



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des affaires juridiques

2010/2016(INI)

15.12.2010

PROJET DE RAPPORT

sur la garantie de l'indépendance des études d'impact
(2010/2016(INI))

Commission des affaires juridiques

Rapporteuse: Angelika Niebler

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	10

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la garantie de l'indépendance des études d'impact (2010/2016(INI))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission du 8 octobre 2010 sur "Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne" (COM(2010)0543),
- vu sa résolution du 21 octobre 2008 sur le thème "Mieux légiférer 2006", conformément à l'article 9 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹,
- vu sa résolution du 4 septembre 2007 sur le thème "Mieux légiférer 2005: application des principes de subsidiarité et de proportionnalité"²,
- vu sa résolution du 10 juillet 2007 sur la réduction au minimum des dépenses administratives imposées par la législation³,
- vu sa résolution du 16 mai 2006 sur le thème "Mieux légiférer 2004: application du principe de subsidiarité" — 12^e rapport annuel⁴,
- vu sa résolution du 20 avril 2004 sur l'évaluation de l'impact de la législation communautaire et des procédures de consultation⁵,
- vu l'accord interinstitutionnel intitulé "Mieux légiférer" du 16 décembre 2003 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission,
- vu le rapport spécial n° 3/2010 de la Cour des comptes européenne,
- vu les premiers résultats de l'étude commandée par le Parlement européen sur les études d'impact dans les États membres de l'Union européenne,
- vu les orientations de la Commission européenne pour les analyses d'impact du 15 janvier 2009, et leurs annexes (SEC(2009)0092),
- vu la communication de la Commission du 5 juin 2002 sur l'analyse d'impact (COM(2002)0276),
- vu l'accord-cadre entre le Parlement et la Commission du 20 octobre 2010,
- vu la communication de la Commission du 28 octobre 2010 sur une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation - Mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène (COM(2010)0614),

¹ JO C 15 E du 21.1.2010, p. 16.

² JO C 187 E du 24.7.2008, p. 67.

³ JO C 175 E du 10.7.2008, p. 124.

⁴ JO C 297 E du 7.12.2006, p. 128.

⁵ JO C 104 E du 30.4.2004, p. 146.

- vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires juridiques et les avis de la commission des affaires économiques et monétaires, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs et de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (A7-0000/2010),
- A. considérant que les études d'impact représentent une évaluation systématique des répercussions à attendre de l'action législative,
 - B. considérant que la mise en place d'un environnement réglementaire transparent, clair, efficace et de qualité devrait compter parmi les objectifs prioritaires de la politique de l'Union européenne,
 - C. considérant que les études d'impact contribuent de manière positive à l'amélioration générale de la qualité de la législation communautaire, au sens du "mieux légiférer",
 - D. considérant que les problèmes qui se posent lors de la transposition et de l'application du droit de l'Union en vigueur découlent, entre autres, de textes législatifs mal rédigés et qu'une responsabilité commune incombe à tous les organes législatifs européens,
 - E. considérant que les études d'impact réalisées lors de l'adoption de nouvelles lois ainsi que lors de la simplification et de la refonte de lois existantes permettent une meilleure évaluation des conséquences sociales, économiques, écologiques et sanitaires, et, de la sorte, peuvent contribuer à un allègement des charges administratives,
 - F. considérant qu'il s'est prononcé à plusieurs reprises pour le recours à des études d'impact indépendantes dans l'Union européenne,
 - G. considérant que les analyses d'impact auxquelles procède la Commission ne sont pas d'un niveau de qualité constant et servent souvent plus à justifier une proposition législative qu'à soulever objectivement les faits,
 - H. considérant que le Parlement, le Conseil et la Commission se sont engagés, dans l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2003 et dans l'accord-cadre entre le Parlement et la Commission du 20 octobre 2010, à formuler un programme visant à mieux légiférer et considérant que la présente résolution contient des propositions concrètes pour l'amélioration des études d'impact,
 - I. considérant que la Commission suit une approche d'un nouveau type en matière de politique industrielle, en vertu de laquelle toutes les propositions politiques ayant un effet notable sur l'industrie doivent être soumises à une analyse détaillée de leurs incidences sur la compétitivité,

Exigences générales concernant les études d'impact au niveau européen

1. souligne que les études d'impact sont un moyen important de parvenir à une meilleure législation, dont le législateur européen devrait davantage se servir à l'avenir, pour être

mieux à même d'évaluer les conséquences des options qui s'offrent à lui;

2. souligne qu'une étude impact ne peut en aucun cas se substituer au discours politique et au processus de décision démocratique du législateur; elle contribue simplement à la préparation technique d'une décision politique;
3. insiste sur le fait que les études d'impact doivent avoir lieu en toute indépendance et devraient toujours s'appuyer sur une analyse fondée et objective des incidences potentielles;
4. estime qu'il est judicieux et nécessaire d'associer des experts externes à la procédure de l'étude impact, de manière à garantir l'indépendance et l'objectivité de celle-ci; souligne, à cet égard, la différence fondamentale entre une consultation publique et une étude d'impact indépendante;
5. préconise un haut degré de transparence lors de l'élaboration des études d'impact;
6. souligne que les principales étapes d'une bonne étude d'impact consistent à identifier les problèmes, consulter les parties concernées, définir les objectifs à atteindre et élaborer des options stratégiques;
7. juge nécessaire que les nouvelles propositions législatives soient toujours assorties d'une étude d'impact; indique que cela vaut également pour les simplifications et refontes du droit communautaire ainsi que pour les actes délégués et les actes d'exécution au sens des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
8. demande que les études d'impact tiennent compte d'un large éventail de critères pour dresser un tableau aussi complet que possible à l'intention du législateur; insiste, à cet égard, sur les aspects économiques, sociaux et écologiques, cités dans l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2003, qu'il y a lieu d'intégrer dans une évaluation commune;
9. demande de toujours procéder, dans le cadre des études d'impact, à une analyse du rapport coût - bénéfice, c'est-à-dire à un examen de la rentabilité de tous les programmes et mesures de dépenses, ainsi que d'étudier les éventuelles répercussions sur les petites et moyennes entreprises (PME); dans ce contexte, demande que soit appliqué systématiquement le test PME exigé par le Small business Act de 2008; rappelle, à cet égard, que pour toute nouvelle loi imposée aux PME, il y a lieu d'abroger une loi à laquelle celles-ci étaient jusqu'alors soumises (règle "one-in/one-out");
10. demande que, dans le cadre des études d'impact, toutes les nouvelles propositions politiques ayant des conséquences notables sur la compétitivité industrielle soient soumises à une analyse approfondie; demande, en outre, qu'il soit procédé à une évaluation a posteriori des conséquences de la législation de l'Union européenne sur la compétitivité de l'industrie européenne; rappelle que la Commission a laissé entrevoir une telle façon de procéder dans sa communication sur une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation;
11. suggère que les études d'impact menées au niveau européen examinent également la

question de savoir quelles économies découlent d'une solution européenne - ou encore, quels coûts supplémentaires découlent, dans les États membres, de l'absence de solution européenne;

12. souligne que les études d'impact doivent décrire les différentes solutions qui s'offrent au législateur; ce faisant, elles doivent toujours procéder à une analyse sérieuse de l'option qui consiste à ne pas intervenir;
13. souligne que les études d'impact ne peuvent se traduire par davantage de contraintes administratives ni par des retards inutiles dans la procédure législative; relève, à cet égard, qu'elles ne peuvent être instrumentalisées pour bloquer une législation dont on ne veut pas; suggère donc que soient créées les conditions techniques et administratives nécessaires pour que les études d'impact puissent avoir lieu rapidement, dans les plus brefs délais, au moyen, par exemple, d'instruments tels que des conventions-cadres, d'appels d'offres accélérés et d'une utilisation optimisée des ressources propres;
14. conformément à l'approche fondée sur les meilleures pratiques, demande d'exploiter l'expérience d'autres pays, dans lesquels des études d'impact ont déjà lieu depuis des années, pour améliorer encore les études d'impact au niveau de l'Union européenne;
15. demande que les études d'impact soient mises à jour pendant le déroulement de la procédure législative dans son ensemble de manière à tenir compte des changements survenant pendant cette procédure;
16. souligne que les études d'impact ne devraient pas seulement avoir lieu avant l'adoption d'un texte législatif (a priori) mais bien aussi dans la foulée de cette adoption (a posteriori); souligne que cela est nécessaire pour pouvoir mieux déterminer si les objectifs d'un texte ont réellement été atteints et dans quelle mesure il y a lieu d'adapter ou de maintenir un acte législatif;

Améliorations possibles au niveau de la Commission

17. reconnaît que la Commission a perfectionné ses analyses d'impact au cours des dernières années; souligne, cependant, que des améliorations demeurent nécessaires;
18. se réfère, dans ce contexte, au Comité d'analyses d'impact (Impact Assessment Board – IAB) de la Commission, fondé en 2006, à qui incombe dans une large mesure la responsabilité du déroulement des analyses d'impact de la Commission;
19. souligne que les membres du Comité d'analyses d'impact n'ont qu'une indépendance formelle, puisqu'ils sont actuellement nommés par le président de la Commission, qu'ils reçoivent ses instructions et qu'il ne peut donc être question d'une indépendance totale; demande donc que les membres de ce comité soient désignés par le Parlement et par le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission; demande que soit levé le lien de subordination vis-à-vis du président de la Commission;
20. suggère, en outre, d'associer des experts extérieurs à la Commission, sans lien de subordination vis-à-vis de celle-ci, aux travaux du Comité d'analyses d'impact; demande, à cet égard, la participation du "Groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes

sur les charges administratives" aux travaux du Comité d'analyses d'impact;

21. suggère que le Parlement européen, et en particulier les commissions parlementaires compétentes, soient associés de manière précoce et approfondie à toute la procédure d'analyse d'impact ainsi qu'aux travaux du Comité d'analyses d'impact; par exemple, ils pourraient être informés et recevoir des rapports intermédiaires;
22. souligne qu'avant l'adoption définitive d'une analyse d'impact, il conviendrait de toujours soumettre les résultats provisoires à un contrôle externe; demande, à cet égard, une expertise de contrôle accessible au public;
23. demande que la Commission expose toujours par écrit au Parlement européen et au Conseil la raison pour laquelle elle ne souhaite pas procéder à une analyse d'impact pour certains projets législatifs;
24. rappelle la critique de la Cour des comptes européenne, à savoir que la Commission prend parfois des initiatives législatives alors que la procédure d'analyse d'impact n'est pas terminée;
25. demande, en vue d'une plus grande transparence, la publication complète de la liste de tous les experts et autres parties qui ont participé à la procédure d'analyse d'impact;
26. en ce qui concerne les consultations publiques, suggère que les organisations représentatives soient rapidement informées d'une consultation prévue; suggère, en outre, que les organisations représentatives aient également la possibilité, dans le cadre des consultations publiques, de commenter les analyses d'impact, et ce, en temps utile, avant que la proposition de la Commission en question ne soit publiée;
27. demande que les données utilisées par la Commission soient fiables et comparables;
28. souligne qu'il n'est pas avantageux de présenter les résultats d'une analyse d'impact en même temps qu'une proposition législative, car cela donne l'impression que l'analyse d'impact sert avant toute chose à justifier une proposition de la Commission; recommande donc la publication rapide de rapports intermédiaires;
29. recommande une évaluation a posteriori systématique des actes législatifs adoptés de la part de la Commission;
30. invite la Commission à se prononcer de façon circonstanciée sur les études d'impact menées par le Parlement;

Améliorations possibles au niveau du Parlement

31. demande à ses commissions d'utiliser plus systématiquement les instruments déjà disponibles pour une étude d'impact parlementaire; rappelle l'existence d'une ligne budgétaire spécifique pour la réalisation d'études d'impact;
32. rappelle, en outre, que l'analyse de l'impact ne doit pas nécessairement avoir lieu dans le cadre d'une étude de longue haleine, mais peut également revêtir la forme de séminaires et d'auditions d'experts;

33. souligne que lui-même et ses commissions disposent aujourd'hui déjà de mécanismes pour contrôler les analyses d'impact de la Commission; il peut être question, entre autres, de procéder à des études d'impact complémentaires et à des analyses plus approfondies, de faire contrôler les analyses d'impact de la Commission par des experts externes et d'organiser des réunions extraordinaires avec des experts indépendants; souligne que, dans ce contexte, ses départements thématiques doivent poursuivre leurs travaux de façon cohérente;
34. souligne que les études d'impact du Parlement pourraient être considérées comme une rectification de l'analyse d'impact de la Commission;
35. demande que le Parlement et, en particulier, ses commissions, se penchent de manière systématique et aussi rapidement que possible sur les analyses d'impact de la Commission;
36. souligne qu'il appartient à sa commission compétente, tenant compte de l'avis des rapporteurs, de décider s'il y a lieu de procéder à une étude d'impact parlementaire; suggère de modifier son règlement de sorte qu'une étude d'impact puisse être mandatée dès qu'un quart des membres de la commission le souhaitent;
37. souligne que les études d'impact sont également importantes pendant la procédure législative parlementaire; encourage le Parlement, en cas d'amendements substantiels, à se pencher, à chaque stade de la procédure législative, sur la possibilité d'études d'impact; souligne qu'il ne peut en découler de longs retards;

Création d'un mécanisme unique d'étude d'impact pour le Parlement européen et perspectives

38. souligne l'importance qu'aurait un mécanisme unique d'étude d'impact pour la qualité et la cohérence de ses propres politiques;
39. demande, dès lors, la mise en place d'un processus d'étude d'impact intégré au sein du Parlement européen; propose, à cet égard, la mise au point d'une procédure commune d'étude d'impact, sur la base d'une approche et d'une méthodologie communes, utilisées par toutes les commissions;
40. suggère que ce processus se déroule sous l'égide d'une institution autonome et indépendante, par exemple d'une fondation, responsable devant le Parlement européen;
41. propose que cette institution soit dirigée par un conseil d'administration composé de députés au Parlement européen et conseillé par des experts externes;
42. demande que des ressources suffisantes soient mises à disposition pour la création de cette instance, de manière budgétairement neutre; demande, en outre, que soit créée l'infrastructure administrative nécessaire à cette fin;
43. souligne qu'il y a lieu de réfléchir, à long terme, à la perspective d'une approche commune des institutions européennes en matière d'étude d'impact; rappelle que l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2003 préconisait déjà une approche méthodologique commune pour les études d'impact des institutions européennes;

44. regrette que, pour l'heure, la Commission européenne rejette l'idée d'une approche commune des institutions européennes en matière d'étude d'impact;
45. observe que, jusqu'à présent, le Conseil n'a guère recours à l'instrument de l'étude d'impact; invite le Conseil à recourir davantage, lui aussi, aux études d'impact, de manière à améliorer la qualité de sa contribution à la législation européenne;

o

o o

46. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les études d'impact sont un instrument central de la législation, dont le législateur européen devrait davantage se servir à l'avenir. Leurs avantages sont évidents. Elles montrent au législateur les conséquences possibles des options qui s'offrent à lui et l'aident à prendre une décision. De la sorte, elles peuvent considérablement contribuer au "mieux légiférer". Cependant, elles ne peuvent en aucun cas se substituer au discours politique et aux processus de décision démocratiques et légitimes du législateur. Elles contribuent simplement à la préparation d'une décision politique sur le plan de son contenu technique.

Le projet de rapport s'articule autour de quatre sections. Premièrement, il pose des exigences générales concernant les études d'impact au niveau européen. Dans la deuxième section, il se penche sur les analyses d'impact de la Commission européenne et énumère les améliorations possibles. La troisième section est consacrée aux études d'impact auxquelles procède le Parlement européen. Dans la quatrième et dernière section, le rapport demande la mise en place d'un mécanisme commun d'étude d'impact au sein du Parlement, que toutes les commissions du Parlement devraient utiliser de manière à encore améliorer la législation et à créer des synergies.

Exigences générales concernant les études d'impact au niveau européen

Le rapporteur estime que les études d'impact utilisées par les institutions européennes doivent satisfaire à certains principes. Tout d'abord, elles doivent avoir lieu en toute indépendance et transparence. Elles devraient inclure toutes les catégories de propositions législatives et suivre une méthodologie claire. Parmi les options inventoriées, il faudrait également évaluer celle qui consiste à ne pas intervenir. Il y a lieu de tenir dûment compte des conséquences spécifiques pour les petites et les moyennes entreprises. Enfin, les études d'impact doivent être actualisées en permanence pendant le déroulement du processus législatif.

Améliorations possibles au niveau de la Commission européenne

Le rapporteur reconnaît que la Commission a amélioré la qualité de ses analyses d'impact, notamment en créant son propre comité à cet effet (Comité d'analyses d'impact - IAB). L'expérience, les réactions des collègues et, notamment, le rapport de la Cour des comptes européenne montrent cependant que les analyses d'impact de la Commission, telles qu'elles se présentent aujourd'hui, peuvent encore être améliorées. Cela signifie, entre autres, que la Commission devrait associer plus étroitement les commissions du Parlement européen et expliquer dans le détail les raisons pour lesquelles elle renonce aux analyses d'impact pour certaines propositions législatives. En outre, elle devrait s'engager à se prononcer sur les études d'impact mandatées par le Parlement.

Améliorations possibles au niveau du Parlement européen

Aujourd'hui déjà, le Parlement européen peut se servir de ses propres études d'impact et soumettre les analyses d'impact de la Commission à un contrôle approfondi. Dans la pratique parlementaire, cependant, cela se produit rarement. Le rapporteur presse donc les commissions compétentes du Parlement de recourir davantage encore aux études d'impact

pour améliorer la qualité de leur propre travail législatif. Il convient d'envisager qu'une étude d'impact puisse être mandatée dès qu'un quart des membres de la commission le souhaitent.

Création d'un mécanisme unique d'étude d'impact au sein du Parlement européen et perspectives

Le rapporteur demande essentiellement que soit créé un mécanisme unique d'étude d'impact au sein du Parlement européen, pour améliorer encore la qualité de sa législation et exploiter les synergies. Sur le plan organisationnel, cela pourrait avoir lieu dans le cadre d'une institution autonome et indépendante. À long terme, il convient d'envisager la perspective d'un mécanisme commun à toutes les institutions européennes.