

L'UE et ses normes : anatomie d'un malentendu

Les normes produites par l'Union européenne (UE) nourrissent un débat public souvent critique, dont la tournure négative a récemment conduit la Commission « Von der Leyen II » à proposer des « législations omnibus » prévoyant de simplifier et de réduire la portée de nombres d'entre elles.

L'ampleur du débat et de « l'allègement » normatif ainsi programmé a d'abord des racines circonstanciées : beaucoup des normes ciblées par les acteurs économiques, et désormais par la Commission, découlent de la mise en œuvre à marche forcée du « Pacte Vert européen » dans un calendrier politique encore réduit par le temps dédié à la gestion du choc pandémique, puis à l'invasion russe de l'Ukraine ; prévues depuis 2019, ces normes entrent en vigueur au moment où Donald Trump dérégule fortement l'économie d'un des principaux partenaires et concurrents de l'UE ; *last but not least*, les reculs normatifs proposés ou actés traduisent la progression des droites et des extrêmes droites lors des récentes élections européennes et nationales – en rappelant que les directives et règlements de l'UE ne tombent du ciel mais sont adoptés et amendés par des acteurs politiques confrontant leurs positions à Bruxelles et à Strasbourg.

A cet égard, les allègements normatifs récemment proposés par la Commission en rappellent d'autres, et par exemple ceux qu'avait annoncé la « Commission Delors II » en décembre 1992 au Conseil européen d'Edimbourg. Il s'agissait alors de séparer le bon grain de l'ivraie dans l'énorme production normative engendrée par la mise en place du « Marché unique » (dont près de 300 directives) – sous les auspices d'autorités britanniques favorables à la libéralisation du continent, mais aussi soucieuses de préserver la compétitivité des entreprises.



Yves Bertoncini

Consultant en Affaires européennes, « Senior Advisor » auprès de Kreab, Enseignant à l'ESCP Business School et au Corps des Mines

Cette alternance récurrente entre mouvements d'impulsion législative européenne et moments de temporisation, voire de recul, renvoie aussi à des fondements plus structurels, que l'adoption et la mise en cause du « Pacte Vert européen » conduisent toutes deux à mettre en évidence, comme les éléments entretenant le malentendu persistant dont les normes de l'UE sont traditionnellement l'objet, voire les victimes.

1. Des normes renvoyant aux fondements constitutifs de l'UE : je régule, donc je suis

L'élaboration et l'application de nombreuses normes européennes renvoient tout d'abord aux fondements constitutifs de la construction européenne, qui sont de nature à la fois politique, économique et sociétale – le lancement du « Pacte Vert pour l'Europe » en décembre 2019 n'a fait que les mettre en exergue.

1.1 Les normes de l'UE : fondements politiques

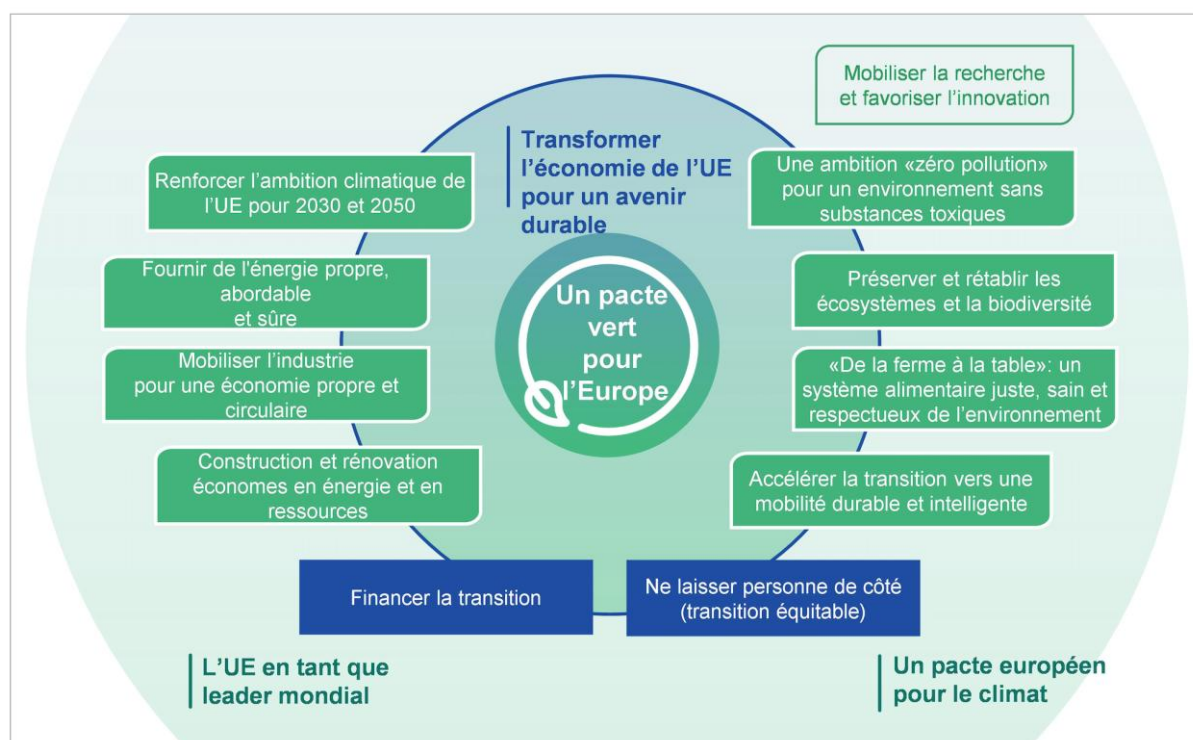
Fondements politiques tout d'abord : la « construction européenne » a accouché de « Communautés » et d'une « Union » autorisées à produire des actes juridiques, et dont les responsables négocient et adoptent des normes générales plutôt que des décisions ponctuelles, sauf en cas d'urgence ou de crise. Si les décideurs européens étaient dotés de pouvoirs discrétionnaires, de type fédéral, ils pourraient davantage improviser et s'adapter – la BCE le fait d'ailleurs sur le registre monétaire. S'ils pouvaient disposer d'un budget annuel plus conséquent et davantage pilotable, ils pourraient l'utiliser pour des interventions financières à la hauteur des défis qu'ils affrontent – le Rapport Draghi les y exhorte, tout en déplorant les faibles marges de manœuvre de l'UE. Tant qu'ils seront contraints de s'entendre avant tout pour l'adoption d'actes de « droit primaire » (traités, chartes...) et de « droit dérivé » (principalement règlements et directives), ils alimenteront une véritable « machine à normer » et à réguler, pour le meilleur et pour le pire.

Ce tropisme normatif s'est largement exprimé au moment du lancement du « Pacte Vert pour l'Europe », destiné à lutter contre le changement climatique et la perte de biodiversité en combinant une série de priorités sectorielles (voir Graphique 1) et en prévoyant l'adoption de 75 textes complémentaires en quelques années. Par contraste, il est frappant de constater que l'accompagnement financier européen de la transition écologique impulsée par le « Pacte Vert » était beaucoup plus limité, malgré la présence du « Fonds pour la Transition Juste » et la mobilisation du programme « Horizon » pour les projets de

R&D. Mais aussi que le Pacte Vert originel ne comportait pas une dimension industrielle explicite, compte tenu de la réticence traditionnelle de maints États-membres à des engagements communs sur ce registre – le lancement plus récent du « Pacte pour l'Industrie propre » ayant vocation à combler cette lacune.

Graphique 1

Le « Pacte vert pour l'Europe » proposé par la Commission en 2019



Source : [Commission européenne](#)

1.2 Les normes de l'UE : fondements économiques

L'intense production normative de l'UE a aussi des fondements économiques. La construction européenne a en effet emprunté des voies marchandes (marché commun, puis unique, politique agricole commune, union douanière et politique commerciale, politique de concurrence, union économique et monétaire...), plutôt que diplomatiques ou sécuritaires. Il est donc logique que ses décideurs adoptent des normes établissant, approfondissant et régulant les espaces économiques ainsi créés, dans toutes leurs dimensions – y compris en rentrant dans le détail de la réglementation des produits et des procédés, notamment sur les registres sanitaires et phytosanitaires.

La proclamation du principe de « reconnaissance mutuelle » par la Cour de Justice européenne en 1979 a par ailleurs engendré une multitude d'initiatives normatives visant à « harmoniser » les

législations nationales, via les institutions communautaires ou des instances dédiées (Comité européen de normalisation, Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique, Institut européen des normes de télécommunications...). Cette production normative souvent très précise et très technique est d'autant plus encouragée que l'adoption d'une norme de l'UE a, en théorie, des vertus simplificatrices : elle a de fait vocation à se substituer à 27 normes nationales, tout en améliorant l'environnement réglementaire des acteurs économiques concernés.

Enrico Letta réaffirme très utilement un tel credo normatif dans le Rapport qu'il a consacré au Marché unique et à son approfondissement au printemps 2024¹. Il souligne en particulier que c'est d'abord la persistance et l'enchevêtrement de multiples normes nationales qui entravent le développement de nombreuses activités économiques. Tout en soulignant que l'adoption de règles européennes dans des secteurs aussi complémentaires que l'énergie, les télécoms, la finance ou la défense pourra seul permettre de tirer parti du potentiel du marché unique et de renforcer la compétitivité globale de l'UE.

Les normes de l'UE ont par ailleurs souvent permis de distinguer et de protéger ses acteurs économiques de leurs concurrents extérieurs, de l'obligation du pot catalytique à l'interdiction du bœuf aux hormones. L'UE est de fait une « grande puissance normative » qui assume plus ou moins clairement les barrières non tarifaires qu'elle impose au commerce international, y compris pour ne pas se fâcher avec ses « partenaires » – ce n'est là que l'une des sources du « déficit de service après-vente » dont les normes de l'UE sont victimes (voir §-3).

1.3 Les normes de l'UE : fondements sociétaux

La production normative de l'UE a enfin des fondements sociétaux. Il est loisible de constater qu'elle se déploie sous le regard et l'influence de groupes d'intérêt de toute sorte (entreprises, ONG, acteurs scientifiques, etc.), mais tout aussi important d'ajouter qu'elle se déroule sous le regard de plus en plus attentif des opinions publiques et des citoyens – de sorte qu'elles en sont largement le reflet. Ainsi le « Pacte Vert » a-t-il été conçu et lancé à une époque où les jeunes générations se mobilisaient fortement sous l'égide Greta Thunberg, tandis qu'il est revu et corrigé après que les agriculteurs et d'autres secteurs économiques ont plus ou moins bruyamment fait part de leurs réserves et de leurs objections. La définition du bon point d'équilibre politique et normatif entre ces deux mouvements contradictoires sera l'un des enjeux clé des prochains trimestres au niveau communautaire.

L'effet d'entraînement récent généré par la dérégulation spectaculaire promue par l'administration Trump est indéniable compte tenu de son impact présumé favorable en termes de compétitivité économique, par exemple dans les secteurs énergétique et chimique. Le temps viendra cependant bientôt d'évaluer son impact concret – et potentiellement nocif – sur le plan environnemental, social et sanitaire – et de se remémorer l'impact catastrophique de la dérégulation financière ayant conduit à la « crise des sub-primes », puis à une crise financière mondiale.

Sans doute s'avisera-t-on alors que les « préférences collectives » des Européens ne sont guère en phase avec la moindre régulation publique du « business » privilégiée aux USA. C'est d'ailleurs ce décalage transatlantique qui explique l'abondance relative des normes sur notre continent, au niveau communautaire comme au niveau national – abondance qui ne pourrait être réduite qu'en cas de tournant sociétal, au-delà des crises d'allergie normative ponctuelles qui nous saisissent. Sans doute pourrait-on aussi s'aviser qu'il peut être logique d'imposer des restrictions à certaines pratiques agricoles afin d'éviter les nuisances directes à l'environnement (par exemple en matière d'épandage de pesticides), alors que les pays fournisseurs des Européens ne le font pas, au risque de polluer leurs propres populations – quand bien même des résidus de moindre ampleur seraient décelés dans les produits importés... Sur longue période, il apparaît en tous cas que la production normative de l'UE traduit le plus souvent une réelle demande de régulation et de protection des peuples du « vieux continent », qui sont sans doute plus précautionneux, voire éclairés, que d'autres face aux risques sanitaires, environnementaux et financiers.

2. Le « Pacte Vert », cible idéale du procès contre les normes de l'UE

La construction européenne s'appuyant sur des fondements politiques, économiques et sociétaux propices à la production normative, il est naturel que cette production soit l'objet de critiques mettant en cause son poids excessif – et que le « Pacte Vert » n'a pas manqué de nourrir. Compte-tenu de son ambition intersectorielle et intrusive, ce « Pacte » a aussi relancé le débat sur le rapport coût-bénéfice des normes de l'UE, ainsi que sur le flou relatif entourant leur impact socio-économique. Ce débat rappelle que la nécessité de « mieux légiférer », proclamée depuis des décennies, demeure à la fois un impératif catégorique et un horizon indépassable pour les Européens...

2.1 Des normes trop nombreuses ?

Le « mythe des 80% » de lois nationales d'origine européenne a la vie dure, malgré une succession d'études dégageant des ordres de grandeur plus proches de 20%², qui varient d'ailleurs selon les pays analysés (voir Tableau 1). Ces études soulignent aussi et surtout que l'eupéanisation des lois est importante dans quelques secteurs économiques (agriculture, pêche, services financiers, environnement, ...), mais très réduite dans d'autres (éducation, protection sociale, fiscalité, logement, sécurité, etc.) – d'où par exemple les critiques pointant une forte concurrence fiscale et sociale au sein de l'UE...

Tableau 1
Proportion de lois d'origine européenne dans 7 pays de l'UE (en %)

PAYS	PÉRIODE	% DE LOIS D'ORIGINE EUROPÉENNE (UE)
Espagne	1986-2007	35
Luxembourg	1986-2006	28,8
Allemagne	1986-2005	28,7
Autriche	1992-2007	26
France	1986-2007	18,75
Pays-Bas	1981-2009	12,3
Finlande	1995-2009	11,8

Source : Données Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König - Yves Bertoncini, Institut Jacques Delors, 2014

Il n'est dès lors guère surprenant que le lancement du « Pacte Vert », dont l'ensemble des volets mobilise le cœur des pouvoirs normatifs de l'UE, ait pu générer une sensation de trop plein pour les acteurs économiques concernés, y compris au regard du calendrier resserrée de mise en débat et d'adoption des 75 textes proposés. Cette accumulation d'initiatives normatives écologiques a été d'autant plus difficile à appréhender et à digérer qu'elle a été concomitante des initiatives lancées par l'UE face à la crise pandémique, puis face à l'invasion russe de l'Ukraine. Les nouvelles obligations imposées par les réglementations européennes aux entreprises ont ainsi pu faire l'objet d'un inventaire mettant en évidence leur ampleur et leur impact entre 2017 et 2022³ : il en découle que les entreprises françaises se sont vues imposer 850 nouvelles obligations par le législateur européen pendant cette période, contenues dans 36

directives et 80 règlements, alors même que nombre d'éléments du « Pacte Vert » étaient encore en cours de discussion...

Cette perception d'un trop plein normatif européen peut encore être aggravée par la « surtransposition » opérée par les États-membres, et singulièrement par les autorités françaises – un récent Rapport du Sénat a bien rappelé son ampleur, mais aussi son impact négatif pour la compétitivité des entreprises⁴. Cette surimposition de normes au niveau national ne se résume d'ailleurs pas à la transposition des directives de l'UE, mais inclut aussi le maintien ou l'ajout de dispositions réglementaires franco-françaises, souvent mises en cause lorsqu'elles créent une concurrence déloyale au sein du même marché unique. L'UE n'est pas responsable de telles pratiques, dont le Premier Ministre Michel Barnier a lui-même pointé le caractère problématique, et qui requiert des allègements normatifs au niveau national bien davantage qu'à Bruxelles ou Strasbourg.

2.2 Des normes trop coûteuses ?

Les normes de l'UE sont aussi fréquemment ciblées au regard de leur rapport coûts-bénéfices jugé incertain.

Il est notable que la difficulté pour la Commission de trouver une double majorité parlementaire et diplomatique – et même une majorité « qualifiée » au Conseil, quand ce n'est pas l'unanimité – peut conduire l'UE à des compromis ambigus, voire sous-optimaux. Conclues à force de droits d'option et de « trilogues », ces compromis n'améliorent pas la qualité et la lisibilité des normes communautaires, que les acteurs visés doivent ensuite s'efforcer de décrypter. Ainsi, plus de 1000 indicateurs ont-ils finalement été retenus à l'issue de négociation du projet de Directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (dite directive « CSRD ») : si ces dernières ne doivent pas forcément rendre des comptes sur l'ensemble de ces indicateurs, encore faut-il qu'elles investissent le temps et les ressources nécessaires pour le savoir, avant même de fournir les informations requises...

Les coûts de mise en conformité découlant de nouvelles normes peuvent être assumés au regard des bénéfices qu'elles engendrent pour la société, mais aussi pour les acteurs économiques concernés, notamment en termes d'amélioration de leurs capacités à profiter des opportunités du marché unique (import-export, investissement, accès à la main d'œuvre...). Encore faut-il que ces acteurs développent de telles activités à dimension européenne, faute de quoi la mise en conformité requise n'induit que des coûts d'ajustement pour eux, sans bénéfice palpable – voire pire, si les normes européennes

concernées facilitent les affaires de leurs concurrents sur leur marché domestique.

Dans ce contexte déjà ambivalent, le « Pacte Vert » a logiquement conduit à dégrader le débat sur le rapport coûts-bénéfices des normes européennes : non seulement il comprend un grand nombre de normes « performatives » de portée globale, dont l'application va « seulement » modifier l'environnement des acteurs économiques – à l'exemple de l'interdiction emblématique de la vente des véhicules à moteur thermique à partir de 2035. Mais il comprend également une série de normes « intrusives », induisant des charges administratives et financières substantielles en termes de « reporting/rapportage » imposées aux acteurs économiques (voir Tableau 2). Il était inévitable que cette accumulation de charges administratives supplémentaires suscite une levée de boucliers de la part de beaucoup des entreprises concernées, et qu'il est d'autant plus difficile d'endiguer compte-tenu de la mauvaise évaluation de leur impact économique (voir §-2.3), comme de la faiblesse de leur accompagnement politique et institutionnel (voir §-3). Florent Ménégaux, PDG de Michelin, a bien résumé l'état des lieux ambivalent dressé s'agissant des normes de l'UE – et de ses États-membres : « La réglementation peut donc être une arme à double tranchant, selon qu'elle harmonise ou alourdit »⁵.

Tableau 2
Les normes du « Pacte Vert » renforçant
les charges de « reporting » des entreprises de l'UE

Textes	Principales Informations demandées
Directive « CSRD »	Indicateurs relatifs aux pratiques sociales, environnementales et de gouvernance des entreprises
Directive « CS3D »	Indicateurs relatifs aux pratiques sociales, environnementales et de gouvernance des sous-traitants
Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières	Données sur le prix du carbone des importations réalisées (acier, aluminium, fer, ciment, engrais, électricité, hydrogène)
Règlement Anti-déforestation	Données sur les conditions de production des importations au regard des forêts (cacao, soja, huile de palme, café, bœuf, caoutchouc...)
Règlement Taxonomie financière	Indicateurs sur l'impact environnemental des investissements et dépenses d'exploitation (climat, ressources aquatiques et marines, économie circulaire, pollution, biodiversité et écosystèmes)

Source : Yves Bertoncini, 2025

2.3 Des normes dont l'impact est mal évalué

Il y a pourtant près d'un quart de siècle que les « analyses d'impact » ont été considérées comme la pierre angulaire de la stratégie européenne visant à « Mieux légiférer » – stratégie sans cesse réaffirmée depuis lors, y compris via un accord formel entre Commission, Conseil et Parlement européen⁶. Ainsi la Commission commande-t-elle systématiquement de telles analyses, soit à ses propres Directions générales et services, soit à des universités, *think tanks* ou organismes spécialisés, et qui sont invités à évaluer et à chiffrer les incidences économiques, sociales, environnementales et territoriales des projets normatifs de l'UE⁷. C'est une utile façon de professionnaliser le processus décisionnel européen – même si c'est d'abord à l'aune de leur impact politique que les normes de l'UE sont le plus souvent évaluées (voir §-3).

Ces analyses d'impact se heurtent à d'évidentes difficultés techniques puisqu'elles portent sur une Union réunissant 27 pays, près de 450 millions de citoyens et plus de 32 millions d'entreprises – et même davantage si on inclut ceux de l'Espace Economique Européen. Ces analyses portent en outre le plus souvent sur l'UE en général, qui n'est ni un État ni un pays, ce qui ne peut que renforcer leur dimension abstraite, alors même que l'ancrage national des acteurs économiques et des décideurs politiques reste déterminant pour l'appréciation des conséquences des projets proposés...

S'agissant du projet de Directive « CSRD », l'analyse d'impact de la Commission européenne évaluait ainsi le coût total de son application à 4,8 milliards d'euros pour l'ensemble des entreprises de l'UE⁸, sur la base d'éléments d'appréciation globaux et macro-économiques. Fondée sur une approche plus micro-économique, c'est-à-dire sur la consultation directe des entreprises concernées, une étude d'impact du Mouvement des Entreprises de Taille Intermédiaire (METI) a, quant à elle, évalué à 400 000 euros le coût moyen d'entrée dans la « CSRD » pour une ETI industrielle (en termes de temps salarié passé, de changement de logiciel de suivi, de paiement de consultants externes...), soit près de 2 milliards d'euros pour les seules ETI françaises⁹ – cette somme étant plus réduite lors des années suivantes... Il est logique que les acteurs économiques concernés aient pu s'appuyer sur cet énorme écart d'appréciation pour faire prévaloir leurs arguments dans le débat normatif conduisant à l'allègement de la dite « CSRD ». La Commission a ainsi proposé de reporter de 2 ans la date d'entrée en vigueur des obligations de publication d'informations, de réduire le nombre d'informations demandées, mais aussi de

remonter fortement les seuils à partir desquels les entreprises seront tenues d'appliquer la « CSRD »¹⁰.

La révision en cours de la proposition de « Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières », qui cible notamment les importations d'acier et d'aluminium, offre un autre cas d'école de l'évaluation très approximative de l'impact des projets normatifs européens. C'est si vrai que la nouvelle version désormais soutenue par la Commission continue à couvrir 99% des émissions de CO2 concernées, tout en dispensant de toute formalité administrative 90% des acteurs visés par sa version initiale – c'est-à-dire les PME et ETI important moins de 50 tonnes par an. Il est pour le moins étonnant et regrettable qu'un tel ciblage, qui préserve l'impact écologique du mécanisme tout en allégeant drastiquement son impact administratif, n'ait pas été privilégié dès le début par la Commission européenne.

In fine, toutes les controverses entourant la mise en œuvre du « Pacte Vert » auront peut-être eu un mérite : celui de confirmer la nécessité d'appliquer les normes de l'UE d'une manière plus proportionnelle. La Commission européenne a en effet décidé d'aller au-delà de la distinction déjà en vigueur entre grandes entreprises et PME, qui permet un allègement des charges administratives pour les secondes, en proposant de créer une catégorie dédiée aux entreprises de taille intermédiaire ou « *small mid-caps* » - c'est-à-dire des entreprises de moins de 750 salariés dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 150 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 129 millions d'euros¹¹. Car si les grandes entreprises, souvent cotées en bourse, ont depuis longtemps consacré d'importants moyens à leur « *reporting* » financier et extra-financier, il n'en va pas de même des PME et des ETI, qui doivent faire face à des charges nouvelles et imposantes dans le cadre du « Pacte Vert ». Autant les 6 000 plus grandes entreprises de l'UE auraient les moyens de satisfaire aux indicateurs de la « CSRD » et aux critères de vigilance prévus par la directive « CS3D », notamment s'agissant des pratiques sociales, environnementales et humaines de leurs sous-traitants directs et indirects ; autant les ETI et les PME doivent se voir prescrire des charges normatives et administratives mieux adaptées à leurs tailles et à leurs ressources, afin d'être en mesure de s'y conformer efficacement, sinon allègrement.

3. Les fondements institutionnels du malentendu normatif européen : des fabricants aux abonnés absents ?

Si les normes de l'UE sont loin d'être parfaites, les critiques qu'elles suscitent sont d'autant plus vives que ces normes sont co-produites par des acteurs qui peinent à en revendiquer publiquement la paternité et le contenu de manière audible – la mise en œuvre du « Pacte Vert » ne fait que le confirmer¹². Un rapide passage en vue des conditions politiques dans lesquelles les normes de l'UE sont élaborées et adoptées suffit ainsi à identifier cette source majeure des malentendus politiques qu'elles engendrent. Elle tient à un énorme déficit de « service après-vente » auprès de leurs bénéficiaires présumés – Commission, Conseil et Parlement européen s'apparentant sur ce registre à un véritable « triangle des Bermudes » inter-institutionnel » ...

3.1 Le Parlement européen, chambre d'écho utile, même si partielle

L'implication des élus du Parlement européen dans l'adoption des nombreuses normes de l'UE a le grand mérite de canaliser le débat qu'elles nourrissent, tout en mettant en lumière les enjeux traités et la diversité des intérêts et des sensibilités politiques en présence. A la différence des acteurs impliqués à la Commission et au Conseil, les députés européens n'ont en effet cessé de communiquer sur leur mobilisation et les résultats qu'ils obtiennent, ce qui contribue utilement à rendre tangible l'ancrage démocratique de l'UE et de ses normes.

Il peut naturellement arriver que ces parlementaires n'assument pas les décisions qu'ils ont prises à Strasbourg ou à Bruxelles, comme l'a récemment rappelé le journal « Le Parisien »¹³. Alors que les membres français du Parlement européen ont voté à une très large majorité en faveur d'une directive de l'UE durcissant les règles d'accès aux découverts bancaires, nombre d'entre eux ont ainsi préféré accuser « l'Europe », ou le gouvernement, de mauvais choix au moment de sa transposition en droit français en novembre 2025...

Certains votes récents du Parlement européen relatifs au « Pacte Vert » ont davantage retenu l'attention des observateurs, notamment à l'occasion de l'adoption d'un nouvel objectif de réduction des émissions de CO₂ à l'horizon 2040 dans le cadre de la « loi climat » (voir Graphique 2), mais aussi de l'approbation de la législation « Omnibus 1 », visant à alléger l'impact administratif des directives « CSRD » et « CS3D » (voir Graphique 3).

Graphique 2
Relevé de vote des nouveaux objectifs de la loi climat
au Parlement européen (novembre 2025)



Source : Parlement européen

Ces votes contrastés du Parlement européen reflètent les nouvelles dynamiques partisanes à l'œuvre depuis les élections de juin 2024, qui ont à la fois donné lieu à une droitisation de l'Assemblée de Strasbourg et à la progression des partis nationalistes – il en va de même au Conseil. Ils suscitent dès lors des réactions d'approbation ou de répulsion parfaitement légitimes, mais traduisent avant tout l'ancrage politique et démocratique des normes de l'UE.

Graphique 3
Relevé des votes du paquet Omnibus 1 (CSRD & CSRD)
au Parlement européen (novembre 2025)



Source : Parlement européen

Il convient cependant rappeler qu’une grande partie de l’activité normative de l’UE échappe aux parlementaires européens en raison de sa nature technique et « réglementaire ». Si ce sont bien les directives et règlements « législatifs » adoptés par le Parlement européen – et le Conseil des ministres – qui tranchent sur les orientations essentielles, ce sont en effet les « actes d’exécution » élaborés sur cette base par la Commission qui leur donnent un contenu plus concret et opérationnel (comme les décrets d’application et autres arrêtés le font au niveau national). Il se trouve que ces normes « infra-législatives » sont particulièrement nombreuses au niveau européen (voir Tableau 3), et qu’elles couvrent en outre toute une série d’enjeux sensibles du point de vue politique (mesures de pollutions, diffusion des OGM, gestion des marchés agricoles...), sur lesquels le Parlement européen n’a qu’un droit de regard indirect. Il en résulte un énorme « déficit civique » en termes de lisibilité et de transparence des processus d’adoption des normes de l’UE, qui est lui aussi à la source des malentendus qu’elles génèrent fréquemment.

Tableau 3
Règlements et directives adoptés par l’UE
entre 2015 et 2024 (hors actes rectificatifs)

Auteur / Type d’acte	Commission européenne	Conseil des ministres (CM)	Parlement européen & CM	Total 2015- 2024	Moyenne /an
Règlements		137	357	494	49,4
Directives		11	97	108	10,8
Total Règlements & Directives		148	454	602	60,2
Règlements délégés	621	-	-	621	62,1
Directives délégées	3	-	-	3	0,3
Total Actes délégués	624	-	-	624	62,4
Règlement d’exécution	4 189	24*	-	4 213	421,3
Directive d’exécution	8	-	-	8	0,8
Total Actes d’exécution**	4 197	24	-	4 221	422,1
Total 2015-2024	4 821	172	454	5 447	544,7
Moyenne par an	482,1	17,2	45,4	544,7	

Moyenne par an (%)	88,5%	3,2%	8,3%	-	
--------------------	-------	------	------	---	--

Source : données UE www.eur-lex.europa.eu, Calculs Yves Bertoncini – 2025

* Les quelques règlements d'exécution du Conseil concernent la politique étrangère et de sécurité commune (sanctions) et la fiscalité

** Une proportion importante des actes d'exécution adoptés par la Commission concerne des actes dits « éphémères » car renouvelés chaque année (à l'exemple des nombreux actes régulant les marchés agricoles)

3.2. Le rôle clé et ambivalent de la Commission européenne

Parce qu'elle est chargée d'incarner l'intérêt général européen, la Commission a le monopole des initiatives normatives de l'UE, qu'elle propose pour amendement et approbation au Parlement européen et au Conseil des Ministres, et dont elle surveille ensuite la bonne application. Le fait qu'elle soit également « gardienne des traités » l'a parfois conduit à une forme de rigidité à l'égard des normes déjà adoptées, qui viennent renforcer un « acquis communautaire » scrupuleusement protégé contre les mises en cause économiques, sociales et politiques. A cet égard, la « Commission Von der Leyen II » semble faire preuve d'une flexibilité notable au regard des initiatives portées par la « Commission Von der Leyen I », dont le « Pacte Vert » était la première priorité : cette flexibilité peut être à la fois perçue comme le signe d'un ajustement opportuniste aux nouveaux rapports de force politiques et partisans, mais aussi comme la preuve d'une bonne capacité d'adaptation aux exigences du nouveau contexte économique et géopolitique international. Ce qui demeure certain est que le Collège des Commissaires et ses services ont une force de frappe publique et médiatique relativement faible pour expliquer et justifier leur production normative et ses ajustements – surtout au regard de la mobilisation de leurs opposants, qu'ils soient économiques, sociaux ou politiques.

Ce déficit d'impact politique est encore plus grand lorsqu'il s'agit d'expliquer les objectifs et le contenu des « mesures d'exécution » négociées dans le cadre de procédures « comitologiques » lancées et animées par la Commission, et dont procèdent chaque année plus des $\frac{3}{4}$ des normes adoptées par l'UE (voir Tableau 3). Ces comités réunissent en effet des hauts fonctionnaires bruxellois et leurs homologues des 27 États-membres, dans une opacité à la fois usuelle et problématique : il reste dès lors quasiment impossible de savoir qui participe aux réunions des près de 300 comités concernés, quelle est la teneur de leur discussion et les prises de positions des représentants des États-membres – y compris en consultant le registre public mis en place¹⁴. La Commission Juncker s'était

avisée d'un tel problème politique, notamment au moment d'être confrontée à l'absence de majorité claire dans les positions exprimées par les États-membres : elle avait proposé une réforme des procédures « comitologiques » renforçant leur transparence et incluant notamment la participation directe des Commissaires et des Ministres pour le traitement des enjeux sensibles – réforme restée lettre morte... C'est pourtant en renforçant la transparence publique et le portage politique de ces procédures « comitologiques » qu'on pourrait mieux éviter leurs dérives tatillonnes et bureaucratiques, l'influence parfois excessive des groupes d'intérêt, mis aussi l'absence totale de « service après-vente » des Ministres et Parlements, vis-à-vis des acteurs concernés comme des opinions publiques.

Ce déficit de transparence et de portage politique du processus d'adoption des normes de l'UE a sans doute été accru par la création des « actes délégués » au terme du Traité de Lisbonne. Cette innovation présumée « fonctionnelle » permet en effet à la Commission européenne de modifier les « éléments non essentiels d'un acte législatif » sans soumettre cette modification à l'approbation du Parlement européen et du Conseil, qui engendrerait d'inévitables délais, mais aussi sans forcément recourir aux « comités » dédiés aux actes d'exécution. Les discussions à la fois vives et conflictuelles ayant entouré l'adoption de l'acte délégué sur la « taxonomie financière » de l'UE, et notamment le statut qu'elle accorde aux énergies nucléaires et fossiles, aura suffi à confirmer que la limite distinguant « l'essentiel » du « non essentiel » est éminemment subjective et politique. Elle aura aussi démontré le déficit de légitimité démocratique et civique de tels « Actes délégués », dont le nombre est pourtant substantiel (voir Tableau 3), tout en appelant la Commission à y recourir avec prudence et parcimonie à l'avenir.

3.3 Les représentants des États-membres souvent aux abonnés absents

Le Conseil européen se saisit ponctuellement des processus d'adoption des normes de l'UE, pour appeler à les accélérer ou à les réorienter – ce qui leur confère une publicité inédite au regard de celle dont elle bénéficie dans les enceintes dédiées du Conseil des ministres.

L'article 16.8 du Traité sur l'Union européenne stipule certes désormais que le Conseil « siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif ». Mais ses réunions suscitent un intérêt médiatique très limité, tandis que leurs retransmissions en ligne¹⁵ confirment le caractère très formel des discussions – qui conduisent la plupart des compromis à se nouer au moment des interruptions de séance, c'est-à-dire en aparté. Tout comme

les comptes rendus des réunions du Conseil, ces retransmissions permettent par ailleurs de constater que nombre de décisions sont adoptés en « point A », c'est-à-dire sans débat entre Ministres, dès lors qu'elles ont fait l'objet d'un accord préalable dans le cadre discret et studieux des réunions du Comité des représentants permanents et des groupes de travail du Conseil. Il n'est dès lors guère étonnant de constater que les Ministres sont aux abonnés absents quand il s'agit d'assumer le contenu et la promotion de normes dont ils n'ont souvent fait qu'endosser la paternité formelle – quand ils ne se défaussent pas tout simplement de leurs responsabilités dans l'adoption de normes qu'ils ont bel et bien validés, au prix d'un double langage qui dessert lui aussi beaucoup l'UE et ses normes.

Ultime circonstance aggravante : compte tenu de leur longueur, les processus décisionnels européens peuvent enfin être confrontés à un changement des responsables ministériels concernés, qui réduit lui aussi leur capacité d'implication politique, y compris s'agissant du service après-vente des normes ainsi adoptées. Huit Ministres de la Transition écologique se sont ainsi succédés en France depuis 2017, dont six depuis le lancement des principales mesures du « Pacte Vert » fin 2019... Quant aux Ministres ou Secrétaires d'État français aux Affaires européennes, qui ont vocation à davantage s'impliquer dans l'explication des normes adoptées par l'UE, le fait qu'ils aient été sept depuis 2017 n'est guère facilitateur non plus d'un point de vue politique...

Si la production de normes communautaires semble reposer sur de solides fondements politiques, économiques et sociétaux, il est souhaitable de consolider et de démocratiser ses fondements institutionnels, au-delà d'exercices de « *stop and go* » parfois nécessaires, mais sans postérité durable.

Les normes de l'UE ne sauraient en tous cas faire office de bouc émissaire commode à l'heure où la compétitivité du continent est présentée comme une priorité stratégique, alors qu'elle est la résultante de facteurs beaucoup plus vastes, parmi lesquels les prix des énergies, le niveau d'investissements publics et privés disponibles, l'intensité de la R&D, l'amélioration des ressources humaines ou encore la profondeur des marchés.

C'est en décryptant et en atténuant les termes du malentendu dont les normes de l'UE sont l'objet qu'il sera possible de distinguer plus clairement ce qui relève aujourd'hui d'une simplification parfois souhaitable de ce qui participerait d'une dérégulation plus dommageable, pour la mise en œuvre du « Pacte Vert » européen comme pour les autres défis normatifs

que les Européens sont appelés à relever dans un environnement adverse et instable.

¹ Voir « Much more than a market »/Bien plus qu'un marché, Enrico Letta, Rapport, Avril 2024

² Pour une synthèse des éléments chiffrés disponibles sur l'européanisation des lois, voir notamment « L'UE et ses normes : prison des peuples ou cages à poules? » Yve Bertoncini, Institut Jacques Delors, Mai 2014

³ Voir « Les nouvelles obligations imposées par les réglementations européennes aux entreprises entre 2017 et 2022 » Etude de Confrontations Europe pour le MEDEF, Mars 2023

⁴ Voir « La surtransposition du droit européen en droit français : un frein pour la compétitivité des entreprises », Rapport d'information n° 614 (2017-2018), déposé le 28 juin 2018 par le Sénateur René Danesi.

⁵ Voir « Pour une réglementation européenne compatible avec la croissance », Florent Ménégaux, Schuman papers numéro 813, Décembre 2025

⁶ Voir Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer», Mai 2016

⁷ Les analyses d'impact de la Commission sont accessibles via ce site : https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_fr

⁸ Voir « Impact Assessment of the CSRD, Commission Staff Working Document, SWD(2021) 150 final », Avril 2021

⁹ Sur ce sujet, voir les éléments communiqués par le METI de décembre 2024 : « La France doit impérativement soutenir officiellement le report de la directive CSRD ».

¹⁰ La Commission « Von der Leyen II » a proposé que la Directive CSRD s'applique aux entreprises d'au moins 1000 salariés (au lieu de 250) et dégageant au moins 450 millions de chiffre d'affaires ou un total de bilan supérieur à 25 millions d'euros.

¹¹ La position exprimée par le Conseil en septembre 2025 a conduit à relever ces plafonds pour inclure les entreprises qui comptent moins de 1 000 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 200 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 172 millions d'euros. C'est désormais au Parlement européen de statuer en 1ère lecture.

¹² Pour des recommandations d'amélioration du processus normatif européen, voir « Quel avenir pour le « Pacte vert pour l'Europe » et ses citoyens », Comité économique, social et environnemental, Lucien Chabason et Didier King, Mai 2024

¹³ Voir « LFI, LR, RN... Ils s'indignent de l'encadrement des découverts bancaires alors qu'ils ont voté « pour » au Parlement européen », Benjamin Boisset, Le Parisien, 3 novembre 2025

¹⁴ Voir Commission européenne, Registre de comitologie

¹⁵ Voir Council Live : <https://video.consilium.europa.eu/home/en>