda, 2015, p.12).

Pour le moment, le Conseil n'a pas d'unité spécifique dédiée au traitement et à la réalisation d'analyses d'impact.

Le précédent secrétaire général du Conseil de l'UE, Uwe Corsepius, n'avait pas « estimé nécessaire (...) [de] doter [le secrétariat général] d'une unité d'AI malgré l'insistance de douze délégations (Royaume-Uni,

République tchèque, Estonie, Irlande, Finlande, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Slovénie, Slovaquie, Suède) pour des raisons essentiellement budgétaires » (Van den Abeele, 2014, p.11). Lors de notre entretien, Mr Schwab, chef d'unité de la politique générale au secrétariat général du Conseil, nous a reconfirmé que l'état des finances restait l'une des raisons principales au non-établissement d'une unité spécialisée. Selon notre interlocuteur, la tendance est à la diminution du budget et le Conseil ne peut pas se permettre de créer un nouveau bureau, ni de faire appel à des consultants externes. De plus, Mr Schwab rappelle que le SG est composé de 400 personnes tout au plus travaillant sur les domaines politiques. Il est donc difficile de monopoliser des ressources car celles-ci sont déjà bien occupées.

Le chef d'unité confirme donc les difficultés du Conseil à créer une unité d'analyse d'impact. Néanmoins, il tient à rappeler qu'un travail sur ces analyses est élaboré de manière horizontale au sein du secrétariat général.

- *Examen des analyses d'impact*

Comme pour le Parlement européen, le Conseil analyse les études d'impact menées par la Commission. De façon générale, cet « examen (...) se fait au niveau du groupe de travail. Il est assez rare – et pour dire exceptionnel – qu'une AI soit présentée au niveau du Coreper voire du Conseil » (Van den Abeele, 2014, p.10). À cet effet, le Conseil de l'UE a élaboré une « guidance indicative pour les présidents des groupes de travail » relative aux analyses d'impact (Conseil de l'UE, 2016).

Ce document indique :

« En 2014, les Corepers se sont mis d'accord pour examiner, au niveau des groupes de travail et avec l'aide d'une liste de contrôle indicative, les analyses d'impact de la Commission relatives aux propositions législatives. Cette liste de contrôle a pour intention d'aider le président à préparer les discussions du groupe de travail sur l'AI. La liste de contrôle devrait également aider les délégations à développer leurs opinions sur l'AI en vue d'établir leur appréciation de la proposition de la Commission. La liste de contrôle n'est pas exhaustive et devrait être utilisée de manière flexible prenant en compte, au cas par cas, de ce qui est pertinent et approprié » (Conseil de l'Union européenne, 2016, p.4, traduit par nos soins).

Selon Mr Schwab, l'évaluation de la checklist s'élabore selon l'appréciation du président du groupe de travail, il n'est donc pas formellement obligatoire de la remplir. Ainsi, si « certaines filières du Conseil examinent systématiquement l'AI qui accompagne la proposition législative, d'autres ne le font pas » (Van den Abeele, 2014, p.10).

L'évaluation de la liste de contrôle se fait oralement (Conseil de l'UE, 2016, p.5). Elle ne consiste donc pas en une étude précise de l'AI et des backgrounds data, mais elle permet simplement de vérifier si certains points – comme, par exemple, les filtres d'évaluations – ont été suffisamment pris en compte.

- *Amendement substantiel*

L'élaboration d'analyses d'impact pour des amendements substantiels implique d'autres difficultés et encore plus d'incertitude. Aucune indication ne renseigne comment et par qui une AI pour les amendements

substantiels doit être menée. La conduite de ces études pourrait donc se faire via le Secrétariat général du Conseil (en assistance aux groupes de travail) via les délégations nationales, ou encore via le comité des régions, comme le suggère Mr Schwab. La question de l'établissement des responsabilités reste, en réalité, très sensible.

D'une part parce que responsabiliser les EM, en termes de conduite d'AI, contribuerait à favoriser les états avec le plus de moyens et de ressources. A contrario des états plus pauvres, les grands EM seront donc mieux armés pour défendre leur position politique (Van den Abeele, 2015).

D'autre part, le secrétariat général se doit de garder une position neutre. Il ne peut donc pas prendre parti pour une délégation ou une autre. Selon Mr Schwab, cette disposition rendrait délicate la tâche d'élaborer des études d'impact pour le Conseil. En effet, le SG perdrait sa position de neutralité s'il donnait, via son analyse, raison à certains états plutôt qu'à d'autres... Un autre argument soulevé par Mr Schwab est qu'il est difficile de prévoir les ressources et les moyens qu'une telle activité nécessitera. Selon lui, aucune projection n'est possible et de plus la décision ne se fait pas au niveau du SG mais au niveau politique des EM.

En conclusion, un flou persiste au niveau du Conseil. Si des indications ont été établies concernant le contrôle de qualité des AI, elles ne sont pas appliquées de manière régulière. Pour ce qui a trait au débat sur l'élaboration des AI, celui-ci semble sans fin. Le Conseil ne répond donc que très partiellement aux tâches qui sont les siennes en matière du processus d'analyse d'impact.

4. Conclusion – Outil technico-politique

Dans ce chapitre, nous avons, tout d'abord, montré comment le contexte politique global du « Mieux légiférer » avait pu influencer les analyses d'impact au cours du temps. Ces outils ont été influencés et utilisés dans un but précis défini par un cadre plus large.

Nous nous sommes, ensuite, attachées à démontrer que la décision de conduire une AI est un choix éminemment politique. L'élaboration d'analyses d'impact résulte d'une décision politique validée par l'institution initiatrice.

Enfin, par l'analyse des organisations des processus d'analyse d'impact internes aux 3 institutions, nous avons découvert que chacune à leur manière disposait d'une dimension politique

Cette dimension, à la Commission européenne, est inhérente à la conception même des AI. En effet, le travail technique des études s'élabore conjointement à l'écriture de la proposition d'initiative. Ces deux tâches sont effectuées en même temps et par la même unité. D'autre part, la question de l'extériorisation ou de l'internalisation du comité d'examen en charge de la surveillance des AI, souligne la difficulté de considérer ces outils analytiques comme exclusivement techniques. Les protagonistes de l'inclusion veulent protéger le droit d'initiative de la Commission et son rôle de défense de l'intérêt européen.

Au Parlement européen, la dimension politique se ressent avant le début du processus d'AI. C'est en effet par consensus au sein des commissions parlementaires que le choix de procéder à une étude est fait. Réaliser ou non une étude d'impact relève donc clairement d'une décision politique.

Au Conseil, c'est la question même de savoir si un processus d'AI va être établi ou non qui relève entièrement d'une décision politique.

Ainsi, nous voyons que la technicité apparente des AI cache une dimension plus subjective.

IV. L'analyse d'impact et l'équilibre interinstitutionnel.

Nous avons pu souligner lors des deux chapitres précédents que les analyses d'impact ne sont pas des documents techniques indépendants de toute influence politique. Ces études peuvent être perçues comme des outils contribuant à la performance réglementaire ou des instruments légitimant des choix politiques décidés en amont au sein de la Commission.

Nous allons maintenant nous pencher sur les rapports entre les 3 institutions en ce qui concerne le processus d'analyse d'impact. Est-ce que ce processus permet l'établissement d'un cadre interinstitutionnel transparent et équitable ou, au contraire, déséquilibre le jeu des pouvoirs ?

1. L'AI, une mise en danger du processus politique ?

Il est important de s'interroger sur les dangers que le processus d'analyse d'impact peut avoir sur les négociations politiques. Deux risques sont inhérents à l'installation du système analytique dans la bulle institutionnelle européenne ; le ralentissement du processus de décision, voire son blocage et la substitution des arguments techniques aux négociations politiques.

- *Ralentissement du processus politique.*

Tout d'abord, l'incorporation d'un processus d'analyse d'impact au fonctionnement des 3 institutions européennes peut contribuer au ralentissement du processus législatif. Conduire une analyse détaillée des conséquences macrosociales d'une option théorique peut nécessiter beaucoup de temps. Pour exemple, la Commission met en moyenne un an et demi pour proposer une initiative en raison de l'établissement de ces études.

Imposer l'établissement de ce processus aux colégislateurs pourrait donc mettre en danger le bon déroulement des négociations politiques. Vu l'extrême longueur du processus, il serait possible que les initiatives proposées ne soient plus en phase avec les priorités du moment une fois le mécanisme d'analyse terminé.

Parallèlement à l'allongement du processus, le système d'AI rend la prise de décision moins fluide. L'augmentation du nombre d'acteurs et la multiplication des niveaux d'accord et d'analyse rendent plus difficile la mise en place des négociations (Willermain, 2015). De Sadeleer (2015) accuse même le mécanisme européen d'être sclérosé par le principe de la « paralysie par l'analyse ». Il est vrai que, comme nous avons déjà pu le mentionner, le développement des AI au sein de la CE a plus contribué au renforcement de la bureaucratisation qu'à son contrôle et sa bonne gestion (Dunlop & al, 2015). Éric Van den Abeele dénonce, pour sa part, une « bureaucratisation de la débureaucratisation ».

- *Et si la technique l'emportait sur le politique ?*

La crainte de la primauté de la technique sur le politique agite également certains sceptiques.

D'après Dunlop & al (2015), les AI sont des documents persuasifs qui sont sensés permettre une meilleure coordination au niveau des institutions européennes. Cependant, la Commission est parfois accusée de conduire des AI afin de rendre sa proposition imperméable à toutes modifications. L'institution initiatrice restreint donc, par les analyses effectuées, les possibilités des colégislateurs à mobiliser leurs pouvoirs politiques. Les AI rendent ainsi la suggestion d'initiative de la CE « bullet-proof » et ne laissent que très peu de place aux colégislateurs pour exprimer leurs considérations (Wegrich, 2015, p.371).

Face à ces préoccupations, l'AI de 2016 tente de rassurer en affirmant que les analyses d'impact ne sont pas des substituts à la décision politique mais une aide à la prise de position.

Cette disposition ne parvient pas à convaincre Mr Schwab, chef d'unité du secrétariat général du Conseil. Selon lui, à partir du moment où la négociation politique a débuté entre le PE et le Conseil, on rentre dans une autre dimension de la procédure législative : le débat politique. L'élaboration d'AI n'a, d'après le chef d'unité, plus aucun sens à ce stade. Elle ralentit, tout au plus, la prise de décision et est donc contre-productive. Le Conseil et le PE tirent leur droit d'amender de leurs légitimités politique et démocratique, ils ne devraient donc pas devoir se justifier par la conduite d'analyses complémentaires.

De cette première angoisse en naît une autre. Et s'il ne s'agissait pas tellement de la primauté de la technique sur le politique mais plutôt de l'objectivation de considérations politiques ? En effet, nous avons vu que les AI sont des documents techniques mais politisés. Ainsi, ces dossiers pourraient, sous de faux airs d' « expertise », défendre une position décidée a priori. Dunlop & al (2015) rappellent que les AI ne sont pas des outils décisionnels. Ils ont pour but d'établir, à titre indicatif, une politique préférentielle pour la Commission européenne. Or, il arrive que cette préférence, ne soit pas établie via un processus neutre et scientifique – comme présenté – mais avoir été prédéfinie ou déduite des discussions du Collège. Ainsi si, en théorie, les AI sont considérées comme des instruments d'aide à la prise de décision politique, il peut s'avérer que dans le monde réel, elles soient utilisées pour supporter un choix politique décidé en amont (Dunlop & al, 2015, p.30). Cette hypothèse est soutenue par Wegrich (2015) et émise par Anne Glover, ancienne conseillère scientifique en chef auprès du président de la Commission (Hoorens, 2015).

Nous pouvons conclure qu'il est donc important de considérer ces documents analytiques avec une certaine prudence. S'ils sont des outils politisés, ils peuvent également représenter un frein à la prise de décision politique.

EXEMPLE

Notre expérience à l'*Impact Assessment Institute* confirme également la possibilité que les analyses d'impact de la Commission puissent être perméables à des considérations politiques non justifiées.

Prenons, par exemple, l'analyse d'impact (SWD(2014)222 final) traitant des exigences en matière d'écoconception pour les unités de ventilation (directive 2009/125/CE) et leur étiquetage énergétique (directive 2010/30/UE) sur laquelle nous avons personnellement travaillé.

L'étude d'impact indique que la CE a décidé d'appliquer une exclusion pragmatique de tous les ventilateurs avec une entrée de puissance électrique nominale inférieure à 30W. Il est assumé, dans l'AI, que les ventilations naturelles sont moins efficaces et comptent plus de pertes énergétiques que les ventilations consommant de l'énergie. Pourtant aucune preuve ne confirme cette hypothèse qui est, de plus, assez facilement contestable.

Il s'agit bien là d'une prise de position non fondée, favorisant une partie seulement du marché européen.

2. Analyse de la coordination entre les 3 institutions européennes

La coordination entre les 3 institutions est rendue officielle par l'accord interinstitutionnel de 2016. De manière générale, la Commission, le PE et le Conseil s'engagent à entretenir des « contacts réguliers à tous les stades de la procédure (...) conformément aux principes de coopération loyale, de transparence, de responsabilité et d'efficacité. » (Union européenne, 2016, point 32).

Mais qu'en est-il réellement ? Lors de nos entretiens, nous avons questionné les représentants des 3 institutions sur leurs relations dans le triangle interinstitutionnel en regard aux analyses d'impact. Analysons les maintenant une par une.

▪ *Commission – Conseil*

Sur base des commentaires des personnes interviewées, il semble que la Commission et le Conseil entretiennent des relations « formalisées » en ce qui concerne le contrôle de qualité et l'élaboration d'AI pour les amendements substantiels.

Selon Mr Schwab, chef d'unité au SG du Conseil, la Commission est, de manière presque générale, invitée à présenter sa proposition législative accompagnée de son AI devant le groupe de travail intéressé. La *guidance indicative pour les groupes de travail* en matière d'AI du Conseil de l'UE indique, en effet, que « lorsque la Commission présente une proposition accompagnée d'une AI, la présidence devrait inviter la Commission à la présenter devant l'organe du Conseil compétent » (Conseil de l'UE, 2016, p.5, traduit par nos soins). Cette introduction permet aux groupes d'évaluer au mieux la qualité de l'étude effectuée via la checklist.

La disposition n°16 de l'AII 2016 déclare que le Conseil et le Parlement peuvent demander à la Commission d'effectuer des analyses nouvelles ou complémentaires relatives à ses études d'impact. Vu le mécanisme d'élaboration d'AI assez rudimentaire du Conseil, Mr Johnstone, chef d'unité adjoint au SG de la Commission, nous a rapporté que l'institution politique se servirait à son avantage de cette proposition de l'AII 2016. Selon lui, le Conseil se dédouane régulièrement de ses responsabilités analytiques en renvoyant la balle à la Commission.

Ce commentaire est corroboré par le témoignage de Mr Schwab, chef d'unité au SG du Conseil. Il semble logique pour celui-ci que la Commission soit faite responsable de l'entièreté du processus d'AI et s'attèle donc à analyser les propositions introduites par les colégislateurs. Le Conseil ne disposant pas d'autant de ressources, de temps et d'expertise que la Commission, il peut difficilement conduire de telles études. Un réel déséquilibre existe entre les 2 institutions en regard à la possibilité de répondre aux exigences du processus d'AI. Le chef d'unité du Conseil va ensuite plus loin et assume qu'il est même du devoir de la CE d'assurer la suite de ce processus. Selon lui, lorsque la CE émet une proposition, elle en est responsable jusqu'à la fin du processus législatif. Si des analyses complémentaires doivent être effectuées, il est donc logique que la Commission s'en porte garante d'autant plus qu'elle détient, à ce moment, de tous les contacts et informations nécessaires.

Ainsi, comme Éric Van den Abeele le notait, nous constatons qu'il y a une réelle volonté, partagée par certains au Conseil, pour « que le monopole de l'analyse d'impact reste dans les mains de la Commission » (2014, p.11). On comprend mieux alors leur manque d'entrain à faire évoluer les choses.

- *Commission – Parlement*

Selon Mr Johnstone et Mr Collovà, le PE et la CE entretiennent beaucoup d'échanges informels concernant majoritairement des compléments d'informations ou des aides méthodologiques (par exemple, les modèles économiques utilisés).

Aucune particularité n'est à mentionner. Le service de recherche du Parlement semble totalement indépendant de la CE en ce qui concerne le contrôle de qualité et l'élaboration des AI complémentaires ou de substitution.

- *Parlement – Conseil*³⁶

En ce qui concerne les relations entre colégislateurs, nous pouvons assumer, d'après les informations que nous avons récoltées, que peu de rapports lient les deux entités au cours du processus d'AI. Seuls des échanges d'ordre méthodologique³⁷ peuvent avoir lieu, conformément à l'All.

Ici encore, les deux institutions semblent travailler de manière autonome. Même si elles ne sont pas contre l'idée de pouvoir partager des informations, elles ne l'ont jusqu'à ce jour jamais fait.

- *La qualité des relations dans le triangle interinstitutionnel*

Nous voyons que les relations entre les trois institutions sont assez maigres. Les AI cristallisent même parfois les difficultés concernant l'entendement du rôle institutionnel respectif de chaque entité sur la scène

³⁶ Notons que le Parlement dispose d'une unité de surveillance du Conseil européen (ECOS) – Voir annexe 9. « Le Parlement surveille de près tous les engagements pris lors des sommets européens, grâce à son service de surveillance du Conseil européen. Chaque ensemble de conclusions du Conseil européen est examiné afin d'identifier quels engagements ont été conclus par les États membres. Le service fournit également des informations au Président du Parlement européen afin de l'aider à préparer sa participation aux réunions du Conseil européen, où il vise à défendre la position du Parlement sur les questions clés à l'ordre du jour du sommet. » (Site internet, European Parliamentary research services, traduit par nos soins).

³⁷ Mr Schwab nous faisait d'ailleurs part d'une récente réunion de ce genre entre les membres de l'EPRS et du Conseil.

européenne. Nous pouvons regretter que ces outils – considérés comme vivants – ne fassent pas l’objet de discussions globales permettant sa mise à jour.

Même si les trois institutions se sont accordées sur l’aspect bénéfique de l’analyse d’impact comme outil améliorant la qualité de la législation, il apparaît que le Conseil remette en doute la qualité interinstitutionnelle de celui-ci.

a. Rédaction sensible de l’AI en matière d’analyse d’impact

Comme nous avons déjà pu le mentionner, la coordination en matière d’AI a été en grande partie établie par l’accord interinstitutionnel. Cependant, celui-ci ne s’est pas négocié facilement. En effet, le Parlement et le Conseil ont fermement bataillé pour que la phrase ci-dessous soulignée soit incorporée au point 15 de l’accord actuel :

« Lorsqu’ils le jugeront approprié et nécessaire aux fins du processus législatif, le Parlement européen et le Conseil effectueront des analyses d’impact des modifications substantielles qu’ils apportent à la proposition de la Commission. » (Union européenne, 2016, point 15).

Selon Mr Johnstone, chef d’unité adjoint au secrétariat général de la Commission, l’accord voulait au départ être plus coercitif à l’encontre des colégislateurs parce que ceux-ci avaient eu peine à développer leur système d’analyse d’impact dans leur institution respective. Néanmoins, cette proposition initiale n’a jamais été acceptée par ces derniers. Les larges discussions échauffées ont donc mené au rajout de l’énoncé souligné. Le PE et le Conseil ne sont donc, aujourd’hui comme avant, qu’« encouragés » à mener une AI pour tout amendement substantiel, s’ils l’estiment nécessaire.

S’il semblait aussi important pour les 2 institutions d’ajouter cet extrait, c’est parce que celles-ci ont vu dans la proposition initiale de la Commission une tentative de boycott de leur pouvoir politique. En effet, la proposition exemptée de sa partie soulignée aurait obligé le PE et le Conseil à élaborer des AI pour tout amendement jugé substantiel à la proposition originale. Cette obligation, en vertu de l’investissement en temps, en moyens et en ressources, aurait fortement réduit la possibilité des institutions à modifier le texte présenté (Van den Abeele, 2015) et les colégislateurs auraient alors été largement restreints dans l’application de leur devoir politique³⁸.

Mr Collovà, membre de l’unité IMPA à l’EPRS, rajoute que d’un point de vue pratique, les colégislateurs n’ont ni les moyens ni les ressources nécessaires pour justifier tous leurs amendements. De plus, comme nous l’avons déjà mentionné, cette disposition ne semble pas avoir de sens aux yeux de certains parlementaires et aux yeux de certains membres du Conseil. Si le PE et le Conseil détiennent le droit d’amender les propositions

³⁸ Il aurait, en effet, été facile pour certaines délégations et partis politiques eurosceptiques de ralentir, voire bloquer, le processus législatif en considérant tous les amendements apportés comme substantiels et nécessitant donc une AI.

de la CE, c'est en vertu leurs légitimités démocratique et politique. Ces dernières devraient être jugées suffisantes et ne pas devoir être conditionnées à la conduite d'analyses techniques.

- *De l'importance de la « substantialité »*

Nous venons de voir que les principaux enjeux des rapports interinstitutionnels se concentrent autour de cette invitation à conduire des AI pour des *amendements substantiels*. Mais qu'est-ce que cet adjectif signifie véritablement ? Selon l'AI, il appartient à chacune des institutions de définir la notion.

La Commission et le Parlement ont une opinion quasi-similaire sur la question. Selon eux, la notion nécessite une explication au cas par cas³⁹. Mr Collovà, membre de l'unité IMPA du Parlement européen, rajoute que le fait de ne pas avoir défini cette notion de manière officielle n'a jamais empêché son institution à effectuer son travail.

Le secrétariat général de la Commission, en la personne de Mr Johnstone, tente néanmoins de définir une approche globale. Selon lui, cette définition vient « instinctivement » et doit être établie sur certains critères : à savoir est-ce que l'option a été étudiée dans l'AI de la CE ou non ? ; est-ce qu'elle implique de nouveaux impacts macroéconomiques ? ; est-ce qu'elle affecte d'importantes parties prenantes et impute aux PME ?

Au Conseil, c'est une autre histoire. L'élaboration d'une définition précise et sans équivoque fait l'objet de nombreuses discussions. La définition arrêtée jusqu'à présent par l'institution est la suivante : des amendements substantiels sont « amendements influençant considérablement la proposition de la CE ». Soit une précision tautologique, dont Mr Schwab, avoue le manque de clarté.

Cependant, une précision claire de la notion pourrait avoir des effets néfastes sur l'organisation des négociations au sein du Conseil. Les délégations, dont les intérêts divergent, pourraient facilement conditionner l'acceptation des propositions d'amendement adverses par la conduite d'une AI. Or nous savons, que chaque pays n'a pas des moyens et des ressources similaires pour conduire ce genre d'analyse. Une définition claire pourrait dans ce cas porter atteinte au devoir politique des groupes nationaux à l'intérieur du Conseil.

C'est en partie pour cette raison qu'aucune délégation ne veut - et peut - prendre le risque d'établir précisément la notion de « substantiel ». Willermain (2015, p.4) soutient que si la notion était définie, les analyses d'impact pourraient être utilisées, par certains états au Conseil, comme un outil empêchant et postposant indéfiniment la prise de décision politique. Les AI constitueraient alors un danger véritable pour le développement du processus législatif.

La situation est donc sans fin. Le Conseil se dit bloqué par l'« imprécision » de sa tâche – conduire une AI pour chaque amendement *substantiel* – mais l'établissement d'une définition claire de cet adjectif risque de compromettre la dimension politique de l'institution.

³⁹ Au service de recherche du Parlement européen, on laisse la liberté aux commissions parlementaires de réfléchir à la substantialité ou non des amendements qu'ils proposent.

Cette situation est regrettable lorsque l'on sait que la conduite d'AI par les colégislateurs permettrait une prise de décision responsable et fondée tout au long du cycle politique. Il n'est pas question ici pour l'étude technique de remplacer la décision politique mais bien d'assurer que ces décisions soient bénéfiques et cohérentes avec l'intérêt général européen.

b. Du désavantage des méthodologies

Nous venons de voir que le manque de clarté quant aux termes employés peut mener à des impasses assez critiques. Il est donc d'autant plus inquiétant de constater que le point 24 de l'All 2016 sous-tend que les 3 institutions peuvent posséder leur propres lignes directrices en matière de consultation, d'analyses d'impact et d'évaluations ex post.

Cette nouvelle proposition dénote avec les logiques de l'All de 2003 (Union européenne, 2003) et de l'approche commune interinstitutionnelle concernant les analyses d'impact de 2005 (Union européenne, 2005). Celles-ci soutenaient l'ambition d'aller vers une méthodologie commune⁴⁰.

Actuellement, ce n'est plus le cas. L'All 2016 mentionne, en effet, qu' « Il appartient à chacune des trois institutions de déterminer comment elle organise son travail d'analyse d'impact, y compris ses ressources organisationnelles internes et le contrôle de la qualité » (Union européenne, 2016, point 17).

Il est, selon nous, regrettable de ne plus trouver cette volonté d'aller vers une méthodologie commune pour la conduite des analyses d'impact. En effet, celle-ci aurait pu contribuer à la fluidité et à la mouvance de ces outils analytiques dans la bulle institutionnelle européenne (Renda, 2015).

Selon Mr Schwab, si 3 méthodologies différentes peuvent exister, c'est en regard aux spécificités des 3 institutions. Les entités, ayant des sensibilités et des approches dissemblables, apportent des inputs différents, il est donc normal que leur traitement ne soit pas le même.

Aujourd'hui, le PE possède donc son *handbook*, le Conseil sa *guidance indicative pour les groupes de travail* et la CE les nouvelles *lignes directrices* et leur *toolbox*.

Mais seules les lignes directrices et le toolbox de la Commission traitent avec profondeur la question de la réalisation et des fondamentaux des analyses d'impact ; le *Handbook* et la *guidance indicative* présentant des considérations plus générales à respecter, mais se s'attaquant pas à l'élaboration proprement dite de ces études. D'après les commentaires de Mr Collovà, membre de l'unité IMPA de l'EPRS, la méthodologie de base concernant les analyses d'impact est celle décrite dans les lignes directrices du « Mieux légiférer ».

Cependant, dans notre perspective, les 500 pages publiées par la Commission ne parviennent pas à fixer une méthodologie parfaitement claire. En effet, celles-ci laissent une certaine marge de manœuvre aux colégislateurs. Comme Mr Timmermans le disait, il s'agit d'un livre cuisine. Malheureusement pour lui, il ne semble indiquer qu'une recette générale sans mention des ingrédients et des quantités.

⁴⁰ Pour une comparaison des propositions des All relatives à la création d'une méthodologie commune, se reporter à l'annexe 8.

Et pour cause, même au sein de la Commission, la question ne fait pas l'unanimité. Tandis que le secrétariat général pousse vers plus d'analyse coût-bénéfice, les DG sont, quant à elles, plus sensibles aux analyses multicritères - analysant séparément les charges administratives, l'impact sur les PME, les impacts sociaux, le respect des droits fondamentaux, etc. (Renda, 2015 ; Parlement européen, 2015).

Selon nous, l'établissement d'une méthodologie commune – en interne mais également entre institutions – semble importante, voire primordiale. Comment, en effet, accentuer le caractère interinstitutionnel des outils analytiques si ceux-ci utilisent 3 méthodes d'analyse différentes incomparables ? Confronter, en effet, une analyse multicritères à une analyse coût-efficacité ou coût-bénéfice ne peut mener à aucune conclusion pertinente. Pourtant il est possible qu'une telle situation se produise.

3. Conclusion - Déséquilibre du triangle institutionnel

Les AI sont initialement élaborées dans le but de coordonner le travail interinstitutionnel et de faciliter les possibilités d'un accord (Dunlop & al, 2015). Nous pourrions donc imaginer qu'elles contribuent à développer un environnement institutionnel harmonieux.

Or nous avons vu que ces outils cristallisent des enjeux plus globaux relatifs à la définition des rôles des 3 institutions. En conséquence, nous assistons à une critique assez unanime dénonçant l'instrument analytique comme étant à la source d'un déséquilibre entre les 3 pouvoirs. En effet, l'argumentaire accuse le processus d'AI de concentrer le pouvoir décisionnel au sein de la Commission.

Selon de Sadeleer (2015), « la Commission tente de corseter les pouvoirs législatifs revenant au Parlement et au Conseil, en amont comme en aval ». D'une part, la CE tenterait, via ses études scientifiques, de blinder ses propositions à toutes modifications. D'autre part, en astreignant les deux autres entités à produire des études d'impact pour tout amendement substantiel, la Commission tente de réduire encore une fois, leur possibilité d'amender.

Selon Pascal Durant, eurodéputé chez *Europe Ecologie des Verts*, partage son avis. Pour lui, les AI déséquilibrent le jeu institutionnel en remettant aux mains d'experts et de technocrates un pouvoir politique originellement destiné aux parlementaires (Voegele, 2015). C'est également un argument repris par le Conseil. Dans la vision de l'institution, suppléer ses amendements par des études techniques est une atteinte à sa légitimité politique naturelle.

Parallèlement à cela, d'autres ont regretté que les colégislateurs, mais particulièrement le Conseil, ne fassent pas plein usage de cet outil mis à leur disposition. Le manque d'entrain dont ils ont fait preuve au commencement du processus a freiné l'évolution de la compréhension des études d'impact comme des documents vivants permettant le suivi de la progression des développements des propositions de la Commission. Renda (2015) considère donc que le processus d'analyse d'impact est inachevé. Les dispositions des réglementations adoptées par les 3 institutions ne sont jamais véritablement et totalement soutenues par des analyses sérieuses des conséquences de leur implémentation sur les citoyens et les entreprises. Mr Johnstone, chef adjoint de l'unité de l'analyse d'impact du SG de la Commission, affirme que pour « Mieux

légiférer », il faut une réelle collaboration entre les sommets du triangle interinstitutionnel. Or, celle-ci n'existe pas.

En conclusion, nous pouvons affirmer qu'il y a un réel déséquilibre du triangle interinstitutionnel. Cependant l'explication peut varier en fonction des affinités entretenues avec le dossier « Mieux légiférer ». Si on est sceptique à l'égard de la politique transversale de cette nouvelle Commission, on conclura plus facilement que les pouvoirs se concentrent de plus en plus au sein de l'institution initiatrice. Si par contre on est « pro », on expliquera cette concentration par le manque d'investissement passé et présent des colégislateurs.

V. Conclusions

L'analyse présentée dans ce TFE avait pour but de révéler les dimensions politiques que pouvaient posséder les analyses d'impact européennes.

En ce sens, nous avons premièrement examiné le processus d'études d'impact d'un point de vue historique ; en mettant à jour les principaux développements du dossier « Mieux légiférer ». Nous avons ainsi pu attirer l'attention sur le contexte politique global dans lequel ces instruments sont nés. Si le « Better Regulation » avait pour but premier de rendre la législation plus efficace, le dessein de ce dernier s'est vite transformé. En effet, la poursuite d'un objectif économique est venue supplanter cette recherche première de qualité. A l'heure actuelle, le dossier est accusé par une partie de la société civile d'engendrer une dérégulation.

L'évolution de l'agenda « Mieux légiférer » a également façonné au cours du temps la pratique des AI. Un focus sur les répercussions économiques et une prolifération des filtres d'évaluation ont pu éloigner les analyses d'une vision intégrée et holistique du problème ciblé.

Nous avons rétréci, ensuite, l'échelle d'analyse pour nous concentrer sur l'élaboration même des études d'impact au sein des 3 institutions européennes. Cette étude nous a permis d'affirmer que les AI sont perméables à l'influence politique et ont même besoin de son impulsion. Que cela soit à la Commission, au Parlement européen ou au Conseil de l'Union européenne, nous avons vu que leur conduite est sous-jacente à des intérêts politiques spécifiques.

A la CE, le travail politique et technique s'élabore de manière parallèle. Des conflits d'intérêts peuvent donc avoir lieu. Pour y remédier, l'institution initiatrice a mis en place un comité de contrôle. Cependant, la question de l'externalisation entière, partielle ou nulle de ce bureau soulève toute une série de questions d'ordre institutionnel et politique. Où doit s'arrêter la défense des intérêts européens par la Commission ? Jusqu'où peut s'immiscer son pouvoir politique ?

Au Parlement, si les jugements politique et technique sont dissociés, il reste que le premier engendre l'autre. Le système d'analyse d'impact dans l'institution démocratique se fait exclusivement par consensus politique.

Au conseil, la dimension politique tient, quant à elle, à la question même de l'aboutissement ou non de ce processus analytique.

Enfin, nous avons évalué la dynamique du processus d'analyse d'impact sur base des relations entre les 3 entités européennes. Il s'avère que les études voyagent et évoluent peu, voire trop peu, dans le triangle interinstitutionnel. Tandis que le Parlement est très indépendant de la Commission, le Conseil semble, lui, très peu motivé à jouer son rôle pourtant établi depuis l'All de 2003. En définitive, les analyses d'impact ne semblent pas contribuer à une plus grande coordination et harmonie entre les 3 institutions. Le mécanisme analytique a indéniablement rendu la Commission plus puissante, et déséquilibré le jeu des pouvoirs au sein de l'Union. Mais il convient de se demander si les colégislateurs ont suffisamment saisi l'opportunité offerte par le processus analytique.

Ainsi, plus que de simples instruments techniques, les AI sont dotés d'une réelle dimension politique. Ce constat a nourri les controverses sur leur nature véritable amenant donc des craintes et des espoirs.

Du côté de l'espoir, nous avons ceux qui voient l'AI comme un outil efficace aidant à l'émergence de politiques européennes concrètes et effectives. La traque aux charges administratives et réglementaires est excusée au bénéfice de plus de clarté. « Mieux légiférer » peut parfois alors, effectivement, rimer avec « moins légiférer ».

La famille des sceptiques voit, quant à elle, dans cette chasse aux lourdeurs réglementaires, la poursuite d'un objectif économique ultra-libéral poussant à la dérégulation. L'Union s'auto-limite au détriment de l'intérêt social et environnemental.

Nous espérons avoir rempli la mission que ce travail s'était donné. Loin de vouloir décrédibiliser le processus d'AI, celui-ci voulait mettre en garde le lecteur contre une appréciation naïve de ces documents. Les études d'impact ne doivent pas être prises pour acquises mais nécessitent toujours une lecture prudente.

Cet écrit n'est pas exhaustif. En se focalisant essentiellement sur les analyses d'impact, nous avons occulté toute une partie du système d'évaluation européen : à savoir principalement les évaluations ex post et le monitoring. Une analyse semblable, à celle ici pratiquée, pourrait se montrer pertinente.

Une étude additionnelle des consultations publiques pourrait également être intéressante. En effet, l'autre pilier du « Mieux légiférer » a été considérablement renforcé sous la nouvelle Commission et il serait judicieux d'en étudier les modalités politiques.

Nous espérons cependant avoir déjà répondu à une série d'interrogations avec cet écrit.

BIBLIOGRAPHIE

- Allio L. & Renda A. (2010) *Evaluation of administrative burden reduction programs*, OCDE, Paris.
- Akse E. (2013) *Influencing the preparation of EU legislation, a practical guide to working with impact assessments*, John Harper Publishing, London.
- Akse E. (2015) *Impact Assessment by the European Commission: what changed with the Better Regulation Package? 2015 Addendum for the 2013 publication "Influencing the preparation of EU legislation, a practical guide to working with impact assessments"*, En ligne <https://www.johnharperpublishing.co.uk/wp-content/uploads/Influencing-the-Preparation-of-EU-Legislation-A-Practical-Guide-to-Working-with-Impact-Assessments-Better-Regulation-Guidelines-Addendum.pdf> Consulté le 04/03/2016.
- Akse E. (2016) "How to work with Impact assessments and consultation to shape EU laws?", *Training session* at The Library Ambiorix, 28 & 29 July 2016, Brussels.
- Chase P. & Schlosser A. (2015) "Better Regulation – An Ongoing Journey", *The European Journal of Risk Regulation, Special issue on the Better Regulation Package*, n°3 | 2015, p.378-379.
- Collovà C. (2015a) "How does ex-ante impact assessment work in the EU?", *European parliament briefing, Better Law-Making in Action*, EP 528.809, February 2015.
- Collovà C. (2015b) "Ex-ante impact assessment in the European Commission's new Better Regulation Guidelines", *European parliament briefing, Better Law-Making in Action*, PE 528.825, Brussels, December 2015.
- Collovà C. (2016) Entretien face-to-face avec Mr Collovà, membre de l'unité d'analyse d'impact ex ante du service de recherche du Parlement européen – 27/07/2016.
- Commission européenne (2001) *Communication de la Commission sur l'avenir de L'union européenne, Réinventer la méthode communautaire*, COM (2001) 727 final, Bruxelles, 05/12/2001.
- Commission européenne (2002a) *Communication de la Commission, Plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire »*, COM(2002) 278 final, Bruxelles, 05/06/2002.
- Commission européenne (2002b) *Communication from the Commission on impact assessment*, COM (2002) 276 final, Brussels, 05/06/2002.
- Commission européenne (2003) *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire*, COM (2003) 71 final, Bruxelles, 11/02/2003.
- Commission européenne (2005) *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne*, COM (2005) 97 final, Bruxelles, 16/03/2005.

Commission européenne (2007) *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'union européenne*, COM (2007) 23 final, Bruxelles, 24/01/2007.

Commission européenne (2009) *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'UE Plans sectoriels d'allègement et actions pour 2009*, COM (2009) 544 final, Bruxelles, 22/10/2009.

Commission européenne (2010) *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne*, COM (2010) 543 final, Bruxelles, 08/10/2010.

Commission européenne (2012) *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Pour une réglementation de l'UE bien affûtée*, COM (2012) 746 final, Strasbourg, 12/12/2012.

Commission européenne (2013) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Réglementation intelligente - répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises*, COM (2013) 122 final, Bruxelles, 07/03/2013.

Commission européenne (2014a) *Communication du président à la Commission, Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019*, C(2014) 9004, Bruxelles, 11/11/2014.

Commission européenne (2014b) *Impact Assessment Board 2014 activity statistics*, En ligne : http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_stats_2014_en.pdf

Commission européenne (2014c) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Programme pour une réglementation affûtée et performante: situation actuelle et perspectives*, COM (2014) 368 final, Bruxelles, 18/06/2014.

Commission européenne (2015a) *Communication à la Commission, Comité d'examen de la réglementation, Mission, tâches et composition*, C (2015) 3262 final, Strasbourg, 19/05/2015.

Commission européenne (2015b) *Décision du Président de la Commission européenne du 19.5.2015 instituant un comité indépendant d'examen de la réglementation*, C (2015) 3263 final, Strasbourg, 19/05/2015.

Commission européenne (2015c) *Impact Assessment board / Regulatory Scrutiny Board 2015 activity statistics*, En ligne : http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_rsb_stats_2015.pdf

Commission européenne (2015d) *Communiqué de presse, Programme pour une meilleure réglementation: renforcer la transparence et l'examen des initiatives de l'UE pour mieux légiférer*, Strasbourg, 19/05/2015. En ligne http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_fr.htm Consulté le 20/08/2016

Commission européenne (2015e) *Commission staff working document, Better Regulation Guidelines*, SWD (2015) 111 final, Strasbourg, 19/05/2015.

Commission européenne (2015f) *Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE*, COM (2015) 215 final, Bruxelles, 19/05/2015.

Conseil de l'Union européenne (2016) *Impact assessment – indicative guidance for Working Party Chairs*, 9790/16, non publié, Brussels, 09/06/2016.

Conseil européen (1992) *Conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Edimbourg*, 11-12 décembre 1992

Conseil européen (2000) *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne*, 23 et 24 mars 2000

Conseil européen (2001) *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Göteborg*, 15 et 16 juin 2001

De Sadeleer N. (2015) "UE: le mauvais côté de la « Better Regulation » ", *La libre.be*, 28/05/2015 En ligne <http://www.lalibre.be/debats/opinions/ue-le-mauvais-cote-de-la-better-regulation-5565e18735704bb01c81ab1d> Consulté le 07/07/2016.

Dunlop C. A. & Radaelli M. R. (2015) "Impact Assessment in the European Union: lessons from a Research Project", *The European Journal of Risk Regulation, Symposium on Policy Evaluation in the EU*, n°1 | 2015, p.27-34.

Emerson M. (2014) "Proportionality needed in the subsidiarity debate in the EU – Appraisal of the British and Dutch initiatives", *Centre for European Policy Studies, CEPS essay*, n°11 | 2014, p.1-7.

Herbert D. (2016) Entretien face-to-face avec Mr Herbert, directeur du Comité indépendant d'examen de la réglementation de la Commission européenne – 27/07/2016.

Hélin S. (2015) "Mécanismes démocratiques du Parlement européen », *Cours dispensé à l'IHECS*, année académique 2015-2016.

Hoorens S. (2015) ""Better Regulation": Why Timmermans should go beyond the regulatory Scrutiny Board", *EurActiv.com*, 22/05/2015, En ligne: <http://www.euractiv.com/section/science-policy-making/opinion/better-regulation-why-timmermans-should-go-beyond-the-regulatory-scrutiny-board/> Consulté le 20/07/2015.

Johnstone D. (2016) Entretien face-to-face avec Mr Johnstone, chef adjoint d'unité de l'analyse d'impact du secrétariat général de la Commission européenne – 22/07/2016.

Mandelkern group report (2001) *Final report*, 13/11/2001 En ligne http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf Consulté le 17/07/2016.

Meuwese A. (2015) "Regulatory Scrutiny in Transition", *The European Journal of Risk Regulation, Special issue on the Better Regulation Package*, n°3 | 2015, p.359-360.

PACT European affairs (2015) *The better regulation package and inter-institutional agreement, 10 graphs to help you understand*, Brussels, June 2015.

- Parlement européen (2015) *Best practices in legislative and regulatory processes in a constitutional perspective: the case of the European Action, In depth analysis for the AFCO Committee*, PE 536.483, Brussels, 2015.
- Parlement européen (2016) *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value – activity report for July 2014 - December 2015*, PE 558.790, Brussels, April 2016.
- Radaelli M. C. & Schrefler L. S. (2015) “Contribution to the Better Regulation Debate”, *The European Journal of Risk Regulation, Special issue on the Better Regulation Package*, n°3 |2015, p.357-358.
- Renda A. (2015) “Too good to be true? A quick assessment of the European Commission’s Better Regulation Package”, *Centre for European Policy Studies, CEPS special report*, n°208 |2015, p.1-12.
- Schwab K. (2016) Entretien face-to-face avec Mr Schwab, chef d’unité de la préparation de la présidence et du Conseil, direction Politique générale du Secrétariat général du Conseil de l’Union européenne – 05/08/2016.
- Union européenne (2003) *Accord Interinstitutionnel « Mieux légiférer »*, C 321/1, 31/12/2003.
- Union européenne (2005) *Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA)*, En ligne http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/ii_common_approach_to_ia_en.pdf Consulté le 25/08/2016.
- Union européenne (2016) *Accord Interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l’union européenne et la Commission européenne du 13 avril 2016 « Mieux légiférer »*, L 123/1, 12/05/2016.
- Van den Abeele E. (2009) *L’agenda mieux légiférer de l’Union européenne*, courrier hebdomadaire du CRISP n°2028/2029, Centre de recherche et d’information socio-politiques, Bruxelles.
- Van den Abeele E. (2014) *La réglementation « intelligente, affutée et performante » de l’UE : une nouvelle bureaucratie au service de la compétitivité ?*, Working paper 2014.05, ETUI, Bruxelles.
- Van den Abeele E. (2015) « Mieux légiférer » : *une simplification bureaucratique à visée politique*, Working paper 2015.04, ETUI, Bruxelles.
- Vogel L. & Van den Abeele E. (2010) *Better Regulation: perspectives critiques*, rapport 113, ETUI, Bruxelles.
- Voegle D. (2015) “La Commission européenne veut mieux légiférer et cela pourrait se faire au détriment du Parlement européen”, *geopolis, francetvinfo.fr*, 17/07/2015 En ligne <http://geopolis.francetvinfo.fr/mieux-legiferer-en-europe-une-idee-qui-peut-facher-71481> Consulté le 07/07/2016.
- Willermain F. & Cioriciu A. (2015) “The Better Regulation package: creating Better Regulation, but for what kind of EU politics?”, *Egmont, European Policy brief*, N°39 |2015, p.1-5.
- Wegrich K. (2015) “Which results? Better Regulation and Institutional politics”, *The European Journal of Risk Regulation, Special issue on the Better Regulation Package*, n°3 |2015, p.369-370.

▪ *Sources internet*

Better Regulation watchdog, <http://www.betterregwatch.eu/> visité le 09/08/2016.

Commission européenne, Comité d'examen de la réglementation, http://ec.europa.eu/info/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fr Visité le 09/08/2016.

Commission européenne, REFIT, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/index_fr.htm
Visité le 09/08/2016.

Parlement européen, European parliamentary research services,
<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00031/European-Parliamentary-Research-Service> Visité le 25/07/2016

ANNEXES

1. Annexe 1 – Guide d’entretien pour Mr Duncan Johnstone, chef adjoint d’unité de l’analyse d’impact du secrétariat général de la Commission européenne – 22/07/2016

Duncan Johnstone – Interview – 22/07/2016	
<p>Thank you for receiving me.</p> <p>Do you allow me to record our discussion in order for me to listen to it again?</p> <p>Do I have your permission to quote you in my master thesis? Will I have to quote you in your name or in the name of the SG?</p>	
I. Secretariat general	
	<p>New BR guidelines strengthened the role of the secretariat general:</p> <p>➔ Juncker Commission gives the SG has more influence. The SG chairs the IA steering group. The members of the RSB are attached to the SG.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Why do you think it was necessary? - Do you think the new relation between the SG and the RSB is relevant in the research of more independence and impartiality? <p>BEFORE: DGs had a higher influence on the previous IAB. DGs always chaired the IA steering group.</p> <ul style="list-style-type: none"> - How do you work with the RSB? What are your relations with this committee like?
II. Regulatory Scrutiny Board	
	<p>The transformation of the IAB into RSB has received some critics:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ The project is not achieved. The EC has still the final word in the RSB. The board is an “in-house” body, not independent. ➔ 7 members in the RSB, enough to cover all domain of expertise? ➔ Way to empower the Commission, to the detriment of the EP and the Council <ul style="list-style-type: none"> - Why do you think this evolution was necessary? - From your point of view, what are the qualities and weaknesses of the RSB? <p>Independence of the RSB:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Which mechanisms have been put in place to secure the independence of the RSB? <ul style="list-style-type: none"> • From external pressure? (Lobbyist) - How can the RSB preserve the impartiality of the evidence gathering and the choice of options made in the IA?
<p>III. 2016 Inter Institutional Agreement on BR</p>	
	<p>Point 15 : “The European Parliament and the Council will, <i>when they consider this to be appropriate and necessary for the legislative process</i>, carry out impact assessments in relation to their substantial amendments to the Commission's proposal (...) The definition of a 'substantial' amendment should be for the respective Institution to determine.” <i>(when officially published)</i></p> <p>This point has been highly criticised. Before it was officially published: the sentence in bold wasn't there. And at the moment the EP and the Council argued that this proposal would prevent them to amend the Commission proposal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - What is the reply of the SG on this? - What does this point mean now? Nothing compulsory anymore. Can we conclude it is no more than “recommended” to carry out an IA? The decision belongs now to each institution. - How does it works in practice? - Could you be able to tell me what the Commission considers to be a “substantial” amendment? Have you ever heard that the EP and Council have settle a definition? - Does the fact that there is no common definition bring some methodological problems. <p>Point 17: “Each of the three Institutions is responsible for determining how to organise its impact assessment work, including internal organisational resources and <u>quality control</u>.” Each institution have to develop its own methodology.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Isn't it dangerous to allow each institution to apply their own method for quality control?

	<ul style="list-style-type: none"> - Why the choice of 3 methodologies instead of one? <p>Point 17: The 3 institutions have to “<u>cooperate</u> by exchanging information on best practice and methodologies relating to impact assessments”.</p> <ul style="list-style-type: none"> - How does this cooperation take place? <p>IA at the EP and Council level :</p> <ul style="list-style-type: none"> - A way for the Commission not to be blamed for the adopted legislation and for the EP and the Council to be made responsible for their amendments? - A way to regain the trust of the citizens?
Link with the European Parliament	<ul style="list-style-type: none"> - Do you have regular contacts with committees of the EP or with the EPRS? - Have the EP ever made an IA on a “substantive amendment” since the publication of the BR guidelines? <p>If yes, what kind of feedback did you received?</p>
Link with the Council of the UE	<ul style="list-style-type: none"> - Do you have regular contacts with working groups or with the Corepers? - Have the Council ever made an IA on a “substantive amendment” since the publication of the BR guidelines? <p>If yes, what kind of feedback did you received?</p>

2. Annexe 2 – Guide d’entretien pour Mr Didier Herbert, directeur du Comité indépendant d’examen de la réglementation de la Commission européenne – 27/07/2016

DIDIER HERBERT – DIRECTEUR RSB – 27/07/2016
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Directeur au RSB – 6mois. NB : RSB effectif depuis 1er juillet 2015. ▪ Director for Internal Market, Entreprise, Competitiveness, Industry and Growth Policies - 4ans. ▪ Head of Unit, Directorate General Industry – 11ans.
<p>Thank you for receiving me.</p> <p>Do you allow me to record our discussion in order for me to listen to it again?</p> <p>Do I have your permission to quote you in my master thesis? Will I have to quote you in your name or in the name of the SG?</p>

I. Regulatory Scrutiny Board – Comité indépendant d'examen de la réglementation.	
<p>Accord du RSB nécessaire pour faire AI ? & Accord non nécessaire pour oublier et proposer ?</p>	<p>RSB a des pouvoirs étendus. Aujourd'hui, il couvre tout le cycle politique. (+ évaluations rétrospectives et REFIT).</p> <p>La transformation de l'ancien IAB en RSB a été sujette à de nombreuses critiques. Néanmoins vous avez accepté d'y travailler :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pourquoi avoir accepté ce poste ? - Trouvez-vous que cette évolution soit une bonne transformation, voire une transformation nécessaire ? <p>Présentation du RSB sur le site internet de la Commission :</p> <p>Suivant la décision du Président de la CE instituant un CER, le « comité est composé de <u>7 membres</u> : la <u>présidente</u>, <u>3 fonctionnaires de la CE</u> et <u>3 agents temporaires</u> ». La décision précise également que le « <u>comité est assisté par 3 personnes au maximum</u>, sélectionnés par le président ».</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pouvez-vous me dire pourquoi les membres externes ne sont pas listés dans les membres du RSB sur le site internet ? (Actualisé en mars 2016). - Comment sont intégrés les membres externes ? - Et qui sont les 5 personnes listées en dessous ? Que font-elles ? <p>Organisation du RSB :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comment travaillez-vous ? Chacun a son dossier ou vous travaillez en équipe sur chaque dossier ? <p>L'avis positif du RSB est nécessaire ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Est-ce que l'avis positif du RSB est-il vraiment nécessaire pour que le processus décisionnel puisse continuer ? - Apparemment, le collège des commissaires peut outrepasser la décision du RSB. Comment ça se fait ? Pouvez-vous m'expliquer ? - Le collège des commissaires peut-il aller à l'encontre de l'avis du RSB ? Et baser l'écriture d'une initiative sur d'une AI jugée insuffisante ?

Tout projet d'AI doit recevoir un avis positif du RSB pour que la consultation interservices puisse être lancée.

- Est-ce que la consultation interservices n'a-t-elle pas lieu de manière parallèle à l'écriture de l'IA ?

Nom complet : « Comité indépendant d'examen de la réglementation. »

- Qu'est-ce qui revendique cet adjectif d'indépendant ? Qu'est-ce qui justifie cette appellation de « comité « indépendant » » ?

Selon certains le RSB devrait être une **entité complètement extérieure** à la Commission (de façon à garder une indépendance quant aux pressions politiques internes). D'autres disent que le RSB doit rester un **in-house body** et ceci en respect au dr/devoirs de la CE comme définis dans les traités.

- Que pensez-vous de cette querelle ? Quelle est votre position ?
- L'implication de personnes extérieures à la CE est-elle une bonne ou une mauvaise chose ?
-

Le **RSB est toujours le reflet de la CE** : car pour avoir un accord, il faut une majorité donc 4 personnes (exact nombre de fonctionnaires de la CE) et en cas d'égalité c'est le président issu de la CE qui tranche.

- Quelle influence peuvent alors jouer les membres externes ?

[Décision du Président de la CE instituant un CER] :

(4) « il y a lieu que le Comité d'examen de la réglementation accomplisse ses **tâches en toute indépendance** et **élabore ses avis de manière autonome** par rapport à toute institution, tout organisme, tout office ou toute agence, à l'échelon tant national qu'euro péen »

ART 4 « Les membres du comité et le personnel d'appui accomplissent leurs tâches en toute indépendance et ne sollicitent ni ne reçoivent aucune instruction. Ils **déclarent au président** ou, dans le cas de ce dernier, au président de la Commission **tout conflit d'intérêts potentiel** concernant un rapport donné. »

- Est-ce que l'autonomie et l'indépendance du comité repose exclusivement sur la bonne volonté de ses membres à jouer le jeu de la transparence ?

[Communication à la Commission CER, missions tâches et composition] :

« Le comité peut solliciter un conseil auprès des services et des fonctionnaires de la Commission ou auprès d'experts externes en gardant à l'esprit la nécessité d'évaluer tout conflit d'intérêts potentiel. »

- Jusqu'ici le comité n'a jamais fait appel à un groupe d'experts externes, je crois ? Pouvez-vous confirmer ?
- Avez-vous élaboré des procédures afin d'organiser ces appels à des groupes externes ? (afin d'éviter tout conflit d'intérêt ? Toute partie prise ?).
- Comment préserver l'indépendance et l'autonomie dans ce cas ?
- Et fait appel à un service de la Commission ou à des fonctionnaires ?
- Plus informel ? Quelles mesures mises en place pour éviter toute pression politique interne ?

Analyse des statistiques de l'IAB et du RSB pour l'année 2015:

On voit que le RSB a eu une moyenne de 50% d'avis négatif (> 42% pour IAB).

- Comment l'expliquez-vous ?
 - o Hazard, les IA ont été de moins bonne qualité que d'hab.
 - o Le niveau d'exigence du RSB est plus haut ?
 - o Le niveau d'exigence est le même, RSB est simplement plus efficace ?

Le rapport d'activité dit que le RSB demande à ce que d'autres catégories d'impacts soient prises en compte.

- Est-ce que vous pouvez m'en dire plus ?

II. 2016 Interinstitutional Agreement

2005 - Point 16 : “To assist the Council and European Parliament in their subsequent impact assessment work, the **Commission agrees to share** any particular methodology used to prepare an impact assessment (**e.g. economic modelling, cost-benefit and/or cost-effectiveness analysis, multi criteria analysis**).”

- Savez-vous pourquoi ce point n’apparaît plus dans le nouvel accord interinstitutionnel?
- Est-ce que cela veut dire que la CE pourrait refuser de partager les méthodes utilisées lors de l’élaboration de l’AI?

2016 - Point 15 : “The European Parliament and the Council will, *when they consider this to be appropriate and necessary for the legislative process*, carry out impact assessments in relation to their substantial amendments to the Commission's proposal (...) The definition of a 'substantial' amendment should be for the respective Institution to determine.”

- Peut-on dire, en lisant ce point, que la tenue d’une AI pour le PE et le Conseil n’est qu’encouragée?
- Puisque la définition de substantiel est à définir par chaque institution, pouvez me dire si la CE a sa définition ? Cette question de définition apparaît centrale, mais l’est-elle vraiment ?

2016 - Point 17: “Each of the three Institutions is responsible for determining how to organise its impact assessment work, including internal organisational resources and quality control.” Each institution have to develop its own methodology.

- La création potentielle d’une méthodologie commune était bordée dans les accords de 2003 et 2005. Aujourd’hui, elle semble avoir été complètement oubliée. Pourquoi?
- Les lignes directrices laissent quand même une marge de manœuvre....
- L’accord de 2016 dit que chacune des 3 institutions pourraient posséder ses propres lignes directrices (point 24). Un commentaire?

III. Link with the Council and the European Parliament.	
	<ul style="list-style-type: none"> - Est-ce que vous avez des contacts réguliers avec le PE et avec le service de recherché du PE? <ul style="list-style-type: none"> o Comment se passent ces contacts? o Réguliers ? Sur quels sujets ? - Est-ce que vous avez des contacts réguliers avec le Conseil de l'UE? <ul style="list-style-type: none"> o Comment se passent ces contacts? o Réguliers ? Sur quels sujets ?

3. Annexe 3 – Guide d’entretien pour Mr Claudio Collovà, membre de l’unité d’analyse d’impact ex ante du service de recherche du Parlement européen – 27/07/2016

Claudio Collovà – EPRS IMPA Unit – 27/07/2016	
DG EPRS – Directorate Impact Assessment and European Added Value <ul style="list-style-type: none"> - Policy Cycle Unit (CYCL) - European Added Value Unit (EAVA) } Ex ante - Ex-Ante Impact Assessment Unit (IMPA) } - Ex-Post Impact Assessment Unit (IMPT) } Ex post - European Council Oversight Unit (ECOS) } - Scientific foresight Unit (STOA) } foresight - Global Trends Unit (TREN) } 	
Thank you for receiving me. Do you allow me to record our discussion in order for me to listen to it again? Do I have your permission to quote you in my master thesis? Will I have to quote you in your name or in the name of the EPRS?	
I. EPRS	
IMPA unit :	<ul style="list-style-type: none"> - How do you consider the EPRS: <ul style="list-style-type: none"> o As the parliament watchdog of the BR package? o As an extra service for the good application of the BR package? IMPA acts on independently (by providing initial appraisals) : <ul style="list-style-type: none"> - Does your unit scrutiny all IA made by the Commission? If no, on which criteria do you select the IA you will scrutiny?

	<p>IMPA provides also work on the request of parliamentary committees (detailed appraisals or compl and substitute IA – IA on substantial amendments).</p> <ul style="list-style-type: none"> - If I understood well, before a deeper analysis is done by your service a political consensus is needed in the committee? Don't you consider it dangerous knowing that political parity is not always respected in the committees? Some political influence can be done before the analysis... - Why are impact assessments of amendments always carried out by external experts? - How does it work? How do you select them? Are they consultancy agencies? Does it work by tender? - Does IMPA appeal to experts groups in another case? For detailed appraisals or complementary and substantive IA? - Do you ever have done a deeper analysis on an IA before the request of a committee? Are you allow to do so? Can you force committees/ MEPs to consider your study? - With which perspective do you address an IA? The Commission now mainly assesses impacts on competitiveness, digital market, etc. Do you put extra filters considering the IA? - Like: European added value? Cost of non-Europe? Deeper study of social/environmental impacts?
Other units :	<ul style="list-style-type: none"> - What kind of relations do you have with the Ex post IA units? Is there a lot of exchange of information? - What is the role of the ECOS unit (European Council oversight board)? Why is this unit necessary?
II. Interinstitutional Agreement 2016	
	<p>Point 15 : “The European Parliament and the Council will, <i>when they consider this to be appropriate and necessary for the legislative process</i>, carry out impact assessments in relation to their substantial amendments to the Commission's proposal (...) The definition of a 'substantial' amendment should be for the respective Institution to determine.” (<i>when officially published</i>)</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - This point is quite sensitive in the Council of the EU. Is it a sensitive point for the Parliament too? - I know this point went through a lot of negotiation by the Parliament and the Council of the UE. Could you explain me why the EP was so resistant to this proposal when it already does what it is assigned to? - What does mean “substantial” for the EP? Does it have a common position on it? - From the Commission point of view, this definition has no importance. It is a false debate, it is a case by case definition which should come instinctively. Do you have the same opinion? <p>Point 17: “Each of the three Institutions is responsible for determining how to organise its impact assessment work, including internal organisational resources and <u>quality control</u>.” Each institution have to develop its own methodology.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Does the issue of a single methodology for the 3 institutions seem important for the EP? - The issue to elaborate one single methodology for the 3 institutions was present in the IIA of 2003 and 2005. Do you understand why there is no will anymore to elaborate one single methodology in the 2016 agreement? Is it a good luck or is it regrettable from your point of view? - The 2016 IIA (point 24) says each of the 3 institutions could have their respective guidelines. Any comments? - The EC thinks the guidelines and the toolbox is the methodology the co-legislators should follow. Any comments? -
III. Relation with the Council and the Commission	
	<ul style="list-style-type: none"> - Is it true to say that IMPA and IMPT units have more contacts with the Commission and ECOS unit with the Council?
COUNCIL	<ul style="list-style-type: none"> - Does the IMPA unit maintain regular contact with the Council of the EU?

	<ul style="list-style-type: none"> - Do you work together with the working parties when scrutinising the Commission IA? Is there any exchange of information? - How do you take into account the positions of the Council? - Do you take them into account when assessing the Commission IA? The Council meeting are generally black boxes, how do you know them? - The Council tends to be described as the laziest institution in the field of IA development. Do you think it is justified? <p>I know that you oversee the European council work, through the ECOS unit.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Why European Council and not the Council of the EU? - Do you have contacts with the European Council?
COMMISSION	<ul style="list-style-type: none"> - Does the IMPA unit maintain regular contact with the Regulatory scrutiny board? - Now that the RSB is in place, have you noticed that the quality of Commission IAs has raised? - According to the Commission, you have a lot of informal contacts (exchange of information, methodological support). Do you confirm? <p>2005 All (Point 16): “To assist the Council and European Parliament in their subsequent impact assessment work, the Commission agrees to share any particular methodology used to prepare an impact assessment (e.g. economic modelling, cost-benefit and/or cost-effectiveness analysis, multi criteria analysis).”</p> <ul style="list-style-type: none"> - This point no longer appears in the new agreement. Do you understand why? - Do you have nowadays easy access Commission documents? - Is the Commission truly and totally transparent with the EPRS services?
<p>Do you want to add something? Or is it an important question I didn't ask?</p> <p>THANK YOU.</p>	

4. Annexe 4 – Guide d’entretien pour Mr Klaus Schwab, chef d’unité de la préparation de la Présidence et du Conseil, direction Politique générale du Secrétariat général du Conseil de l’Union européenne – 05/08/2016

Klaus Schwab – SG, General Policy (Council and Presidency Preparation) – 05/08/2016	
<p>The current Secretary General : M. Jeppe Tranholm-Mikkelsen (Danish) July 1, 2015 - June 30, 2020.</p> <p>The previous Secretary General : M. Uwe Corsepius 26 juin 2011 au 30 juin 2015</p>	
<p>Thank you for receiving me.</p> <p>Do you allow me to record our discussion in order for me to listen to it again?</p> <p>Do I have your permission to quote you in my master thesis? Will I have to quote you in your name or in the name of the General Secretariat?</p>	
I. Council position	
	<p>There is no specific unit for impact assessment at the Council</p> <ul style="list-style-type: none"> - Why? - Is establishing an IA unit now under consideration? <p>When Uwe Corsepius took his function he explained the decision not to create an IA unit in the council by two main reasons :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ There was not enough budget. (The use of external consultants is expensive and the institution needed to cut costs. - Do you have now the budget? - IA have become more and more important, each conclusions of the Presidency concludes so why don’t dedicate a part of the budget to it? - The Council is the one over the time that has influenced the most the orientation of IA, asking for additional tests and filters to be taken into account. ❖ The Commission is there to provide additional assistance if needed. It can carry out the AI for substantial amendments made by the Council. - Don’t you think this point contradict the IIA which made the Council responsible for carrying out IA by itself? - Do you understand that as Council disempowerment?

- Does Mr Tranholm-Mikkelsen have the same opinion as Uwe Corsepius?
- Have you noticed changes since the Mr Tranholm-Mikkelsen is in place?
- ❖ 12 MS were in favor of this Unit creation. (UK, Germany, Czech Republic, Estonia, Ireland, Finland, Latvia, Lithuania, Netherlands, Slovenia, Slovakia and Sweden).
- How understand the position?
- Is there still a wish from MS to create this Unit?

Competitiveness Council, 4 December 2014, point 16 : Council « AGREES that, in order to allow for the Commission to better explain and help delegations to better understand the objectives and effects of the Commission's proposals, the practice of **presenting the Commission's Impact Assessment (IA)** at an early stage of the debate at the relevant Council Working Parties and of **examining it through the indicative checklist** should be extended to all legislative proposals accompanied by an IA, and COMMITTS ITSELF to take the necessary steps in this respect, without delay ».

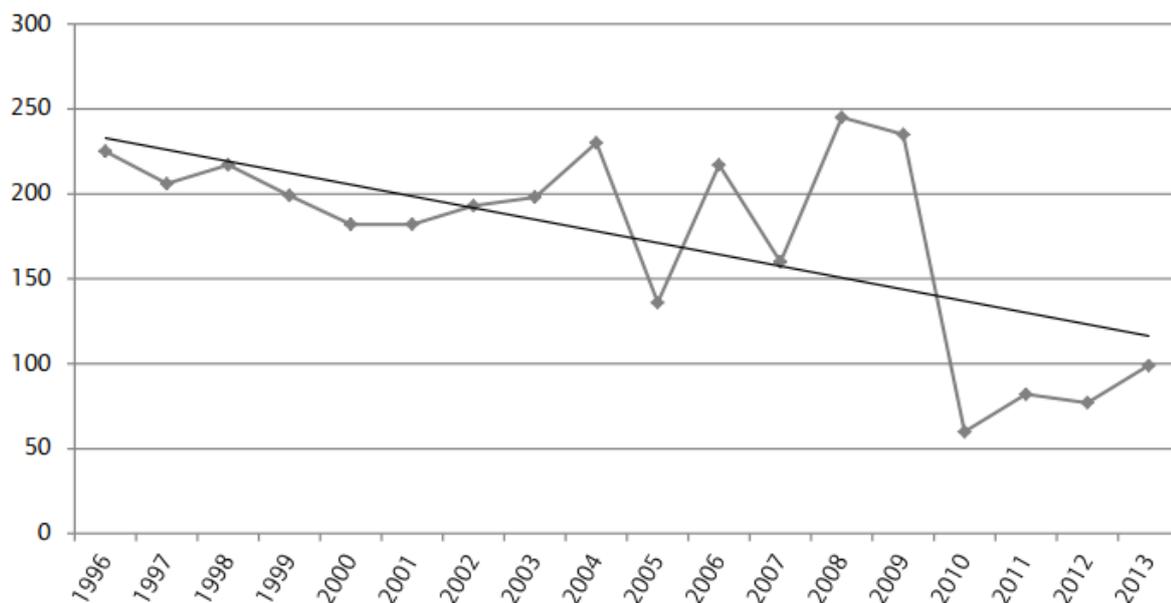
- Can you talk to me a little bit about this checklist the Council said it would put in place to examine IA?
- Which are the points under scrutiny in this checklist?
- Is it done for every IA? If no, which ones?
- ❖ The Council tends to be described as the laziest institution in the field of IA development.
- What do you have to say for the defence of your institution?
- ❖ Carrying out impact assessment for substantial amendments, is it a Council or a MS concerns?
- How many IA made by the council?

II.	Accord interinstitutionnel
	<p>Point 15 : “The European Parliament and the Council will, <i>when they consider this to be appropriate and necessary for the legislative process</i>, carry out impact assessments in relation to their substantial amendments to the Commission's proposal (...) The definition of a 'substantial' amendment should be for the respective Institution to determine.” <i>(when officially published)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Why is this point so sensitive for the Council of the EU? - I know this point went through a lot of negotiation. Can you explain me why the Council was so resistant to this proposal without the sentence in bold? - What does mean “substantial” for the council? Does the council have a common position on it? - From the Commission point of view, this definition has no importance. In their views, it is a case by case definition which should come instinctively. Do you have the same opinion? - I know that there is discussion about defining a definition of substantial. What can you tell me about it? <p>Point 17: “Each of the three Institutions is responsible for determining how to organise its impact assessment work, including internal organisational resources and <u>quality control</u>.” Each institution have to develop its own methodology.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Does the issue of a single methodology for the 3 institutions seem important for the Council? - The issue to elaborate one single methodology for the 3 institutions was present in the IIA of 2003 and 2005. Do you understand why there is no will anymore to elaborate one single methodology in the 2016 agreement? Is it a good luck or is it regrettable from your point of view? - The 2016 IIA (point 24) says each of the 3 institutions could have their respective guidelines. Any comments? - The EC thinks the guidelines and the toolbox is the methodology the co-legislators should follow. Any comments?

III. Relations with the other Institutions	
	<ul style="list-style-type: none"> - What kind of relations do the Council have with the Commission in regards to IA? - What kind of relations do the Council have with the European Parliament in regards to IA? Do you have relation with the EPRS? Do you know if their studies are used by the Council?
Do you want to add something? Or is it an important question I didn't ask?	
Thank you.	

5. Annexe 5 – Évolution du nombre d'actes adoptés par année

Nombre d'actes adoptés par l'UE par année (1996 - 2013) (Van den Abeele, 2015, p.38)



Source : EU Legislative Output 1999-2013 [database], Centre for Socio-political Data (CDSP, CNRS – Sciences Po) et Centre d'Études Européennes (CEE, Sciences Po) [producers], Centre for Socio-political Data [distributor]

« [L]e programme de travail 2009 de la Commission (...) comportait 12 initiatives stratégiques, 37 initiatives prioritaires et 33 initiatives de simplification, soit 82 initiatives au total, à comparer aux 23 initiatives du programme 2015, dont 9 d'entre elles sont des initiatives non législatives » (Van den Abeele, 2015, p.38).

6. Annexe 6 – Extraits relatifs à la compréhension générale du dossier « Mieux légiférer » au cours de l'évolution des AI.

Date de l'AI	Extraits relatifs à la compréhension générale du dossier « Mieux légiférer » au cours de l'évolution des AI.
2003	<p>« 25. Les trois institutions, chacune dans l'exercice de ses attributions respectives, veilleront à la qualité de la législation, à savoir à sa clarté, à sa simplicité et à son efficacité. Elles estiment qu'une amélioration du processus de consultation pré-législative et un recours plus fréquent aux analyses d'impact, tant ex ante qu'ex post, contribueront à cet objectif. (...) »</p> <p>« 28. Les trois institutions conviennent de l'apport positif des analyses d'impact pour améliorer la qualité de la législation communautaire (...). »</p>
2016	<p>Considérant « (2). Les trois institutions reconnaissent qu'elles ont conjointement la responsabilité d'élaborer une législation de l'Union de haute qualité et de veiller à ce que ladite législation se concentre sur les domaines où sa valeur ajoutée est la plus importante pour les citoyens européens, à ce qu'elle soit aussi efficace et effective que possible pour atteindre les objectifs stratégiques communs de l'Union, à ce qu'elle soit aussi simple et claire que possible, à ce qu'elle évite la réglementation excessive et les lourdeurs administratives pour les citoyens, les administrations et les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), et à ce qu'elle soit conçue de manière à faciliter sa transposition et son application pratique ainsi qu'à renforcer la compétitivité et la viabilité de l'économie de l'Union. »</p> <p>« 12. Les trois institutions reconnaissent la contribution positive qu'apportent les analyses d'impact à l'amélioration de la qualité de la législation de l'Union. (...) Les analyses d'impact constituent un outil visant à aider les trois institutions à statuer en connaissance de cause et ne remplacent pas les décisions politiques prises dans le cadre du processus décisionnel démocratique. Les analyses d'impact ne doivent pas conduire à retarder indûment le processus législatif ni porter atteinte à la faculté des colégislateurs de proposer des modifications. (...) »</p>

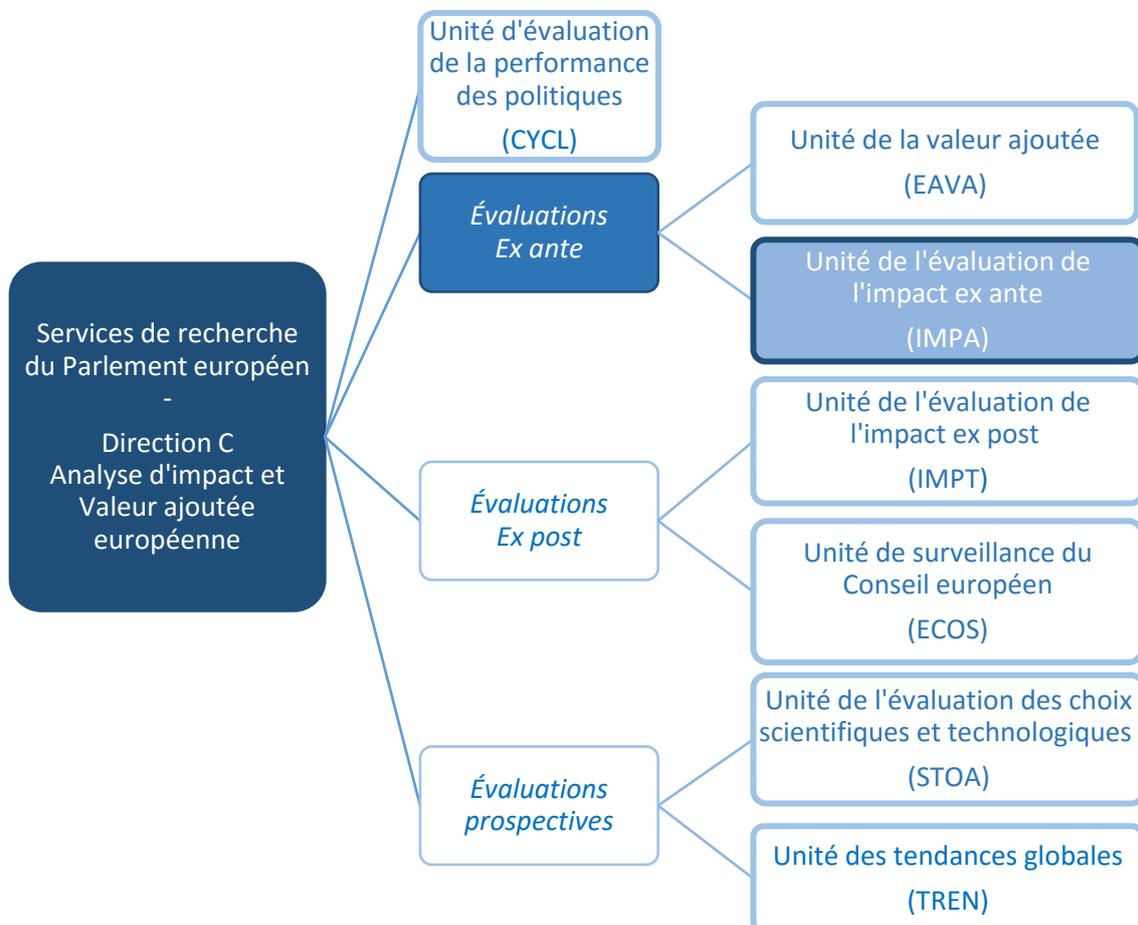
7. Annexe 7 – Évolution de la proposition de l’All relative à la conduite d’analyses d’impact par les colégislateurs.

Date de l’All	Évolution de la proposition de l’All relative à la conduite d’analyses d’impact par les colégislateurs.
2003	30. Lorsque la procédure de codécision s'applique, le Parlement européen et le Conseil pourront également, sur la base de critères et de procédures définis en commun, faire procéder à des analyses d'impact préalables à l'adoption d'un amendement substantiel , soit en première lecture, soit au stade de la conciliation. (...).
2005	3. (...) The Commission will, as a general rule, carry out impact assessments on major items of draft legislation, notably those included in its Annual Legislative and Work Programme, and the European Parliament and the Council will examine the Commission's impact assessment alongside the Commission's initiative and be responsible for assessing the impacts of their own substantive amendments. The definition of what constitutes a 'substantive' amendment should be for the respective Institution to determine. 14. Moreover, in line with the Interinstitutional Agreement on Better Lawmaking, they undertake to carry out impact assessments, when they consider this to be appropriate and necessary for the legislative process, prior to the adoption of any substantive amendment.
2016	15. Lorsqu'ils le jugeront approprié et nécessaire aux fins du processus législatif, le Parlement européen et le Conseil effectueront des analyses d'impact des modifications substantielles qu'ils apportent à la proposition de la Commission. En règle générale, le Parlement européen et le Conseil prendront comme point de départ de leurs travaux complémentaires l'analyse d'impact de la Commission. Il appartient à chaque institution concernée de déterminer ce qui constitue une modification "substantielle".

8. Annexe 8 – Évolution de la proposition de l’All relative à la création d’une méthodologie commune

Date de l’All	Évolution de la proposition de l’All relative à la création d’une méthodologie commune
2003	30. (...) Dans les meilleurs délais après l'adoption du présent accord, les trois institutions procéderont à un bilan de leurs expériences respectives et examineront la possibilité de définir une méthodologie commune .
2005	<p>1. (...) In line, therefore, with the commitments made in the Interinstitutional Agreement on Better Lawmaking to assess their respective experiences and to consider the possibility of establishing a common methodology, the three Institutions have agreed this Common Approach on how to assess the potential impacts of the legislation that they process and adopt, so that decisions are made after giving careful consideration to the available evidence.</p> <p>19. The three Institutions agree to carry out a review of their respective experiences in two years time at the latest, in order to take stock of progress and, where necessary, up-date this Common Approach for Impact Assessment, with a view to moving further in developing a common methodology for use across all three Institutions. (...).</p>
2016	17. Il appartient à chacune des trois institutions de déterminer comment elle organise son travail d'analyse d'impact , y compris ses ressources organisationnelles internes et le contrôle de la qualité. Les trois institutions coopéreront régulièrement en échangeant des informations sur les bonnes pratiques et méthodes concernant les analyses d'impact, permettant ainsi à chacune d'elles d'améliorer encore ses propres méthodes et procédures ainsi que la cohérence du travail d'analyse d'impact dans son ensemble.

9. Annexe 9 – Représentation schématique de la direction de l'analyse d'impact et de la valeur ajoutée européenne du service de recherche du Parlement européen



Notes prise lors de l'« European Consumer Day » (10/03/2016 au CSE) lors de la présentation de l'unité IMPA de l'EPRS.

10. Annexe 10 – Représentation des niveaux de validation politique par type d'initiative

au sein de la Commission européenne

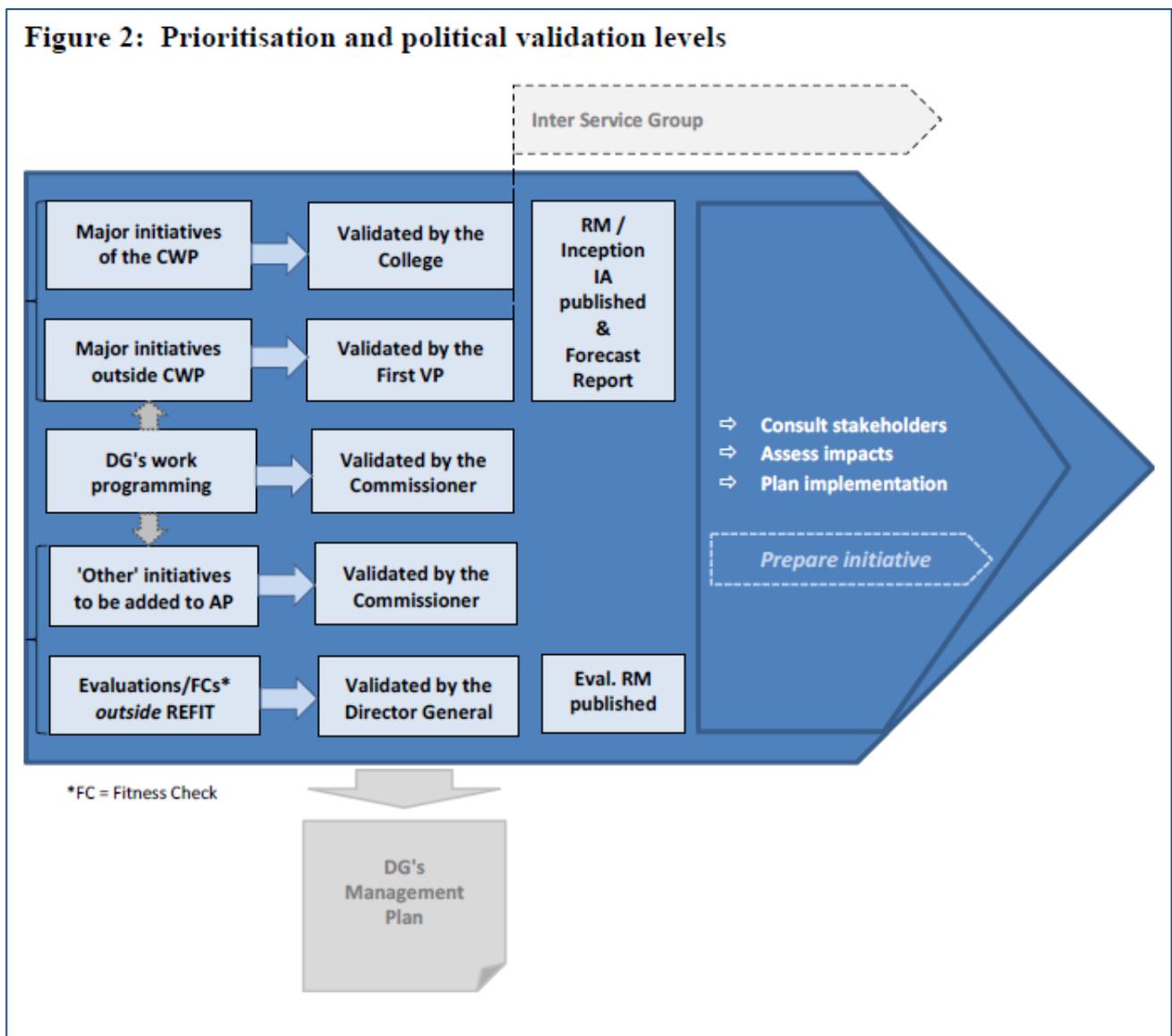
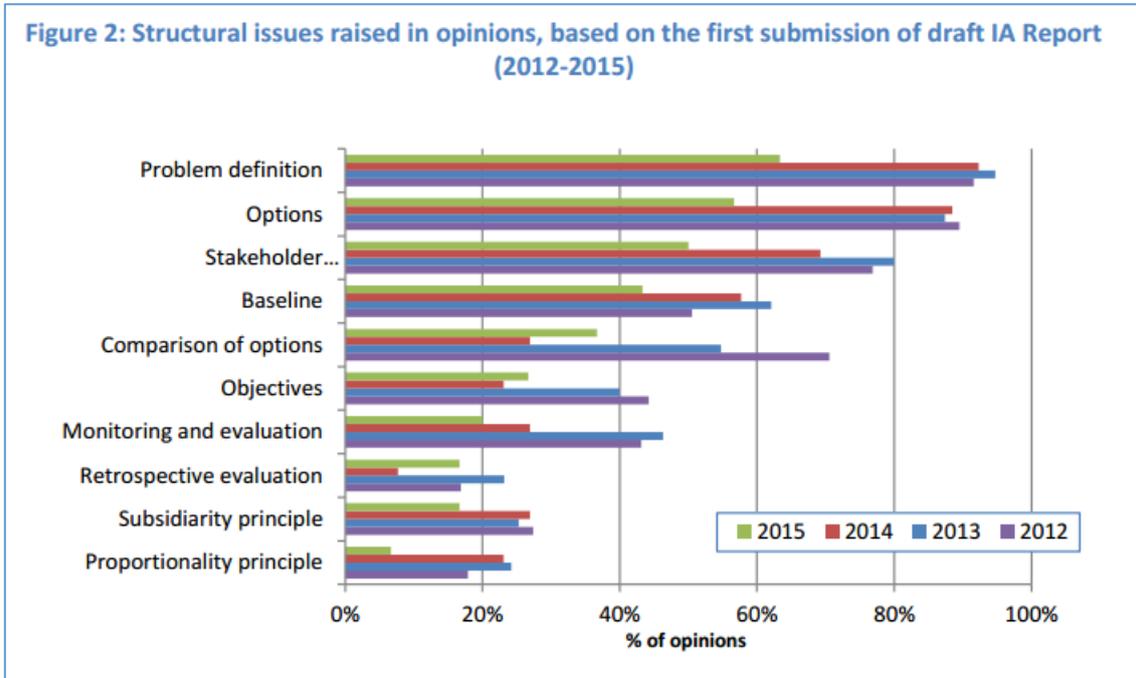


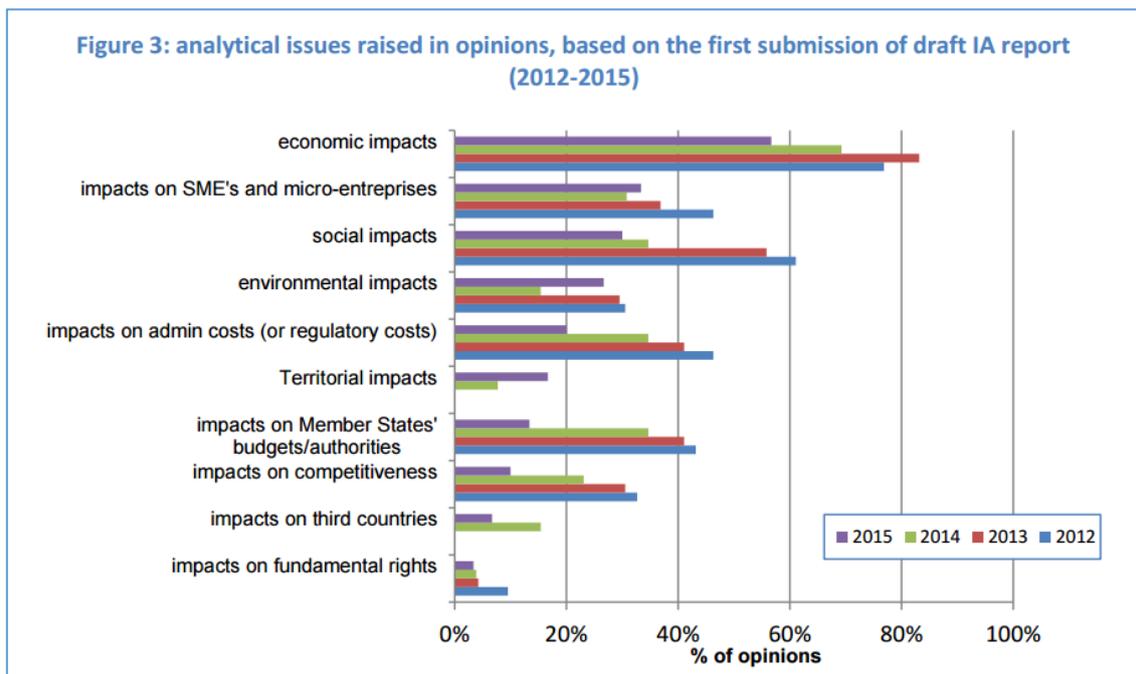
Tableau issu des « Lignes directrices du Mieux légiférer » (SWD (2015) 111 final, p.13, figure2).

11. Annexe 11 – Chronologie d’une proposition d’initiative majeure et de son étude d’impact associée au sein de la Commission européenne

12. Annexe 12 – Présentation des types de questions structurelles et analytiques soulevées par le comité de surveillance de la qualité des AI lors de la première soumission pour avis



(Commission européenne, 2015c, p.2, figure 2).



(Commission européenne, 2015c, p.3, figure 3)