

BILLET DE BLOG 17 septembre 2026

Simplifier la législation de l'UE par une meilleure réglementation

Auteurs

Anne Bucher

Ancienne directrice générale de la santé et de la sécurité alimentaire à la Commission européenne ; Non-Residential Fellow, Bruegel

Elizabeth Golberg

Ancienne directrice de la division « Smart Regulation » à la Commission européenne

🕒 Temps de lecture: 9 min



Face à des défis sociaux, environnementaux et économiques pressants, l'Union européenne a multiplié les textes législatifs. Conçus pour produire des effets positifs, ces textes sont devenus de plus en plus complexes et transversaux. Souvent jugés excessifs et accusés d'engendrer une bureaucratie inutile, ils se sont aussi révélés difficiles à mettre en œuvre. Le rapport Draghi sur la compétitivité européenne¹ appelait notamment à simplifier le droit de l'UE et à alléger les charges inutiles qui en découlent. La Commission européenne y a répondu par 12 « paquets Omnibus », qui ont introduit des exemptions, des mesures de

report (dites « stop the clock ») et un assouplissement des exigences réglementaires dans un large éventail de secteurs et de textes. Si les organisations professionnelles ont salué cet effort de simplification, les libertés prises avec la procédure lors de la préparation des paquets Omnibus ont été largement critiquées. À la suite des critiques du Médiateur européen, qui a pointé ces manquements², la Commission a dû préciser ses engagements, ce qu'elle a fait dans sa communication « Un corpus réglementaire de l'UE plus simple, plus clair et mieux appliqué »³.

Anne Bucher (ancienne directrice générale de la Santé et de la Sécurité alimentaire à la Commission européenne; ancienne directrice générale et présidente du Comité d'examen de la réglementation) et Elizabeth Golberg (ancienne directrice « Réglementation intelligente » à la Commission européenne) analysent cette communication et proposent des pistes pour la suite.

Du neuf avec du vieux ?

La communication de la Commission européenne sur le corpus réglementaire de l'UE identifie comme problèmes majeurs des textes « complexes, denses ou ambigus » ainsi qu'une mise en œuvre et une application insuffisantes. Elle propose d'y remédier par :

- la conception de textes plus simples ;
- l'amélioration du cadre pour une meilleure réglementation ;
- le nettoyage approfondi de la législation de l'UE ;
- la coopération avec les États membres pour limiter la surréglementation ;
- la priorité donnée à l'accompagnement de la mise en œuvre et à l'application des règles.

Comme les paquets Omnibus, la communication a suscité des réactions contrastées. Les organisations professionnelles l'ont accueillie favorablement⁴, tandis que la société civile s'est opposée à l'approche de la Commission⁵. Un point fait toutefois consensus : tous s'interrogent sur la capacité de ces mesures à améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, afin que la législation de l'UE produise les résultats escomptés.

Dans un billet publié par Bruegel⁶, nous avons salué la réaffirmation par la Commission de son attachement aux bonnes pratiques réglementaires. Pour la première fois, celle-ci reconnaît la nécessité de restreindre le recours aux actes délégués et aux actes d'exécution. Comme ces actes se sont multipliés ces dernières années, ils risquent d'alourdir inutilement la charge réglementaire et leur usage doit être mieux encadré. Le recentrage sur les principales incidences économiques, sociales et environnementales est également bienvenu, tout comme la priorité accordée à la mise en œuvre et à l'application des règles.

Toutefois :

1. La communication présente des **mesures établies de longue date** comme des solutions nouvelles à la surcharge et à la complexité réglementaires, sans examiner si elles ont porté leurs fruits par le passé. Ainsi, une meilleure prise en compte de la subsidiarité et de la proportionnalité, le choix de règlements plutôt que de directives lorsque cela s'y prête, l'intégration de l'innovation et de la flexibilité dans la conception des textes, les réexamens réguliers, le passage au crible de la législation pour en repérer les chevauchements et les incohérences ou encore la création d'une plateforme de simplification sont déjà largement traités dans de

précédents documents stratégiques de la Commission et dans les lignes directrices pour une meilleure réglementation, ainsi que par des initiatives comme le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)⁷. De même, les mesures proposées en matière de mise en œuvre et d'application, telles que les clauses de caducité, le recours à la refonte et à la consolidation, font depuis longtemps partie des instruments juridiques de la Commission. Ces mesures ont leur utilité, mais aucune analyse de leurs résultats passés ne vient éclairer leur redéfinition.

2. Les **nouvelles initiatives** sont mal définies et certains aspects ne sont pas couverts. La Commission affirme que les analyses d'impact seront plus nombreuses et plus resserrées. Pour y parvenir, la communication établit une nouvelle distinction entre les initiatives majeures et les initiatives dites ciblées. Les premières désignent les nouvelles initiatives d'envergure, tandis que les secondes semblent renvoyer aux initiatives qui ne modifient pas les objectifs politiques de la législation existante. Or la communication ne définit pas ce qu'est une initiative ciblée et ne précise pas davantage dans quels cas ces analyses doivent être menées. De même, elle reste imprécise sur le rôle que doit jouer le Comité d'examen de la réglementation pour contrôler la manière dont la Commission applique cette distinction. Enfin, elle ne dit rien de l'analyse des actes délégués et des actes d'exécution.
3. La communication ne tente ni de rationaliser ni d'améliorer **le dispositif pour une meilleure réglementation**. Elle ne précise pas si les exigences qui pèsent sur les analyses d'impact, dont le nombre s'est envolé au fil des ans, seront réduites. Elle n'évoque pas non plus la nécessité d'améliorer l'évaluation ou son contrôle.
4. En ce qui concerne les **amendements** apportés par les institutions, qui peuvent accroître sans aucun contrôle la complexité et la charge administrative, la communication reste très modeste et se contente d'indiquer que la Commission élaborera avec les autres institutions une grille permettant de déterminer ce qui constitue un amendement majeur. Ce petit pas en avant manque toutefois d'ambition pour régler le problème.

En somme, malgré ses assurances écrites d'attachement à une meilleure réglementation, la communication laisse l'impression que les raccourcis procéduraux de la méthode Omnibus risquent de s'institutionnaliser et de devenir pratique courante, dans un monde qui évolue rapidement et où la fragmentation et les situations d'urgence tendent à devenir la norme.

Réussir l'amélioration de la réglementation

À travers les paquets Omnibus et le nettoyage approfondi de la législation, l'initiative de simplification se concentre sur la suppression des charges et de la complexité inutiles, que ce soit dans la législation existante ou dans les textes en cours d'adoption (c'est-à-dire en négociation avec le Parlement et le Conseil). Elle accorde moins d'importance à la gestion du flux législatif et à une amélioration radicale de la qualité des évaluations (*ex ante* comme *ex post*). Pour obtenir les résultats recherchés, il paraît souhaitable de mettre davantage l'accent sur ces deux aspects – tout en s'attaquant aux goulots d'étranglement susceptibles de se présenter au niveau des États membres ([Iddri, 2026](#)).

Mieux gérer le flux législatif. Le corpus législatif doit faire l'objet d'une gestion plus stratégique. Avant même le lancement de l'analyse d'impact ou de l'analyse coûts-avantages, l'élaboration de tout nouveau texte législatif devrait être subordonnée à un exposé clair de la manière dont l'initiative envisagée s'articule avec la législation en vigueur et à une explication des raisons pour lesquelles ses objectifs ne peuvent être atteints dans le cadre

juridique existant. Le contrôle politique des textes en préparation devrait être renforcé, par la définition de nouvelles conditions préalables à l'élaboration de nouveaux textes (par exemple, la bonne mise en œuvre de la législation existante dans le secteur concerné) et par l'adoption de pauses réglementaires systématiques à la fin et au début de chaque mandat de la Commission. Le recours aux actes délégués et aux actes d'exécution devrait être suivi de près et strictement encadré dès le stade de la proposition de la Commission et tout au long des négociations avec le Parlement et le Conseil. Lorsque la législation s'est construite par ajouts successifs, il faut mettre en place un programme de consolidation qui regroupe l'ensemble des textes dans un texte-cadre unique avant tout nouvel ajout.

Améliorer la préparation des nouveaux textes et des révisions. Les évaluations *ex post* sont indispensables à une meilleure mise en œuvre du droit de l'UE et à la gestion du flux législatif. Jusqu'ici, leur qualité insuffisante et le faible nombre de méta-évaluations réalisées les ont empêchées de jouer ce rôle. L'évaluation *ex post* obligatoire, déjà exigée comme condition préalable, doit être renforcée et porter non seulement sur des textes pris isolément, mais aussi sur des domaines entiers du droit. Externaliser les évaluations *ex post* pourrait en améliorer la qualité et permettre de mieux apprécier les lacunes dans la mise en œuvre. La qualité des évaluations pourrait être améliorée par la création d'un centre (ou de plusieurs centres) d'expertise analytique. Ce dispositif permettrait de constituer et d'actualiser en continu une base factuelle solide pour chaque domaine d'action. Il pourrait aussi contribuer à alléger le cahier des charges des analyses d'impact. Le cadre pour une meilleure réglementation ne devrait pas échapper à l'obligation d'évaluation qui s'applique aux politiques sectorielles. Il convient aussi d'examiner de manière critique les nouveaux éléments introduits dans la conception des textes : les clauses de caducité ont-elles fonctionné ? Les dispositions relatives aux « bacs à sable » réglementaires ont-elles produit les résultats attendus ? Certains textes se sont-ils révélés particulièrement efficaces, faciles à mettre en œuvre et à l'épreuve du temps ?

Améliorer la collaboration interinstitutionnelle pour garantir le respect du cadre pour une meilleure réglementation et de l'objectif de simplification. Il appartient au Conseil et au Parlement d'analyser l'impact de leurs amendements. Cette analyse pourrait s'appuyer sur un mécanisme interinstitutionnel reprenant la méthodologie de l'analyse d'impact initiale. Les trois institutions doivent s'accorder sur de bonnes pratiques et s'abstenir, au cours de la procédure d'adoption, d'alourdir les propositions de simplification telles que les refontes.

1

https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

2

European Ombudsman (2025). 'Recommendation on the European Commission's compliance with 'Better Regulation' rules and other procedural requirements in preparing legislative proposals that it considered to be urgent'.

3

[A Simpler, Clearer and Better Enforced EU Rulebook \(COM\(2026\) 380\)](#)

4

www.buinesseurope.eu/publications/buinesseuropes-reaction-to-the-european-commissions-better-regulation-communication/ ;
www.eurochambres.eu/publication/a-simpler-clearer-and-better-enforced-eu-rulebook-but-prove-it/

5

www.oxfam.org/en/press-releases/simplification-eu-commissions-latest-euphemism-deregulation-oxfam ; <https://thegoodlobby.eu/the-price-of-eu-deregulation/>

6

www.bruegel.org/first-glance/european-commissions-recommitment-better-regulation-yet-be-proven

7

https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-more-efficient-and-future-proof_en

PACTE VERT EUROPÉEN

EUROPE

UE