

“BETTER REGULATION” L’EUROPE AVANCE, LA FRANCE EST EN RETARD



Jean-François Pons

Directeur des affaires européennes et internationales



Estelle Brack

Chargée des relations externes affaires européennes et internationales

FBF

Directives trop nombreuses, complexes ou inadaptées... La Commission européenne n'est pas restée insensible aux reproches qui lui ont été fait de bâtir des usines à gaz réglementaires : une des priorités définies par son président José Manuel Barroso est de mettre en place des procédures et des méthodes pour “mieux légiférer”. Mais au moment où l’Europe avance sur ce chemin, la France demeure en retard.

“Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires” (Montesquieu)

La Commission européenne, présidée par José Manuel Barroso, a choisi comme une de ses priorités de mettre en place des procédures et des méthodes pour “mieux légiférer” (en anglais, better regulation). Après des débats incertains, ce programme semble aujourd’hui pouvoir déboucher sur des résultats concrets et positifs. Il a essayé de s’appuyer sur les meilleures pratiques développées par les pays européens qui se sont également lancés dans cet exercice au cours

de ces dernières années. Au moment où l’Europe avance sur ce chemin, il est regrettable que la France demeure en retard.

LE PROGRAMME “MIEUX LÉGIFÉRER” DE LA COMMISSION

La recherche de procédures et de méthodes permettant de “mieux légiférer” n'a pris une forme plus systématique que depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, où une série d'initiatives ont été adoptées tant au niveau des pays membres qu'au niveau européen. La Commission Barroso, qui a pris ses fonctions en octobre 2004, a fait de cette recherche une priorité de son action pendant la durée de son mandat (jusqu'en 2009). La Commission européenne a ainsi mis en œuvre trois types d'actions concrètes pour améliorer la conduite de sa politique.

■ Simplifier et améliorer l'environnement législatif. L'objectif est d'assurer que le recours à la réglementation n'ait lieu que lorsque nécessaire et que la charge qu'elle impose soit proportionnelle à son objectif. La Commission a mis en place un certain nombre de processus et d'instruments visant à retirer des propositions engagées dans le processus législatif [1], à simplifier la législation existante et à réduire ainsi les charges administratives.

■ Organiser systématiquement une consultation publique [2] des parties intéressées et le recours à l'expertise [3] comme parties intégrantes au

processus. La consultation doit se faire en plusieurs étapes afin de favoriser le dialogue. Elle passe par des consultations sur des documents (Livre blanc, Livre vert, etc.), par des auditions, par la publication sur Internet des réponses aux consultations, etc. C'est une procédure aujourd’hui maintes fois éprouvée, à la fois par les services de la Commission et par les acteurs économiques – en particulier les fédérations bancaires européenne et française –, et qui dans l'ensemble fonctionne bien.

■ Évaluer systématiquement les effets des propositions de loi dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale via l'étude d'impact (impact assessment), visant à apprécier les coûts et les bénéfices. C'est la méthode la plus nouvelle et la plus ambitieuse du programme “mieux légiférer”.

DES ÉTUDES D’IMPACT ENCORE FORTEMENT DISCUÉES

L'expérience récente révèle que la mise en œuvre des études d'impact par la Commission européenne [4] n'a pas toujours délivré les résultats escomptés. En effet, les études d'impact menées dans le domaine des services financiers sont souvent apparues faibles, ou du moins fortement discutées : celle sur le crédit hypothécaire [5] a été réalisée par la London Economics sur des hypothèses économiques trop simplificatrices ; celle sur les paiements [6] réalisée par la Commission a elle-même comporté

de nombreuses erreurs ou lacunes. Les développements récents montrent néanmoins que la Commission approche avec de plus en plus de sérieux le "mieux légiférer" ainsi que les études d'impact, dont elle cherche à améliorer la qualité. À l'aune de son expérience, elle considère que, si ces études peuvent être menées par ses propres services, il est préférable qu'elles soient externalisées.

Elle a modifié son organisation interne en créant en novembre 2006 :

- des unités de support, qui sont dorénavant en place dans chaque direction générale pour aider à la conduite des études d'impact;
- un "conseil de qualité des études d'impact" indépendant ("IA Board"), composé de directeurs, rassemblé autour du secrétaire général adjoint de la Commission – aujourd'hui Alexander Italianer – et placé sous l'autorité directe du président. Le conseil est consulté pour toutes les études d'impact accompagnant les projets soumis au collège des commissaires. S'il ne dispose pas d'un droit de veto formel, il en a un de facto puisqu'un avis négatif de sa part remet en cause le projet de texte soumis à la Commission. Ce conseil renforce également le rôle des unités spécialisées dans chaque direction générale.

DÉMARCHE COMMUNE À LA PLUPART DES PAYS EN EUROPE

La plupart des pays de l'Union ont, à ce jour, lancé un programme de mesure et de réduction des coûts administratifs, même si tous n'ont pas fixé d'objectif concret. Ils ont mis en place un système de consultations très poussées ainsi que des institutions spécialisées, en vue de réduire le poids de la réglementation et de permettre de mieux légiférer via la consultation et les études d'impact.

L'une des stratégies les plus originales de réduction des coûts administratifs a été développée aux Pays-Bas par la création, en 2000, d'une agence

“L'utilisation de l'étude d'impact dans les domaines bancaire et financier est jusqu'à présent globalement décevante, mais son organisation se renforce depuis peu.”

MIEUX LÉGIFÉRER

La contribution de la Fédération bancaire européenne

La Fédération bancaire européenne a créé un groupe de travail sur ce sujet présidé par Jean-François Pons, dont les conclusions sont :

- la constatation des améliorations récentes de la Commission et, en contrepartie, la nécessité, pour les représentants de l'industrie bancaire de produire des données chiffrées et, si possible, des analyses économiques pour appuyer leur réponse aux consultations;

- la nécessité d'un dialogue toujours plus ouvert entre l'industrie et la Commission européenne, en particulier sur les objectifs de la régulation et la liste des priorités. Le dialogue et le partage de l'expertise sont seuls à même de favoriser et d'améliorer confiance et compréhension mutuelle des buts et instruments de chacun;
- le rappel des avantages des codes de conduite et de l'autorégulation, lorsqu'ils sont possibles afin de

s'adapter aux évolutions du marché et d'impliquer les acteurs concernés;

- la nécessité de la garantie de l'accès des parties concernées au processus d'étude d'impact, selon un calendrier préalablement établi en concertation;

- la nécessité d'une plus grande implication du Parlement européen et du Conseil, lors de propositions d'amendements significatifs aux projets de la Commission.

indépendante de neuf membres, le Comité consultatif d'évaluation des coûts administratifs (Advisory Committee on the Testing of Administrative Burdens), disposant d'un pouvoir d'analyse et de proposition sur les projets de texte. La mise en œuvre de ses recommandations dans le domaine fiscal aurait permis une économie de 600 millions d'euros. L'agence a pour mandat de réduire de 25 % le fardeau administratif en quatre ans (soit environ 4 milliards d'euros), essentiellement des coûts d'information et de reporting plutôt que des coûts de mise en œuvre, y compris dans le secteur bancaire qui a bénéficié d'un dispositif spécifique. Le gouvernement en escompte un accroissement du PIB potentiel de 1,5 % sur quinze ans. Un institut spécialisé (Actal) est en outre chargé de mener des études de l'impact de toute nouvelle réglementation aux Pays-Bas du point de vue des coûts (mais n'étudie pas explicitement les bénéfices).

L'Allemagne, quant à elle, consacre des efforts considérables au réexamen de la législation en vigueur. Au

cours des dix dernières années, de nombreuses lois ont été abrogées, soit 165 en 2001, et 142 en 2002. Un objectif de réduction des coûts administratifs de 25 % d'ici 2011 a été défini en 2006. Le gouvernement d'Angela Merkel a initié, en 2006, un programme de réduction des coûts administratifs qui inclut la création d'un "conseil pour l'étude d'impact" sur le modèle d'Actal des Pays-Bas. Il a par ailleurs décidé que tout nouveau projet de loi suivrait les principes du "mieux légiférer", notamment la consultation et l'étude d'impact à compter de mi-2007 en s'inspirant des modèles du Royaume-Uni et des Pays-Bas. Le secteur bancaire allemand a de son côté publié une étude en décembre 2006 évaluant l'impact de la charge administrative. Les coûts ont été estimés à environ 3 milliards d'euros par an, dont 26 % pour la lutte contre le blanchiment, 21 % pour les obligations fiscales, 8,5 % pour le reporting statistique et 7 % pour la vérification des données et des paiements des clients au regard des listes noires.

“La France n'a mis en œuvre ni politique spécifique, ni organe de coordination, des études d'impact. Seule exception notable : l'AMF a procédé, en 2006, à une consultation publique sur ce thème.”

LA FRANCE EST EN RETARD

Dans ce panorama, la France fait figure de mauvais élève, n'ayant mis en œuvre ni politique spécifique d'étude d'impact, ni organe de coordination des études d'impact, ni procédure formelle de consultation. Même si les dernières circulaires dédiées se sont traduites par des progrès, notamment dans l'organisation des départements ministériels, le Conseil d'État a relevé qu'elles n'ont, pas davantage que les précédentes, répondu aux espoirs placés en elles. Seule exception notable : l'Autorité des marchés financiers (AMF), qui a procédé en 2006 à une consultation publique sur ce thème, de mai à septembre, à laquelle l'ensemble des associations professionnelles concernées ont répondu en faisant état de trois axes d'amélioration

souhaitables dans le processus d'élaboration et d'application de la réglementation :

- la systématisation des études d'impact économiques préalables, aux fins de déterminer si la réglementation envisagée est nécessaire au regard des bénéfices espérés et des coûts qu'elle engendre ;
 - la systématisation de la consultation des professionnels ;
 - l'abandon de toute règle ou de toute pratique correspondant à de la surréglementation par rapport à un texte européen d'harmonisation (l'application de la directive Prospectus par l'AMF a été, à cette occasion, très critiquée), cette surréglementation étant sur le long terme préjudiciable à l'image de la place financière.
- L'AMF s'est engagée, au vu des réponses reçues, à respecter des principes de meilleure régulation pour l'élaboration de ses textes, voire de sa doctrine. Elle a aussi consulté les professionnels sur la cartographie des risques et des tendances sur les marchés financiers et pour l'épargne. Cette démarche est destinée à rationaliser l'usage des analyses de marché et à rapprocher les vues des praticiens

et des économistes pour disposer d'une vision globale de l'environnement dans lequel s'inscrit la régulation de l'AMF.

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMUNAUTÉ BANCAIRE EUROPÉENNE

Des actions sont indispensables au niveau français en tout premier lieu pour s'adapter à ce nouvel environnement. Compte tenu des conséquences de la législation qui fera l'objet d'études d'impact, il est important que le secteur privé puisse commenter ces travaux européens en utilisant les mêmes méthodes. Au regard de l'impact stratégique sur l'économie que représenteraient la réduction de la charge administrative et une meilleure façon de légiférer, il est également indispensable que les autorités françaises se saisissent sérieusement de la question.

L'Union européenne doit, quant à elle, améliorer la robustesse méthodologique, la transparence, l'efficacité-coût et la supervision externe de l'étude d'impact, pour atteindre son objectif de réduction des coûts administratifs de 25 % en 2012 [7]. ■

[1] Dans le JO C 64 du 17 mars 2006, en en publiant la liste, la Commission a confirmé son intention de retirer 67 propositions

législatives examinées après avoir examiné 183 propositions de textes communautaires en instance devant le Parlement européen et le Conseil.

[2] COM(2002)704 final.

[3] COM(2002)713 final.

[4] Tous secteurs confondus, la Commission liste 21 études d'impact en 2003, 32 en 2004, 80 en 2005 et 113 en 2006.

[5] Étude d'impact sur l'intégration du marché du crédit hypothécaire réalisée par London Economics en août 2005, en réponse au Livre vert sur le crédit hypothécaire dans l'Union européenne.

[6] Legal Framework of Payments (SEC(2005)1535) en annexe de sa proposition de directive COM(2005) 603 du 1^{er} décembre 2005.

[7] Adopté en janvier 2007.

SÉMINAIRE D'ACTUALITÉ

Point annuel pour les juristes d'Assurance Collective

A Paris, jeudi 6 décembre 2007, 9h-17h

En partenariat avec :

INTERVENANTS

Pascale ERNST, Avocat, Département Retraite et Prévoyance - FIDAL - Conseil de la rédaction des DPS

Nathalie MEYNENT, Avocat, Département Retraite et Prévoyance - FIDAL - Conseil de la rédaction des DPS

Hubert MARCK, Directeur juridique Assurance Vie, Assurances Collectives, Epargne salariale AXA France - Rédacteur en chef des DPS

Contact : Audrey Bouchard - Tél : 01.44.94.58.43 - abouchard@demos.fr - www.demos.fr

 **demos**