

LA DÉRÉGLEMENTATION EN FRANCE ET DANS L'UE

LES DANGERS DE LA SOI-DISANT « MEILLEURE RÉGLEMENTATION » POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE

1. INTRODUCTION

Cette note vise à mettre en débat les objectifs, le contenu et les risques pour la transition écologique et sociale et la démocratie posés par les initiatives de la Commission européenne pour une « meilleure réglementation » et ses déclinaisons dans les Etats-membres. Lancée en 2003 à la demande de plusieurs États membres, notamment le Royaume-Uni, cette politique « *a pour objectif d'améliorer la réglementation, de mieux la concevoir afin d'accroître les avantages pour les citoyens, de renforcer le respect et l'efficacité des règles et de réduire les coûts économiques, conformément aux principes de proportionnalité et de subsidiarité de l'UE* »¹. Le mot d'ordre donné par Jean-Claude Juncker « *Faire moins, mais de manière plus efficace* » dans son discours sur l'état de l'Union, le 13 septembre 2017, illustre cette démarche qui vise essentiellement à comparer les coûts générés par une réglementation sur l'activité économique à ses bénéfices. Cette tendance est à l'œuvre en France, dans certains États membres de l'UE ainsi qu'au niveau communautaire.

En partant du principe qu'une réglementation est nécessairement une contrainte pour l'économie, ce programme redéfinit d'une manière inquiétante le principe même de l'action publique. Cette idée trouve sa justification dans un discours qui assimile à tort la réglementation à des règles

bureaucratiques inutiles et tend à montrer que la suppression de ces dernières serait bénéfique pour le commerce, pour l'économie, et pour la société. On assiste ainsi de plus en plus dans les programmes pour une « meilleure réglementation » à la définition d'objectifs chiffrés de limitation ou de réduction de la réglementation (tels que des objectifs quantitatifs en matière de suppression des réglementations ; la réduction du «coût» global de la réglementation pour les entreprises à hauteur d'un montant défini ou encore un principe de compensation «one in, X off» selon lequel aucune nouvelle réglementation ne peut être introduite sans suppression de X autres dont le coût serait équivalent). Cette institutionnalisation du point de vue des entreprises sur la réglementation dans toute une série de domaines importants pour la société (la sécurité, l'environnement, la santé, les droits humains et l'Etat de droit) pose un défi démocratique, alors même que les bénéfices pour les entreprises restent incertains. Le risque est de réduire la portée de l'action publique et de faire obstacle à l'introduction de nouvelles réglementations à travers des dispositifs et des procédures totalement méconnus du public.

Selon une étude réalisée par la New Economics Foundation, les initiatives en faveur d'une « meilleure réglementation » englobent généralement plusieurs éléments clés :

- Un discours négatif sur la réglementation, qui assimile les mesures de protection à des « fardeaux » pour les entreprises, et suggère que leur réduction serait un objectif important pour la société dans son ensemble,
- Un processus relativement bureaucratique consacré à l'examen de la législation existante, visant à simplifier ou retirer les réglementations considérées comme trop « contraignantes » pour les entreprises (cf. *fitness check*, inventaire des « sur transpositions », etc.)
- De nouveaux processus d'évaluation technique de la réglementation, tels que des analyses d'impact, qui visent à quantifier les « coûts » associés à une règle mais qui ne prennent pas suffisamment en compte les bénéfices de cette même règle pour la société,
- Une approche de l'élaboration des politiques publiques axée sur les entreprises, qui encourage une « auto-régulation » et des programmes d'association des parties prenantes fortement orientés vers le secteur économique, donnant ainsi beaucoup plus d'influence aux entreprises qu'à la société civile dans le processus d'élaboration des politiques publiques et des lois.

Au niveau de l'UE, la Commission Juncker a préconisé cette politique depuis 2014 avec toujours plus de force. Sa portée devrait encore s'étendre avec la nouvelle Commission. La Présidente, Ursula von der Leyen, a en effet proposé en octobre 2019 de suivre l'exemple d'États membres, dont la France, et d'introduire une règle rigide *one in, one out*, selon laquelle il ne peut y avoir de nouvelle proposition législative sans abrogation préalable d'un texte existant. En raison du Brexit, les députés européens français et allemands auront une influence toute particulière dans la décision d'accepter ou non ce nouvel objectif.

En France, ces initiatives sont motivées par une volonté de simplifier la loi pour stimuler l'innovation et gagner en efficacité. Le rôle privilégié donné aux entreprises privées dans l'élaboration des politiques publiques fait craindre une fragilisation des standards sanitaires, sociaux et environnementaux, sans que la société civile, pourtant fortement mobilisée sur ces enjeux, puisse faire contrepoids. Les mouvements de la jeunesse pour le climat et les manifestations des Gilets jaunes ont pourtant mis en lumière une exigence croissante de la population vis-à-vis du Gouvernement de joindre le geste à la parole sur des questions comme le dérèglement climatique ou le renforcement des inégalités. Cette frustration risque de s'aggraver avec les initiatives pour « une meilleure réglementation », qui tendent à assimiler des mesures essentielles de protection à des « lourdeurs administratives » au nom de la libération de l'activité économique, quels que soient leurs effets sur la société.

Dans un climat politique marqué par d'immenses défis économiques, de dérèglement climatique et d'effondrement de la biodiversité, une nouvelle approche de la réglementation est plus que jamais nécessaire. Simplifier la loi est un objectif tout à fait légitime, mais faire passer les intérêts économiques avant la protection des citoyens et de la planète en est un autre.

Dans cette note, nous explorons la manière dont les politiques pour une « meilleure réglementation » se développent et les formes qu'elles prennent en France et dans l'UE, tout en observant leurs premiers effets délétères sur la transition écologique et sociale dans des pays précurseurs comme le Royaume-Uni. Nous appelons enfin à une remise en question urgente de ce processus, en demandant aux décideurs politiques français d'inverser cette tendance à la fois dans leur pays et au niveau européen.

2. LES INITIATIVES POUR UNE « MEILLEURE RÉGLEMENTATION »

Les initiatives en faveur d'une « meilleure réglementation » ont souvent le même point de départ, avec des intentions légitimes telles que « *rationaliser l'environnement réglementaire de l'UE afin d'accroître son efficacité* » et permettre ainsi de « *créer de bons incitants pour les entreprises, de réduire les coûts inutiles et de lever les obstacles à l'adaptabilité et à l'innovation*² ». Ces initiatives répondent au désir de réduire les lourdeurs bureaucratiques et la « *paperasserie administrative* »³ qui déplaît à tous, y compris aux citoyens. Cependant, l'expérience montre que ce qui était au départ une simple entreprise d'élimination de réglementations obsolètes ou inutilement complexes peut devenir une « *simplification bureaucratique à visée politique*⁴ », pour reprendre les termes de l'Institut syndical européen.

2.1 À PROPOS DU PROGRAMME EUROPÉEN POUR UNE « MEILLEURE RÉGLEMENTATION »

C'est au début des années 2000 que la Commission européenne a introduit son agenda en faveur d'une « meilleure réglementation », avec l'objectif affiché d'éliminer les « *lourdeurs administratives inutiles* »⁵. Cette politique a progressivement fait émerger de nouvelles procédures, largement invisibles pour le public :

- **Analyses d'impact** : « *les nouvelles propositions s'accompagnent d'analyses d'impact qui examinent comment les objectifs fondamentaux peuvent être atteints de la façon la plus efficace possible sans imposer de charges inutiles* »⁶. Pour chaque initiative majeure de la Commission, une feuille de route doit être produite présentant le contexte, les objectifs, une évaluation préliminaire du problème, la valeur ajoutée de l'action communautaire, les différentes options politiques et les impacts attendus. Si elle est validée par le Secrétaire général, cette initiative devra faire l'objet d'une analyse d'impact.
- **Le comité d'examen de la réglementation**, groupe indépendant composé de trois fonctionnaires de la Commission et trois experts extérieurs, vérifie la qualité de toutes les analyses d'impact et des évaluations importantes.
- **Le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)** analyse le corpus législatif existant de l'UE en vue d'en accroître l'efficacité et l'efficience avec le mandat

suivant : « *pour toutes les révisions de la législation existante, il faudrait évaluer les possibilités de simplification et de réduction des coûts inutiles en s'appuyant sur des analyses et sur les contributions des parties prenantes* »⁷.

- **Association des parties prenantes**. Tout ce processus « *s'appuie sur l'association active de la société civile, ce qui suppose d'inviter les parties prenantes à donner leur avis aux différents stades du cycle des politiques en recourant à toute une série d'outils de retour d'information et d'activités de consultation* »⁸.

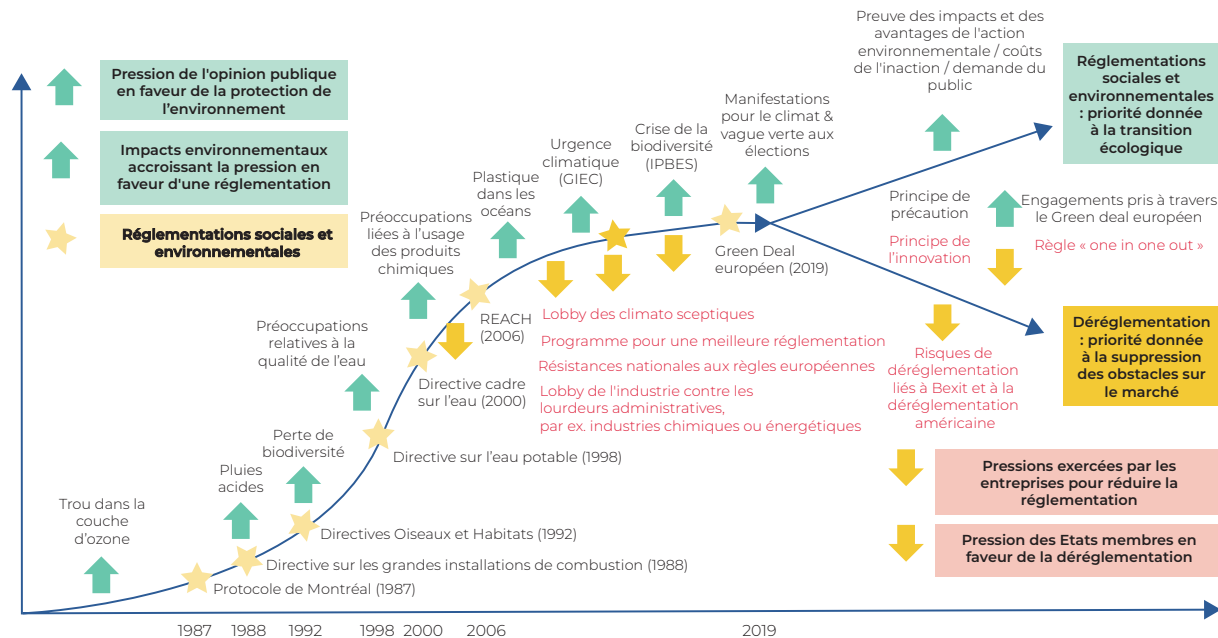
Ces dispositifs peuvent contribuer à affaiblir la portée des réglementations actuelles et à rendre plus difficile le travail d'élaboration de nouvelles réglementations ambitieuses. Les outils d'évaluation utilisés (analyses d'impact préalables, ex post ou les analyses de coûts cumulés pour un secteur entier) tendent à insister davantage sur les coûts de la réglementation que sur ses bénéfices. Selon l'Institut syndical européen, les nouvelles modalités d'association des parties prenantes présentent aussi le risque de « *court-circuiter toute la chaîne de consultation démocratique : experts des États membres et partenaires sociaux notamment au profit d'une nouvelle catégorie d'acteurs dont la légitimité doit être questionnée d'autant plus que l'influence qui en ressortira sera difficilement traçable* »⁹.

En pratique, les observateurs ont relevé une application à géométrie variable de ces procédures. Dans le cadre du paquet « air pur pour l'Europe » et du projet de directive sur l'économie circulaire, plusieurs dispositions avaient été retirées par la Commission elle-même en réponse au lobbying du secteur économique, en dépit des conclusions des analyses d'impacts qui avaient montré que pour la seule année 2010, 400 000 personnes dans l'UE étaient mortes prématurément des suites de la pollution atmosphérique. Dans un autre cas, la Commission a refusé d'élaborer une directive mettant en œuvre l'accord de partenaires sociaux sur les règles de santé et de sécurité applicables aux salons de coiffure, dans le cadre du programme REFIT¹⁰.

Ces effets font craindre une remise en cause du rôle protecteur des règles en faveur des citoyens et de l'environnement en Europe¹¹. Cela est d'autant plus inquiétant que les problématiques de mise en œuvre de la loi sont traitées comme autant de raisons de l'affaiblir plutôt que de chercher à la renforcer.

LA DÉRÉGLEMENTATION EN FRANCE ET DANS L'UE LES DANGERS DE LA SOI-DISANT « MEILLEURE RÉGLEMENTATION » POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE

RÉGLEMENTATIONS VISANT À PROTÉGER LES CITOYENS DE L'UE ET L'ENVIRONNEMENT : ÉVOLUTIONS, PRESSIONS ET PERSPECTIVES (UNE REPRÉSENTATION SIMPLIFIÉE)



Source : New Economics Foundation and European Environmental Bureau (2019), « Reprotecting Europe », à paraître

2.2 L'HISTOIRE DES INITIATIVES EN FAVEUR D'UNE « MEILLEURE RÉGLEMENTATION »

Les origines de ce processus remontent à l'influence des industries pétrolières et du tabac. Une analyse¹² de documents confidentiels a révélé que l'entreprise British American Tobacco avait coordonné une coalition de grandes entreprises dans les années 1990 en réaction à l'émergence de nombreuses réglementations importantes sur la protection sanitaire et l'environnement (par exemple, les directives Oiseaux et Habitats, la directive-cadre sur l'eau, ou, plus tard, le règlement européen sur la sécurité chimique (REACH)). A travers des activités de lobbying complexes, cette coalition est parvenue à faire croire à l'existence d'une demande générale de réduction du poids de la réglementation¹³. Elle a contribué par la même occasion à développer les évaluations favorables aux entreprises concernant le coût des nouvelles réglementations, qui sont au cœur des procédures actuelles du dispositif pour une « meilleure réglementation ». Des témoignages sur les dangers des « lourdeurs administratives » ont été soigneusement diffusés au fil des décennies¹⁴ par ceux qui cherchaient à réduire la capacité des gouvernements élus démocratiquement à demander de la transparence et des comptes aux entreprises sur les impacts de leurs activités et à protéger les citoyens et l'environnement.

Une telle instrumentalisation par des groupes d'intérêt de la question légitime de la lutte contre la bureaucratie contribue à éroder la confiance envers l'Union européenne et les gouvernements. Le vote du Royaume-Uni en 2016 en faveur de sa sortie de l'Union européenne ne doit pas être considéré comme un événement accidentel, mais plutôt comme le résultat (au moins partiel) de quarante années de discours minutieusement propagés sur une supposée ingérence de Bruxelles dans l'élaboration des politiques publiques nationales.

Tous ces éléments contextuels apparaissent importants pour comprendre les processus actuels de déréglementation à l'œuvre.

LE CAS DU ROYAUME-UNI

Depuis de nombreuses années, le Royaume-Uni est à la pointe de la déréglementation dans l'UE¹⁵. Le pays a montré à quel point ce processus peut rapidement devenir incontrôlable. Pour chaque nouvelle livre sterling de « fardeau » imposée aux entreprises dans le cadre d'une nouvelle loi, il incombe désormais aux parlementaires d'enlever 3 £ ailleurs, appliquant ainsi une règle arbitraire *one in, three out*.

D'autre part, depuis 2015, le gouvernement britannique est légalement tenu de fixer, pour chaque mandat parlementaire, un objectif visant à réduire « l'impact économique » global des réglementations. L'objectif actuel s'élève à 9 milliards de livres entre 2017 et 2022¹⁶. Il convient de noter que le gouvernement exclut spécifiquement certains domaines de cet objectif, tels que la stabilité financière, ce qui suggère qu'il est conscient des dangers liés à un tel processus de déréglementation.

Le National Audit Office, qui examine les dépenses publiques, a constaté que, dans le cadre des divers programmes d'amélioration de la réglementation, « *le gouvernement ne veille pas à ce que les coûts et les avantages sociétaux plus larges de la réglementation soient pris en compte de manière adéquate(...)>* » Et d'ajouter « *<7 des 14 ministères concernés nous ont indiqué qu'il existait des conflits entre la déréglementation et leurs objectifs politiques généraux>* »¹⁷.

Des études suggèrent qu'un certain nombre de politiques sociales ou environnementales ont été fragilisées, par exemple la protection contre les licenciements abusifs, ou les limitations de vitesse des poids lourds. Par ailleurs, de nouvelles initiatives législatives ont été entravées, du fait à la fois d'un effet dissuasif de ces programmes sur les initiatives réglementaires au sein de l'administration et du retardement ou du blocage de nouvelles propositions¹⁸.

2.3. LES MYTHES À L'ORIGINE DE CE PROCESSUS DE DÉRÉGLEMENTATION

L'objectif de réduction des coûts liés à la réglementation pour libérer la croissance est souvent justifié par des études d'opinion mises en avant par un certain nombre de groupes d'intérêts qui instrumentalisent la question légitime de la lisibilité de la loi, sa cohérence et sa simplicité.

L'argumentaire étayant le projet pour une « meilleure réglementation » repose sur 4 mythes.

Mythe 1 : toute réglementation constitue une lourdeur bureaucratique.

« *Les charges administratives sont souvent qualifiées de lourdeurs bureaucratiques. Personne n'étant partisan d'un fardeau administratif inutile, (...) la législation devrait être facile à respecter et devrait éviter, par exemple, d'introduire des exigences de transparence doubles ou conflictuelles* »¹⁹. Cependant, dans le cadre des initiatives en faveur d'une « meilleure réglementation », « *le "coût" de la réglementation n'inclut pas seulement les coûts généraux de la mise en conformité, mais aussi la quasi-*

*totalité des coûts de la réglementation, y compris les effets escomptés de la politique. Cela signifie qu'une "meilleure réglementation" n'entraînera pas forcément une baisse des coûts de la conformité au profit d'une hausse des bénéfices publics. En réalité, il se peut que ce soit l'inverse*²⁰ ».

En France, le gouvernement affirme que le coût de la réglementation représente entre 3 % et 4 % du PIB, ou, autrement dit, entre 60 et 80 milliards d'euros²¹. Toutefois, un rapport du Conseil d'État de 2016²² met en évidence un manque de données détaillées à ce sujet, soulignant notamment des écarts importants dans les données et un problème de fiabilité des sources utilisées. En raison de l'absence de consensus sur l'objet de l'étude, mais aussi sur les méthodes employées, le rapport décrit cette tentative de quantification du coût de la réglementation comme étant « *encore balbutiante* », concluant que « *l'évaluation des effets d'une mesure ne peut se réduire au calcul de ses coûts et faire abstraction, notamment, de ses avantages* ».

Mythe 2 : la réglementation porte préjudice à la performance économique.

Il n'a jamais été démontré que la réglementation en général réduit la performance économique. La réglementation peut créer et offrir des opportunités aux marchés, tout autant qu'elle peut les contraindre. Comme l'a suggéré la New Economics Foundation dans son rapport sur la déréglementation de 2015, « *la relation entre les changements de réglementation à la marge et les indicateurs économiques simplistes, tels que la croissance du PIB, est, au mieux, complexe, et dépend du type de réglementation et du marché en question*²³. »

Le rôle de la réglementation n'est en effet pas de freiner l'activité économique, mais de la façonner : d'orienter les entreprises vers de nouveaux modèles économiques décarbonés ou l'économie circulaire notamment. Elle peut aussi aider l'industrie nationale à anticiper un changement dans la législation européenne et accroître sa compétitivité à l'avenir. Un certain nombre de travaux suggèrent que les réglementations environnementales, par exemple, ont au minimum un impact neutre sur la compétitivité à long terme²⁴. L'autorité des marchés et de la concurrence au Royaume-Uni, évalue même un bénéfice supérieur à 10 £ pour la société pour chaque livre qu'elle a dépensée entre 2011/12 et 2014/15²⁵. La réglementation vise également souvent à protéger les entreprises mieux-disantes par rapport à celles qui cherchent uniquement à réduire leurs coûts par tous les moyens. Il faut enfin mentionner l'attente du tissu des entreprise moyennes, PME et TPME qui forme l'essentiel de l'économie nationale sans réel pouvoir de lobbying, et qui aspire non pas nécessairement à une simplification par allègement des règles mais surtout à une stabilisation de la réglementation, puisque tout changement de cadre porte atteinte à la sécurité juridique des projets, notamment en intégrant des mesures transitoires fragiles et complexes.

Mythe 3 : les entreprises veulent moins de complexité.

Des exigences réglementaires complexes peuvent être le fait du rejet par des entreprises d'une mesure plus simple qui menace leurs intérêts. Un exemple bien connu est celui de la réglementation financière aux États-Unis. Suite au krach de 1929, les réformes bancaires introduites par le gouvernement américain, comprenant notamment la séparation complète des banques de détail et d'investissement, ne faisaient que 37 pages. Ces dispositions ont été abrogées en 1999 à la demande des grandes banques - une mesure considérée par certains comme un facteur qui aurait contribué à la crise financière²⁶. La vague suivante de réformes législatives, introduites au lendemain de la crise de 2008, a été moins ambitieuse, mais beaucoup plus complexe, totalisant 848 pages. Cette complexité ne témoigne pas de l'échec du lobbying des banques. Elle est au contraire un résultat direct de son succès et se traduit par l'apparition de failles, d'exemptions, et de mesures visant à essayer de contrôler les modèles économiques existants, plutôt que d'adopter des réglementations plus simples qui interdiraient ou modifieraient substantiellement ces modèles.

La réforme du «silence vaut accord» est une illustration française d'une prétendue simplification aboutissant en réalité à des situations inextricables²⁷. La situation initiale était simple, puisque la règle établissait que le silence de l'administration suite à une demande valait refus. Ce principe a été renversé : le silence de l'administration vaut désormais accord. Mais de très nombreuses exceptions ont dû être prévues pour prévenir les conséquences potentiellement très graves d'une telle règle, avec de multiples délais, décrits dans des tableaux à n'en plus finir... La situation actuelle est donc beaucoup plus complexe, le droit bien moins lisible.

**Mythe 4 : « Mieux légiférer » c'est renforcer
l'adhésion à l'action publique européenne.**

La consultation des parties prenantes est présentée comme un élément important d'un mouvement d'«ouverture» et de légitimation de l'action publique européenne. Ces dernières années, sur l'insistance de plusieurs organisations de poids, la Commission a augmenté le nombre et la durée de ses consultations de « parties prenantes » - parmi lesquels les entreprises sont fortement représentées²⁸ - consultations qu'elle a menées à un stade plus précoce jusqu'au projet d'analyse d'impact. En pratique, ce sont ainsi surtout les représentants du secteur économique qui ont bénéficié de l'ouverture progressive du processus d'élaboration des politiques publiques.

Il est difficile de dire si cette approche renforce l'adhésion à l'action publique européenne, compte tenu notamment des résultats des élections parlementaires de 2019 avec la montée des partis nationalistes populistes. Rien ne permet non plus de confirmer la soi-disant popularité de la déréglementation en raison du fossé entre la promesse d'une suppression des lourdeurs administratives quotidiennes et l'affaiblissement de normes protectrices élaborées démocratiquement.

L'agenda pour une « meilleure réglementation » a d'ailleurs suscité des remous importants dans le débat public européen. Le programme « REFIT », qui examine la législation existante, s'est heurté à une forte mobilisation citoyenne lorsque le président Juncker a demandé à Karmenu Vella, à l'époque commissaire à l'environnement, d'étudier et éventuellement de « moderniser » les directives Oiseaux et Habitats. Une pétition signée par 500 000 européens en 2016 est parvenue à obliger la Commission à maintenir ces textes importants pour la conservation de la biodiversité²⁹.

3 LA DÉRÉGLEMENTATION EN FRANCE

En France, comme ailleurs, cette tendance à la déréglementation se base sur un discours selon lequel l'économie serait trop fortement réglementée. Selon le rapport 2018 du Forum économique mondial sur la compétitivité mondiale³⁰, fréquemment cité, la France occupe le 107^e rang sur 140 pays pour la nature « contraignante » de sa réglementation (figurant, autrement dit, parmi les « pires » législateurs). Ce classement n'est toutefois que le résultat d'une étude en ligne menée auprès de 143 chefs d'entreprise.

De nombreux responsables politiques et commentateurs se focalisent sur la croissance du PIB, qu'ils considèrent comme un horizon indépassable pour la politique économique, et soutiennent que la faiblesse de la croissance serait la faute du gouvernement qui empiète sur l'activité économique. Dans son rapport sur la France, l'OCDE écrit que « *l'activité économique bénéficiera de la simplification [de la réglementation] à grande échelle* », dans la mesure où cette simplification donnera lieu à une concurrence accrue qui, à son tour, stimulera la croissance de l'emploi et la productivité du travail³¹. Elle recommande également de réduire le « fardeau » que les impôts font peser sur l'économie.

Depuis 2003, la prévention de la surréglementation et de la sur-transposition des directives européennes est une question qui revient souvent

dans le discours et l'action des gouvernements qui se sont succédés³². En 2013, le gouvernement a introduit un « mouvement de simplification » qui, en 2014, a engendré la création d'un Conseil de la simplification pour les entreprises, coprésidé par un membre du Parlement et un chef d'entreprise, ainsi que la nomination d'un Ministre chargé de la réforme de l'État et de la simplification rattaché au Premier ministre. À l'image du Royaume-Uni, une trajectoire politique s'est clairement dessinée derrière les processus de déréglementation. Et comme l'a fait remarquer le Conseil d'État³³, les objectifs visés de la simplification ont évolué au fil du temps, avec un accent mis sur :

- La relation entre l'administration et les administrés dans le dernier quart du vingtième siècle,
- L'essor de l'administration électronique au début des années 2000,
- Le souci d'efficacité budgétaire et économique (avec la révision générale des politiques publiques entre 2007 et 2012 et la transformation de l'action publique entre 2012 et 2017), et
- La nécessité d'alléger les contraintes pesant sur les administrations locales et les citoyens.

Au cours de la dernière décennie, un certain nombre d'outils techniques ou de règles ont été introduits, compliquant davantage - explicitement ou implicitement - l'adoption par les parlementaires de lois protégeant les citoyens et l'environnement :

Outil	Date d'introduction	Description
Analyses d'impact de la réglementation	2008	Des études d'impact doivent être préparées pour la plupart des réglementations. Le recours à cet outil d'aide à la décision peut s'avérer problématique s'il se focalise uniquement sur les coûts de la mise en œuvre des mesures proposées sans mettre en regard les bénéfices attendus pour la société.
One in, two out : compensation réglementaire	2017	Cette règle de compensation réglementaire impose aux autorités d'établir le « coût » d'une nouvelle réglementation sur les entreprises et de trouver le moyen d'alléger les entreprises de « deux fois plus » par ailleurs ³⁴ . Bien que de portée inférieure au régime <i>one in, three out</i> en vigueur au Royaume-Uni, cette règle <i>one in, two out</i> adoptée par la France est plus agressive que celles d'autres États membres de l'UE, comme l'Allemagne, par exemple, où c'est une règle <i>one in, one out</i> qui est appliquée ³⁵ .
Interdiction de sur transposition (ou gold-plating ban)	2018	En dépit du fait que l'UE fixe souvent des normes minimales, laissant le soin aux États membres de les renforcer à leur convenance, l'interdiction de sur-réglementer vise à limiter la « sur-transposition » des directives de l'UE dans la loi nationale. ³⁶

3.1 ANALYSES D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION

Depuis 2009, l'étude d'impact représente une exigence constitutionnelle pour tous les projets de loi préparés par le pouvoir exécutif. Des analyses d'impact de la réglementation (AIR) sont désormais tenues d'être préparées pour toutes les lois et les réglementations secondaires majeures. L'éventail des impacts et des coûts évalués dans le cadre de ces AIR s'est progressivement élargi. Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) rattaché au Premier ministre est chargé de l'examen de la qualité des AIR.

Ces outils peuvent permettre de guider utilement des décisions publiques, à condition de tenir compte à la fois des coûts et des bénéfices des réglementations. Les analyses économiques tendent, toutefois, à accorder plus de poids aux déclarations des entreprises en matière de « coûts » (faciles à quantifier), plutôt qu'aux évaluations du bénéfice social ou environnemental plus général pour la société (plus difficiles, voire impossibles, à quantifier). Les recommandations du SGG en matière d'études d'impact de la réglementation répertorient ainsi de nombreux critères pour évaluer des impacts économiques, tels que la compétitivité des entreprises, la balance commerciale, le PIB, l'inflation, l'investissement, et le « coût » qui pèse sur les entreprises. En parallèle, les impacts environnementaux, comme les effets sur le climat ou la biodiversité, sont évoqués sans être décomposés en critères plus spécifiques.

Cette tendance est observable dans différentes initiatives en faveur d'une « meilleure

réglementation ». Au Royaume-Uni, des analyses indépendantes ont par exemple souligné que ces évaluations contribuaient à faire passer le bénéfice social ou environnemental plus général après les coûts pour les entreprises³⁷.

En 2015, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (« France Stratégie ») a encouragé le développement de la « *dimension socio-économique de l'analyse* » et un renforcement de l'« *objectivité* » des études d'impact de la réglementation ex ante : « *Trop souvent, celles-ci sont une simple défense et illustration, hâtivement quantifiée, de décisions ayant fait l'objet d'un arbitrage politique*³⁸. » Récemment, une proposition de loi visant à améliorer la qualité des AIR proposait l'ajout d'une analyse qualitative, en collaboration avec divers organismes publics indépendants. Mais cette proposition a été complètement modifiée pendant sa lecture au Sénat le 7 mars 2018, avec le retrait de ces deux éléments et l'introduction d'un nouveau critère d'évaluation de l'impact lié à la simplification et à la réduction du poids de la réglementation³⁹. Ce projet de loi n'a pas encore été examiné par l'Assemblée Nationale.

LE CAS DE L'INTERDICTION DE LA PRODUCTION DES PESTICIDES DONT L'UTILISATION N'EST PAS AUTORISÉE DANS L'UE

Cette primauté accordée aux arguments de « coût » par rapport au bénéfice public plus général a été récemment dénoncée pendant les débats sur la production en France de pesticides dont l'usage est interdit dans l'Union européenne pour des raisons sanitaires ou environnementales. Après l'interdiction d'ici 2022 prononcée par l'Assemblée nationale dans la loi EGAlim, en octobre 2018⁴⁰, cette dernière a voulu faire marche arrière avec le soutien du gouvernement dans le cadre de l'examen de la loi PACTE⁴¹. Si des chiffres sur les emplois en jeu dans les entreprises visées ont été transmis aux députés, il n'y en a pas eu sur la liste précise des produits concernés, les pays dans lesquels ils sont exportés et les impacts sanitaires et environnementaux engendrés par leur production et exportation⁴². Faute d'avoir obtenu la suppression de cette interdiction, l'UIPP (l'Union des Industries de Protection des Plantes) conteste désormais sa mise en œuvre devant le Conseil d'Etat et a également déposé une question prioritaire de constitutionnalité contre cette disposition, estimant qu'il s'agit d'une restriction abusive apportée à la liberté d'entreprendre⁴³.

Dans le même temps, une réduction des ressources a contraint l'État à déléguer l'élaboration des études d'impact de la réglementation, ou même les exposés des motifs des projets de loi, à des acteurs privés⁴⁴. Il est peu probable que l'affaiblissement ou la privatisation du processus de l'étude d'impact donne lieu à la rigueur accrue réclamée par France Stratégie. Il s'agit là d'un risque concret du programme « Action Publique 2022 » lancé en octobre 2017. Ce programme sur cinq ans a pour but de transformer le secteur public pour « *accroître l'efficacité de l'État, [...] afin de proposer un meilleur service aux citoyens tout en faisant des économies*⁴⁵. » Le programme n'évoque pas seulement la simplification administrative comme l'une des cinq priorités absolues, mais charge aussi les ministres de développer des projets de simplification et de réduire les coûts dans leur ministère. Cette diminution des moyens disponibles pour l'élaboration des nouvelles lois et surtout l'application de toute législation, nouvelle ou existante, pourrait contribuer à affaiblir davantage la réglementation et la surveillance réglementaire.

Enfin, le développement des études d'impact de la réglementation, en tant qu'outil, devrait permettre d'inclure les parties prenantes dans les travaux législatifs. En France cependant, cela reste limité à la réglementation environnementale. Comme l'a souligné l'OCDE (2018) : « *En France, il n'est pas obligatoire d'associer le grand public à l'élaboration des nouveaux textes, sauf dans le domaine de l'environnement. Toutefois, les consultations informelles et la consultation par l'intermédiaire d'instances consultatives sont fréquentes. La France pourrait rendre les consultations publiques plus trans-sectorielles et systématiques afin de tirer pleinement parti de l'association des parties prenantes*⁴⁶. »

3.2 ONE IN, TWO OUT: LA COMPENSATION RÉGLEMENTAIRE

Dès l'été 2017, la France a adopté une approche qui nécessite que « *toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes*⁴⁷. » Les deux normes supprimées (*two out*) doivent être des réglementations rattachées au même ministère, ou alors au même cadre politique, que la norme ajoutée (*one in*). D'autre part, elles doivent présenter un degré d'importance similaire. L'application de cette règle est surveillée par le SGG, dont le rôle est aussi d'estimer les coûts et les

économies au fil du temps. D'après lui, au cours des 18 premiers mois de mise en œuvre⁴⁸ :

- Le nombre de projets de décrets présentés au Premier ministre a diminué de 150 à 30 en moyenne.
- Parmi les projets de décret impliquant de nouvelles mesures contraignantes, principalement adressées aux entreprises, quatre ont été retirés (comme celui sur l'inspection des véhicules utilitaires légers, qui incluait des contrôles renforcés) et deux ont été bloqués. Sur les vingt-six projets restants, des mesures contraignantes ont été rédigées pour six d'entre eux, et abrogées ou simplifiées pour les vingt restants. Cela a abouti à un taux de 2,4 compensations par création d'une nouvelle mesure contraignante et à une « épargne » nette estimée à 20 millions d'euros pour les entreprises.

La loi dite ELAN (n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) est le premier texte législatif à avoir mis en œuvre cette instruction du Premier ministre. Son titre 1er intitulé « Conditions pour construire plus, mieux et moins cher » comporte quatre chapitres contenant des mesures de simplification en matière d'aménagement, d'urbanisme ou de construction⁴⁹. Il comporte notamment des assouplissements de la loi Littoral de protection des zones côtières françaises, une forte réduction de la part des logements devant être accessibles aux handicapés ou des mesures d'affaiblissement de la consultation du public. De manière générale, les obligations de consultation du public sont fréquemment dénoncées comme étant trop chronophages pour les entreprises, alors qu'elles pourraient être considérées comme un moyen utile d'améliorer un projet et d'éviter en conséquence d'éventuels recours juridique ultérieurs. Cette loi a également mis en place des mesures pour limiter les recours dits « abusifs » contre les permis de construire. Ces derniers qui sont présentés comme une source de retard et de complication sans fin, constituent un autre mythe de la dérégulation, mis en avant pour restreindre tous types de recours, notamment les recours des associations veillant à la bonne application du droit. Un récent rapport⁵⁰ montre pourtant que les tribunaux jugent généralement les recours présentés devant eux tout à fait justifiés.

UNE DANGEREUSE RÉDUCTION DU PÉRIMÈTRE DES PROJETS SOUMIS À ÉTUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL

Si les causes de l'incendie qui a ravagé l'usine Lubrizol de Rouen en septembre 2019 font encore l'objet d'une enquête au moment où nous préparons ce rapport, cette catastrophe a relancé le débat sur les effets de la simplification des normes. Une autorisation d'augmentation de la capacité de stockage de produits dangereux de l'usine avait ainsi été délivrée par la préfecture de Seine-Maritime, conformément à la loi ESSOC (pour un État au service d'une société de confiance) de 2018⁵¹ qui a réduit le périmètre des projets soumis à évaluation environnementale indépendante. Sans compter qu'une note de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) révèle aussi des failles dans la surveillance de l'installation mitoyenne de Normandie Logistique qui aurait vraisemblablement dû être enregistrée comme une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) et faire l'objet d'une étude d'impact environnemental ou de danger et d'inspections renforcées⁵².

Il apparaît par ailleurs que les efforts de simplification peuvent mener à des initiatives désordonnées et difficiles à suivre par les acteurs concernés. Par exemple, la loi sur l'organisation du système de soins votée en 2019 comporte une disposition visant à diminuer la protection des bassins versants, qui n'a aucun lien avec l'objet de cette loi. Le texte prévoit qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place une mesure de protection à moins qu'une contamination ne soit prouvée. L'argument avancé est que si la loi est moins exigeante, elle sera plus facile à appliquer. Mais cela conduit à prendre le risque de contaminer les petits bassins versants, en violation du principe de précaution.

**3.3 INTERDICTION DE LA
« SUR-TRANSPPOSITION »**

Les directives européennes définissent des normes minimales à respecter pour tous les États membres, et leur laissent le soin d'aller au-delà lorsqu'elles sont ensuite transposées en droit national. Cela a pu être le cas par exemple, dans des domaines comme la responsabilité sociale des entreprises, ou la protection de l'environnement. Certains qualifient de manière péjorative ce procédé de « sur-transposition » (ou « gold-plating » dans le jargon administratif⁵³). Le Royaume-Uni avait déjà lancé, il y a plus de dix ans, une étude sur la manière d'éviter une supposée « surréglementation » des directives de l'UE (appelé parfois « gold plating »).

Il apparaît pourtant totalement démocratique et approprié pour les États membres de ne pas se contenter de la norme européenne minimale dans les domaines qu'ils choisissent ; ainsi, en France, la durée légale du congé maternité est de 16 semaines, ce qui est supérieur à la durée minimum légale en Europe de 14 semaines⁵⁴. D'après Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances : « *Il peut y avoir de très bonnes raisons de sur transposer : standard plus protecteur pour mieux protéger les entreprises et les citoyens*⁵⁵. »

Néanmoins, en France, les gouvernements successifs ont commencé à refuser la « sur-transposition » française, au nom de la réduction de la réglementation. C'est au nom de ce principe, par exemple, que le gouvernement français a catégoriquement refusé, en 2014, d'ajouter des dispositions pour lutter contre l'évasion fiscale dans le contexte de la transposition en France des directives européennes visant à garantir la transparence des revenus dans le secteur extractif, en dépit de l'engagement pris dans la loi de développement adoptée quelques mois auparavant⁵⁶. Cette tendance déjà observée sous le mandat de François Hollande tend à se renforcer.

En tout début de mandat d'Emmanuel Macron, la circulaire (déjà citée) relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires interdit désormais la « sur-transposition » dans la plupart des cas⁵⁷. Le gouvernement a aussi lancé un inventaire de la « sur-transposition » passée, d'une « ampleur sans précédent⁵⁸ », adoptant une définition très large de ce qui constitue une « sur-transposition⁵⁹ ». En novembre 2018, les sénateurs français ont voté en première lecture un projet de loi⁶⁰ prévoyant la suppression d'une vingtaine de mesures considérées comme des « sur-transpositions » de directives de l'UE, y compris plusieurs décisions controversées. Face à la mobilisation des associations de consommateurs, les mesures visant à alléger les obligations d'informations légales en matière de publicité sur les crédits à la consommation et sur les crédits immobiliers, mises en place pour lutter contre le surendettement des ménages ont pour le moment été abandonnées⁶¹. Mais ce n'est pas le cas d'autres mesures telles que :

- Une tentative supplémentaire de reporter la date limite de la chasse aux oiseaux migrateurs (en particulier des oies) après le 31 janvier, en violation de la directive Oiseaux et en dépit des sanctions répétées du Conseil d'État au cours des trente dernières années,

- La suppression des consultations annuelles lors d'assemblées générales des actionnaires sur le montant global de la rémunération versée aux preneurs de risques dans le secteur financier. Cette exigence mineure avait été introduite en 2013 dans la loi sur la séparation et la réglementation des activités bancaires par le Sénat afin de limiter la nature excessive et spéculative de la rémunération. Cette proposition de suppression est justifiée par le besoin de renforcer l'attrait du centre financier de Paris à travers une étude d'impact très légère qui ne mentionne aucun bénéfice social plus large potentiel apporté par la mesure initiale.

4. PERSPECTIVES

Les instruments listés auparavant ont pour fonction implicite, voire parfois explicite, de limiter les marges de manœuvre des parlementaires. Ils risquent de conduire à un affaiblissement des normes en vigueur, notamment à travers le travail d'inventaire des soi-disant « sur-transpositions » et de poser de nouveaux obstacles à l'encontre de l'introduction de nouvelles réglementations. Par ailleurs les restrictions budgétaires et la diminution du nombre de postes affectent la capacité des administrations à contrôler l'application des réglementations ou des normes existantes.

Sans une intervention politique, cette tendance devrait se poursuivre. Les dangers de la déréglementation sont multiples. La fragilisation des structures démocratiques qu'elle engendre est particulièrement préoccupante à une époque placée sous le signe du dérèglement climatique et de l'effondrement de la biodiversité.

4.1 LES ENGAGEMENTS DE LA NOUVELLE PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La nouvelle Commission semble être prête à soutenir et à approfondir ce programme pour une « meilleure réglementation ». Ursula von der Leyen, la nouvelle présidente de la Commission, a notamment promis que toute nouvelle réglementation devrait être assortie d'une abrogation de réglementations dont le « *coût pour les entreprises* » serait équivalent⁶². Cette approche *one in, one out* suit le modèle de déréglementation observé au Royaume-Uni et dans de nombreux autres pays, dont la France, au sein desquels les ambitions sont progressivement renforcées au risque d'affaiblir la qualité des procédures démocratiques. L'adoption d'une telle règle de compensation réglementaire risquerait d'accélérer le processus de déréglementation au niveau européen.

Jusqu'au milieu de l'année 2019, la Commission européenne avait pourtant écarté tout type d'objectif global de réduction de la réglementation. Selon son vice-président, Franz Timmermans, « *les objectifs quantitatifs pour réduire la réglementation... sont du même ordre que les critiques reprochant à Mozart d'utiliser trop de notes - lesquelles souhaiteriez-vous supprimer ?* »⁶³. La Commission avait également exprimé dans une communication ses réserves sur la définition d'« *objectifs chiffrés* » *« au niveau politique » plutôt que sur la base d'une méthode donnée, sans fournir de justification claire quant au mode de calcul de ces objectifs chiffrés, ni expliquer pourquoi ils ne devraient s'appliquer qu'à des secteurs spécifiques. La Commission craint qu'une telle méthode ne crée des pressions en faveur d'une déréglementation et ne compromette la responsabilité politique qui lui incombe d'agir là où cela est nécessaire et quand c'est nécessaire (il est renvoyé, par exemple, à la nécessité passée de réagir à la crise financière (...)). Il en va de même pour la règle du « one-in one-out », (...). Les coûts de la réglementation devraient être réduits sur la base d'éléments d'information, et non de simples objectifs chiffrés* »⁶⁴.

La nouvelle Commission prévoit également d'empêcher ce qu'elle considère comme une « sur-transposition » de la législation européenne dans les États membres (mais que l'on devrait considérer plutôt comme un simple choix d'aller au-delà des normes minimales fixées de manière communautaire).

GRANDS PRINCIPES SUR LES MÉTHODES DE TRAVAIL – 10 SEPTEMBRE 2019

« Principe 3 - One in, one out

Afin de faciliter la vie des citoyens et de donner aux entreprises le temps et l'espace dont elles ont besoin pour se développer, la Commission doit veiller à ce que la réglementation soit ciblée, facile à respecter et n'ajoute pas une charge réglementaire inutile. La Commission doit toujours disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour agir là où c'est nécessaire. Dans le même temps, elle doit envoyer un signal clair et crédible aux citoyens que ses politiques et ses propositions sont efficaces et leur facilitent la vie.

Dans cet esprit, la Commission élaborera un nouvel instrument pour mettre en œuvre le principe «One In, One Out». Toute proposition législative créant de nouvelles charges devrait soulager les personnes et les entreprises d'une charge équivalente existant au niveau de l'UE dans le même domaine politique. La Commission collaborera également avec les États membres pour veiller à ce que, lors de la transposition de la législation communautaire, ils n'ajoutent pas de charge administrative inutile.

Les propositions doivent être fondées sur des données, faire l'objet d'une large consultation, d'une analyse d'impact et être examinées par le comité indépendant d'examen de la réglementation. Elles doivent respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité et démontrer clairement les avantages d'une action européenne⁶⁵ ».

De tels objectifs apparaissent contradictoires avec le principe d'amélioration continue des règles en matière environnementale prévu par les traités de l'Union, qui s'impose non seulement à tous les organes décisionnels de l'Union (Parlement, Conseil et Commission) mais également aux États. Ce principe interdit toute régression non seulement réglementaire mais également législative de la protection de l'environnement (article 3 du Traité de l'UE et articles 37, 53 et 54 de la Charte des droits fondamentaux). On le retrouve d'ailleurs en droit national (articles 2, 5 et 6 de la Charte de l'environnement desquels découle notamment le principe de non-régression des règles environnementales inscrit dans la Loi de protection de la biodiversité).

4.2 LA DÉRÉGLEMENTATION DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE

Cette tendance à la déréglementation est aussi à l'œuvre dans la politique commerciale européenne et l'élaboration des accords de commerce⁶⁶. Tandis que les barrières tarifaires ont déjà été considérablement réduites, la nouvelle génération d'accords commerciaux bilatéraux met l'accent sur une « harmonisation » (généralement à la baisse⁶⁷) des barrières non tarifaires, induisant une pression exercée sur les normes techniques, mais aussi sanitaires, environnementales, ou sociales. Pour citer Pascal Lamy, ancien directeur de l'OMC, au sujet des négociations gelées d'un partenariat commercial

transatlantique : « Le TTIP entreprend de s'attaquer aux barrières non tarifaires, c'est-à-dire aux différences qui existent entre les normes de précaution qui protègent les consommateurs contre divers types de risques. Elles constituent aujourd'hui 80 % des obstacles aux échanges entre les deux économies. (...). C'est bien parce que la protection des consommateurs est en jeu et non plus celle des producteurs que ces négociations provoquent autant de remous⁶⁸. »

Les accords commerciaux, tels que le CETA, mettent en place des comités de « coopération réglementaire » et de dialogue principalement composés d'experts commerciaux, chargés d'examiner les règles existantes et en préparation, et dont la priorité risque d'être de supprimer les barrières aux échanges avant de se soucier de l'intérêt général, social ou environnemental. La Commission d'experts réunie par le gouvernement français pour évaluer les impacts sanitaires et environnementaux du CETA a émis d'importantes réserves au sujet de cette coopération réglementaire : « En participant à ce type d'activité, l'UE ou un État s'expose à des pressions diverses et risque de voir se mettre en place une stratégie d'usure qui vise à faire renoncer à la réglementation en question ou à en légaliser très largement la portée. Par ailleurs, l'obligation de communiquer sur un projet de réglementation à un stade précoce rend d'autant plus facile de s'y opposer efficacement et peut court-circuiter les processus démocratiques internes tels que les procédures de

consultation du public. [...] Le fonctionnement du FCR [forum de coopération réglementaire] pourrait présenter un risque d'ingérence des intérêts privés (industrie canadienne ou européenne) dans les processus réglementaires des parties, qu'il convient de prendre en compte. »

Cette approche, selon laquelle les accords commerciaux évaluent la pertinence des réglementations en fonction de leur contribution à l'objectif de promotion du commerce, mérite d'être questionnée. Les réglementations sont principalement fondées sur des objectifs d'intérêt général tels que garantir la santé publique ou l'information des consommateurs. Les requalifier d'obstacles au commerce et créer des structures et des procédures pour les réexaminer selon ce critère crée un parti pris inhérent en faveur de la déréglementation.

4.3 CAPTURE RÉGLEMENTAIRE PAR LE SECTEUR PRIVÉ

Donner aux entreprises un accès privilégié aux processus d'élaboration peut conduire à la capture de la réglementation par des intérêts économiques. Cette tendance est de plus en plus observée au Royaume-Uni⁶⁹. Ce phénomène contribue à l'érosion du pouvoir du secteur public au bénéfice du secteur privé. Tandis que l'État renonce davantage à son pouvoir réglementaire, il perd sa capacité à demander des comptes aux grandes entreprises sur les impacts sociétaux de leurs activités et à protéger les populations les plus vulnérables. Cette incapacité à remédier aux inégalités économiques et environnementales risque d'accroître les critiques à l'égard d'une mondialisation insuffisamment régulée et d'alimenter encore le vote pour l'extrême droite.

LE CAS DE LA LOI PACTE

Adoptée en avril 2019, la loi PACTE est un train de réformes dont l'objectif est de « *remettre les entreprises au centre de la société*⁷⁰ », notamment en proposant un environnement réglementaire ni « *trop complexe, ni pénalisant* ». Le processus même de son élaboration a soulevé des interrogations : les entreprises ont été invitées à jouer un rôle politique dans la préparation de la loi. D'après le gouvernement, la loi PACTE « *répond à une conviction : que l'administration ne doit pas avoir le monopole de la fabrique des politiques publiques* »⁷¹. Dans un processus de coproduction, très favorable aux intérêts des entreprises, le gouvernement a « *réuni des acteurs de la société civile, en particulier du monde de l'entreprise* »⁷² et invité des binômes de parlementaires et de chefs d'entreprise à mener une série de travaux préparatoires. Au-delà d'un catalogue de mesures visant à favoriser la croissance et l'innovation, l'ambition du Gouvernement était aussi de travailler sur le rôle de l'entreprise dans la société et la place des salariés dans leur gouvernance. Mais pour les organisations de la société civile qui promeuvent la responsabilité sociale des entreprises, la loi constitue une formidable opportunité manquée d'élargir l'objet social de l'entreprise pour exiger la prise en compte des conséquences économiques, sociales et environnementales de ses activités, notamment sur la base d'une proposition qu'Emmanuel Macron lui-même avait porté à l'époque où il était Ministre de l'Économie⁷³.

5. RECOMMANDATIONS

Les initiatives pour une « meilleure réglementation » sont en train d'éroder certaines protections dont un grand nombre d'entre nous dépend et contribuent à miner la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Les règles établies pour protéger les citoyens, les travailleurs, les consommateurs et l'environnement ont été qualifiées de « fardeau » pour les entreprises, et des efforts importants sont déployés pour les démanteler. Laisser les intérêts privés passer avant ceux de la société dans son ensemble éloigne l'Europe des valeurs qui ont été au cœur de sa création.

La question qui se pose pour les décideurs aujourd'hui est comment créer des conditions favorables à l'élaboration, au maintien et à l'application effective de réglementations fondées sur des principes et des valeurs collectives. Il faut pour cela renverser la tendance à la déréglementation et protéger la démocratie, en exigeant des processus législatifs pertinents que le gouvernement devra respecter dans le cadre de son mandat démocratique. Afin de promouvoir une réglementation adaptée et ambitieuse face aux défis sociaux et environnementaux actuels, il convient de prendre les mesures suivantes :

1. En France, les approches arbitraires, rigides et systématiques, telles que la règle *one in, two out* ou l'interdiction de la sur-transposition, doivent être remplacées par des évaluations adaptées et des décisions au cas par cas pour toutes les nouvelles propositions réglementaires⁷⁴.
2. Au niveau de l'UE, les eurodéputés doivent inciter la Commission non pas seulement à abandonner son nouveau projet de compensation réglementaire (*one in, one out*), mais aussi à s'interroger sur la pertinence de sa politique en faveur d'une « meilleure réglementation ».

-> Un outil intéressant serait d'intégrer formellement des indicateurs sociaux et environnementaux dans le cadre du semestre européen, qui évalue la situation macroéconomique des États membres. Le semestre européen a été mis en place pour favoriser une meilleure coordination des politiques économiques et budgétaires, en réponse à la crise de 2008. On a pu observer récemment que certains rapports nationaux faisaient davantage référence aux mesures environnementales. Et la nouvelle présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, s'est engagée à *«recentrer notre semestre européen pour nous assurer que nous gardons le cap sur nos objectifs de développement durable»*. Il est indispensable pour cela de prévoir formellement l'intégration d'un ensemble plus large d'indicateurs environnementaux et sociaux qui reflètent les objectifs du *Green new deal* européen et un dispositif de suivi transparent, inclusif et participatif sur sa mise en œuvre.

-> Plusieurs directives européennes importantes doivent être examinées dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) au cours du mandat actuel, telles que la directive-cadre sur l'eau ou la directive relative aux émissions industrielles et d'autres doivent être révisées, telles que la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires ou le règlement pour sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques (REACH). Dans ces processus comme dans l'élaboration de nouvelles directives, le Parlement européen devra veiller à faire primer les enjeux de transition écologique.

3. L'évaluation des impacts de la réglementation doit reposer sur une méthodologie rigoureuse, transparente et soumise au débat avec toutes les parties prenantes. Les coûts, les bénéfices, et les conséquences indirectes doivent être pris en compte. Ces estimations doivent employer d'autres méthodes, telles qu'une analyse multicritère (en termes de protection des consommateurs, des travailleurs, des citoyens, ou de l'environnement), lorsque la détermination d'une valeur monétaire est difficile ou imprécise. En matière sanitaire ou environnementale, les coûts d'adaptation ou d'inaction doivent également être pris en compte.
4. Les données fournies par les entreprises aux décideurs sur les « coûts » réglementaires doivent être accessibles au public. Les pouvoirs publics doivent disposer de ressources adéquates pour leur permettre de recueillir des informations indépendantes en complément de celles collectées à travers la consultation du secteur économique⁷⁵.
5. La participation des diverses parties prenantes dans le processus d'élaboration des règles doit être équilibrée. Toutes les parties prenantes doivent bénéficier des mêmes opportunités pour formuler des propositions aux responsables politiques. Le gouvernement et le parlement français et les institutions européennes doivent assurer une forme d'équilibre dans ses interactions avec les parties prenantes d'un point de vue à la fois quantitatif et qualitatif. Cela implique de solliciter la contribution de groupes sous-représentés, en particulier de ceux qui défendent l'utilité publique de la réglementation. Et les propositions transmises par les différentes parties prenantes devraient être rendues publiques.

ENDNOTES

- 1 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 », <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:FR:PDF>
- 2 Ibid.
- 3 Gouvernement britannique (2010), « Reducing Regulation Made Simple », <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110526141622/http://www.dius.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/r/10-1155-reducing-regulation-made-simple.pdf>
- 4 Institut syndical européen (2015), « Mieux légiférer : une simplification bureaucratique à visée politique », <https://www.etui.org/content/download/20363/167001/file/WP+2015+04+Mieux+1%C3%A9gif%C3%A9rer+FR.PDF>
- 5 Finance Watch (2015), « Mieux légiférer, une introduction », <https://www.finance-watch.org/introduction-mieux-legiferer/>
- 6 Commission européenne (2017), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions. « Mener à son terme le programme pour une meilleure réglementation: de meilleures solutions pour de meilleurs résultats », https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_fr.pdf
- 7 Ibid.
- 8 Ibid.
- 9 Institut syndical européen (2015), « Mieux légiférer : une simplification bureaucratique à visée politique », <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Better-regulation-a-bureaucratic-simplification-with-a-political-agenda>
- 10 Ibid
- 11 Bureau européen de l'environnement (2016), « Navigating the Better Regulation Maze », <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-88007-ea.pdf>
- 12 New Economics Foundation (2018), « Who's pulling the strings? », <https://neweconomics.org/2018/12/whos-pulling-the-strings>
- 13 Smoke Free Partnership (2011), « The Origin of EU Better Regulation - The disturbing truth », <http://www.ehnheart.org/projects/461:the-origin-of-eu-better-regulation-the-disturbing-truth.html>
- 14 Commission européenne, « Euromyths A-Z index », <https://blogs.ec.europa.eu/ECintheUK/euromyths-a-z-index/>
- 15 Gouvernement britannique (2016), « Government going further to cut red tape by £10 billion », <https://www.gov.uk/government/news/government-going-further-to-cut-red-tape-by-10-billion>
- 16 Parlement britannique, Hansard (20 juin 2018), « Business Impact Target: Written statement », <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2018-06-20/HCWS776/>
- 17 UK National Audit Office (2016), « The Business Impact Target: cutting the cost of regulation », <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/The-Business-Impact-Target-cutting-the-cost-of-regulation.pdf>
- 18 New Economics Foundation (2015), « Threat to Democracy », <https://neweconomics.org/2015/10/threat-to-democracy>
- 19 Finance Watch (2015), « Méfiez-vous des analyses d'impact », <https://www.finance-watch.org/analyses-dimpact/>
- 20 New Economics Foundation (2015), op. cit.
- 21 Direction générale des entreprises (2017), « Les simplifications administratives », <https://www.entreprises.gouv.fr/politique-et-enjeux/simplifications-administratives>
- 22 Conseil d'État, « Étude annuelle 2016 - Simplification et qualité du droit », <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000610.pdf>
- 23 New Economics Foundation (2015), op. cit.
- 24 London School of Economics (2014), « The impacts of environmental regulations on competitiveness », <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/the-impacts-of-environmental-regulations-on-competitiveness> ; voir aussi Aldersgate Group (2017), « More than red tape: environmental regulations can drive growth », <http://www.aldersgategroup.org.uk/blog/more-than-red-tape-environmental-regulations-can-drive-growth>
- 25 Gouvernement britannique (2015), « CMA publishes first annual report », <https://www.gov.uk/government/news/cma-publishes-first-annual-report>
- 26 New Economics Foundation (2019), « Setting a Dangerous Precedent », <https://neweconomics.org/2019/03/deregulation-and-finance>
- 27 <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA>
- 28 Institut syndical européen (2015), op. cit.
- 29 Gravey, V. (2016), « Nature Directives 'Fit for Purpose': a turning point for EU policy dismantling? », <https://www.oecd.org/eco/surveys/France-2015-overview.pdf>
- 30 Forum économique mondial (2019), « The Global Competitiveness Report 2018 », <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/>
- 31 OCDE (2015), « Études économiques de l'OCDE - France », <https://www.oecd.org/eco/surveys/France-2015-overview.pdf>
- 32 Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics ; circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales ; guide de bonnes pratiques concernant la transposition des directives européennes du Secrétariat général des affaires européennes de 2011 ; circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation ; circulaire du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit, circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact.

- 33 Conseil d'État (2016), op.cit.<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000610.pdf>
- 34 OCDE (2018), « Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018 », https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en
- 35 New Economics Foundation (2019), « Mehr als nur Papierkrieg », à paraître
- 36 Euractiv (2018), « La France poursuit sa lutte contre la surtransposition », <https://www.euractiv.fr/section/politique/news/la-france-poursuit-sa-lutte-contre-la-surtransposition/>
- 37 Chambre des communes du Royaume-Uni (2016), Comité des comptes publics, « Better Regulation », <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmpubacc/487/487.pdf>
- 38 France Stratégie (2015), « Quelle action publique pour demain ? Cinq objectifs, cinq leviers », https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_action_publicque_bat_13042015.pdf
- 39 Proposition de loi organique n°610 rectifié, 2016-2017. Son article 1er ter prévoit en particulier de compléter l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 pour préciser que doivent figurer, dans les études d'impact, l'apport des dispositions envisagées en matière de simplification et, en cas de création d'une nouvelle norme, les normes dont l'abrogation est proposée, ainsi que les économies de charges en résultant, en particulier pour les collectivités territoriales et les entreprises. <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl16-610.html>
- 40 Actu Environnement (2018), « Adoption de la loi agriculture : le recours aux phytosanitaires sera davantage encadré », <https://www.actu-environnement.com/ae/news/Adoption-loi-agriculture-recours-phytosanitaires-davantage-encadre-32105.php4>
- 41 Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme (2019), « Pendant que les citoyens marchent, les lobbys des pesticides avancent et le gouvernement recule », http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/presse/cp_190315_loipacte.pdf. La levée de cette interdiction a finalement été rejetée par le Conseil constitutionnel qui a considéré que l'amendement n'avait pas de lien avec le projet de loi initial.
- 42 Assemblée Nationale, « compte rendu intégral de la deuxième séance du vendredi 15 mars 2019 », <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2018-2019/20190181.asp>
- 43 France Nature Environnement (14 novembre 2019), « Le lobby des pesticides veut continuer à produire et vendre des produits interdits », <https://www.fne.asso.fr/communiqués/le-lobby-des-pesticides-veut-continuer-%C3%A0-produire-et-vendre-des-produits-interdits>
- 44 Le Monde (2019), Interview de l'ancien vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/07/04/jean-marc-sauve-l-etat-a-ete-victime-de-la-doxa-liberale_5485276_823448.html
- 45 Le portail de la transformation de l'action publique (2018), <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comprendre/le-petit-dico-daction-publique-2022> ; Le petit dico d'action publique (2022), <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comprendre/le-petit-dico-daction-publique-2022>
- 46 OCDE (2018), op. cit.
- 47 Circulaire (26 juillet 2017) relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/circulaire/2017/7/26/PRMX1721468C/jo/texte>
- 48 Assemblée nationale (2019), « Rapport sur la proposition de loi visant à lutter contre la sur-réglementation », n° 1817, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r1817.pdf>
- 49 Alternatives économiques (2019), Bilan 1/2, Emmanuel Macron, le dérégulateur
- 50 Rapport intitulé « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace »
- 51 Radisson, L., Actu Environnement (30 septembre 2019), « Lubrizol : le préfet a donné son feu vert à des augmentations de capacités sans évaluation environnementale », <https://www.actu-environnement.com/ae/news/lubrizol-rouen-stockage-produits-dangereux-autorisation-prefet-evaluation-environnementale-etude-dangers-34125.php4>
- 52 Le Monde (8 octobre 2019), « Incendie à Rouen : Normandie Logistique n'a "jamais indiqué clairement" les quantités de produits qu'elle stockait », https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/10/08/lubrizol-normandie-logistique-n-a-jamais-indique-clairement-a-l-administration-les-quantites-stockees_6014698_3244.html
- 53 Gouvernement britannique (2006), « Davidson Review : Final Report », https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/davidson_review281106.pdf
- 54 Union européenne (1992), Directive 92/85/CEE du Conseil, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0085:FR:HTML>
- 55 Euractiv (2018), op. cit.
- 56 CCFD Terre Solidaire (2014), « Transparence dans les industries extractives : ce qui va changer au 1er janvier 2015 avec la nouvelle loi », <https://ccfd-terresolidaire.org/nos-combats/partage-des-richesses/paradisfiscaux/transparence-dans-les-4855> <https://ccfd-terresolidaire.org/nos-combats/partage-des-richesses/paradisfiscaux/transparence-dans-les-4855>
- 57 Circulaire (26 juillet 2017), op.cit.
- 58 Sénat (3 octobre 2018), « Projet de loi n°1389 portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français », <http://www.senat.fr/leg/pjl18-010.pdf>
- 59 Euractiv (2018), op. cit.
- 60 Sénat (3 octobre 2018), op. cit.
- 61 Le Parisien (19 novembre 2018), <http://www.leparisien.fr/economie/surendettement-ce-projet-de-loi-qui-fait-polemique-19-11-2018-7946139.php> « Surendettement : ce projet de loi qui fait polémique », <http://www.leparisien.fr/economie/surendettement-ce-projet-de-loi-qui-fait-polemique-19-11-2018-7946139.php>

- 62 Commission européenne (2019), « Main principles of the working methods », https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/working-methods-principles_en.pdf
- 63 Franz Timmermans à la conférence des parties prenantes de la Commission européenne, 'Better Regulation: taking stock and sustaining our commitment', April 2019 https://ec.europa.eu/info/events/conference-better-regulation-taking-stock-take-it-forward-2019-apr-29_en
- 64 Commission européenne (2017), op. cit.
- 65 Commission européenne (2019), op. cit.
- 66 New Economics Foundation (2018), « A deregulatory agenda is sweeping across Europe », <https://neweconomics.org/2018/08/deregulatory-agenda-sweeping-across-europe>
- 67 New Economics Foundation (2019), « Race to the Bottom », <https://neweconomics.org/2019/04/race-to-the-bottom>
- 68 Institut Delors (2016), « TTIP : une négociation d'avant-garde, stratégique pour les PME », <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/cce-international-pl-sur-le-ttip.pdf> <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/cce-international-pl-sur-le-ttip.pdf>
- 69 New Economics Foundation (2017), « Trump just defined the nature of a UK-US Trade Deal », <https://neweconomics.org/2017/02/trump-just-defined-nature-uk-us-trade-deal>
- 70 Economie.gouv.fr (2018), « La loi PACTE adoptée par le Parlement », <https://www.economie.gouv.fr/plan-entreprises-pacte>
- 71 <https://www.economie.gouv.fr/plan-entreprises-pacte#>
- 72 La Tribune (2018), « Loi Pacte : consensus et ambiguïtés », <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/loi-pacte-consensus-et-ambiguites-769847.html>
- 73 Dupré, M., Alternatives Économiques (2018), « Loi Pacte : la responsabilité des entreprises en option », <https://www.alternatives-economiques.fr/mathilde-dupre/loi-pacte-responsabilite-entreprises-option/00082977> ; Capron, M., The Conversation (15 octobre 2019), « La loi Pacte ne referme pas le débat sur l'objet social de l'entreprise », <https://theconversation.com/la-loi-pacte-ne-referme-pas-le-debat-sur-lobjet-social-de-lentreprise-104973>
- 74 New Economics Foundation (2015), op. cit.
- 75 Bureau européen de l'environnement (2016), op. cit.

WWW.NEWECONOMICS.ORG

info@neweconomics.org
+44 (0)20 7820 6300 @NEF
Registered charity number 1055254

PUBLISHED:

Décembre 2019

NEF is a charitable think tank. We are wholly independent of political parties and committed to being transparent about how we are funded.

AUTEURS :

David Powell, Morgane Piederriere,
Mathilde Dupré, Sarah Bedford, Juliette
Rousseau, Christiane Heisse

Avec le soutien de la Fondation
Adessium que nous remercions.

COVER IMAGE BY:

www.pexels.com