

Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)

7, rue Alcide de Gasperi

Boite Postale 3024

L-1030 Luxembourg

Numéro d'identification au registre des représentants d'intérêts : 82936193787-44¹

***Consultation publique sur la révision des lignes directrices
de la Commission concernant l'analyse d'impact***

Questions générales sur le projet de lignes directrices concernant l'analyse d'impact (annexe I)

1. Conformément aux bonnes pratiques internationales, le système d'analyse d'impact de la Commission est un système intégré, qui couvre à la fois les coûts et les bénéfices, repose sur une analyse qualitative et quantitative, et examine les incidences économiques, environnementales et sociales. Pensez-vous qu'il s'agit de la bonne approche?

L'analyse d'impact est très importante pour l'UEL lorsqu'il s'agit, comme c'est régulièrement le cas, de modifier l'environnement juridique et administratif dans lequel évoluent les entreprises, afin d'évaluer quel sera l'impact positif ou négatif des changements envisagés.

« IA is not a science and there is no recipe for the perfect IA. » IA doit autant que possible être « evidence-based ». Ces affirmations réalistes témoignent de la complexité de cet exercice et invitent à une certaine prudence dans l'utilisation des résultats. Elles accentuent la nécessité de respecter l'exigence suivante : « Stakeholders' views must be collected on all key issues and reported on in the IA Report. » car, comme souligné à juste titre dans le document lié à la consultation, « No one knows more about a problem and about possible solutions than those concerned. » Les délais pour répondre doivent être raisonnables.

2. Êtes-vous d'accord avec l'étendue des propositions nécessitant une analyse d'impact? Si non, pourquoi?

La Commission rédige ses propositions sur la base de l'analyse d'impact réalisée, mais le projet évolue par la suite (au cours de la procédure législative européenne). Les changements peuvent être importants et les propositions peuvent s'écarter fortement des options qui avaient fait l'objet de l'analyse d'impact.

Ce fonctionnement est hasardeux car des textes peuvent ainsi être adoptés sans que les effets n'aient été évalués en amont et qui peuvent même en définitive s'avérer contreproductifs ou avec une

¹ La présente contribution peut être publiée avec les informations personnelles relatives à l'UEL.

tellement faible plus-value qu'il aurait été préférable de s'abstenir de toute initiative législative européenne.

Il conviendrait d'y remédier, surtout en cas de changements substantiels de la proposition de texte initiale.

La Commission pourrait réaliser différentes sortes de consultation. Par exemple, lorsque les changements envisagés par rapport à la proposition initiale sont très importants, elle pourrait lancer une 2^{ème} consultation plus ciblée. Dans ce contexte, il importe que la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil se donnent les moyens afin de créer une approche commune d'analyse d'impact. Une idée pourrait être de mettre en commun des unités d'analyse d'impact existant auprès de la Commission européenne et du PE avec, à terme, une extension vers le Conseil.

En outre, il conviendrait de recourir davantage à la 2^{ème} lecture qui est publique. Cette accessibilité est gage de transparence et permet aux parties prenantes de réagir sur les éventuels points critiques qui auraient émergés seulement au cours de la procédure.

Enfin, il est essentiel que la Commission joue son rôle de gardienne du principe de « smart regulation », et, le cas échéant, qu'elle retire au cours de la procédure le texte qui s'en écarterait à outrance. La Commission et les Commissaire doivent privilégier la qualité et non la quantité au niveau des textes qui seront finalement adoptés pendant leur mandat.

3. Les lignes directrices posent-elles les bonnes questions? L'analyse d'impact devrait-elle examiner d'autres aspects? En quoi ces aspects permettraient-ils d'améliorer la qualité des propositions de la Commission?

Il est essentiel que les politiques menées au niveau européen soient cohérentes et les analyses d'impact, qui doivent être suffisamment approfondies, doivent également permettre de vérifier cet aspect.

Cette nécessité est d'ailleurs reprise dans le document de référence lié à la consultation comme suit : « The purpose of the IASG is to ensure early coordination within the Commission and mobilize relevant expertise outside of the lead service. In doing so, the IASG allows the IA process to take a broader view of the issues at hand, alternative solutions and likely impacts on relevant horizontal EU objectives and principles (e.g. respect of fundamental rights, smart, sustainable and inclusive growth, "Think small first principle", policy coherence for development, competitiveness, etc.). »

Les tests « marché intérieur », « think small first », « compétitivité »,... sont essentiels dans le cadre de cet exercice. L'UEL estime que ces analyses et tests spécifiques, notamment le « Test PME », sont trop souvent négligées en pratique alors qu'elles devraient être systématisées.

4. Avez-vous des suggestions sur d'autres moyens d'améliorer les orientations fournies aux services de la Commission chargés de réaliser une analyse d'impact et de rédiger un rapport d'analyse d'impact?

La Commission doit consacrer le temps nécessaire pour réaliser l'analyse d'impact et consulter les « stakeholders ». Il est regrettable d'investir des années de travail pour élaborer un texte (contraignant) lorsque le problème, les objectifs poursuivis et les solutions envisageables ont été mal définis en amont.

Questions spécifiques (annexe II)

5. Analyse de problèmes: pensez-vous que le projet de texte à l'annexe II.B fournit une description claire des questions à prendre en compte lors de l'analyse d'un problème? Sinon, comment devrait-il être amélioré?

Par référence au point « D. Identify who the relevant stakeholder are », l'UCL tient à relever qu'un problème ayant une incidence au niveau européen, en entravant par exemple un des principes de libre circulation dans une perspective macro-économique européenne et qui a priori devrait donc trouver une solution « européenne », pourrait très bien ne pas exister au niveau local ou régional, où l'aspect intra-communautaire joue moins ou pas du tout. Cet aspect devrait être pris en compte dans toutes les réflexions de départ en matière d'analyse d'impact et de mise en œuvre de mesures visant à solutionner le problème. Il importe dès lors de rester prudent sur les effets contre-productifs de mesures européennes envisagées imposant de nouvelles règles éventuellement harmonisées à des entreprises (notamment les PME voire micro-entreprises actives localement) qui n'étaient pas à la source du problème initial.

6. Subsidiarité: pensez-vous que le projet de texte à l'annexe II.C fournit une description claire des questions à prendre en compte lors de la vérification du respect du principe de subsidiarité? Sinon, comment devrait-il être amélioré?

Le principe « When presenting your assessment in the IAR, you should avoid general statements and circular reasoning » est difficile à respecter.

A cet égard, les deux questions de principe posées dans le document lié à la consultation sur les analyses d'impact n'aident pas réellement à donner une réponse constructive.

« Can the objectives of the proposed action be achieved sufficiently by Member States acting alone? » Si le problème vient de la fragmentation juridique au sein des EM (situation « de base » de l'UE), la réponse est d'office en quelque sorte nécessairement négative.

« Can the objectives of the proposed action be better achieved at Union level? » Si le problème vient de la fragmentation juridique au sein des EM (situation « de base » de l'UE), la réponse est d'office en quelque sorte nécessairement affirmative.

Même la volonté de chiffrer le coût lié à cette fragmentation ne permet pas de sortir d'un raisonnement plutôt stérile car la fragmentation juridique implique presque par définition toujours des coûts pour les transactions transfrontalières (recherche d'information, d'adaptation des contrats,...). Qui sera alors en droit de dire que le coût de cette fragmentation ainsi identifié est faible ou élevé lorsque sont en jeu des millions voire des milliards d'euros ?

Difficile donc de ne pas faire du respect du principe de subsidiarité un exercice de style. En définitive, ce qui importera, c'est de considérer « a wide variety of policy options (content and tools) » une fois que l'intervention de l'UE est envisagée et de respecter le principe de proportionnalité dans le choix des solutions retenues. Et là encore, le principe « Do not forget to ask for stakeholders' proposals and opinions » est capital pour élargir le spectre des solutions proposées par les responsables du projet au sein de la Commission.

7. Objectifs: pensez-vous que le projet de texte à l'annexe II.D fournit une description claire des questions à prendre en compte lors de la définition des objectifs? Sinon, comment devrait-il être amélioré?

Pas de commentaires.

8. Identification des options: pensez-vous que le projet de texte à l'annexe II.E fournit une description claire des étapes à suivre lors de l'identification des autres options stratégiques? Sinon, comment devrait-il être amélioré?

Pas de commentaires.

9. Identification des impacts: la liste des questions figurant dans les lignes directrices de 2009 (voir annexe II.F) est-elle complète et à jour? Y a-t-il d'autres impacts à ajouter ou à enlever?

Il importe aux yeux de l'UEL de prioriser les questions clés relevées en mettant en évidence en premier lieu « les impacts économiques » et surtout ceux relatifs à la (i) « compétitivité, au commerce et aux flux d'investissement », (ii) aux « coûts opérationnels et de gestion des entreprises / PME » et (iii) aux « charges administratives », tout en sachant que les mesures à engager à l'avenir au niveau européen devront prioritairement renforcer l'activité économique et la compétitivité de l'UE, afin de pouvoir développer davantage également la cohésion sociale européenne.

UEL, le 29 septembre 2014

L'UEL regroupe les organisations suivantes :

Association des Banques et Banquiers, Luxembourg · Association des Compagnies d'Assurances · Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg · Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg · clc (Confédération luxembourgeoise du Commerce) · Fédération des Artisans · Fedil - Business Federation Luxembourg · Fédération Nationale des Hôteliers, Restaurateurs et Cafetiers