

N° 433

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux entreprises (1) relatif aux **moyens d'alléger le fardeau administratif des entreprises pour améliorer leur compétitivité,***

Par Mme Élisabeth LAMURE et M. Olivier CADIC,

Sénateurs

La délégation sénatoriale aux entreprises est composée de : Mme Élisabeth Lamure, présidente ; MM. Martial Bourquin, Olivier Cadic, Philippe Dominati, Jérôme Durain, Alain Joyandet, Mmes Hermeline Malherbe, Sophie Primas, M. Dominique Watrin, vice-présidents ; M. Gilbert Bouchet, Mme Nicole Bricq, M. Serge Dassault, Mme Marie-Noëlle Lienemann, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Guillaume Arnell, Jacques Bigot, Mme Annick Billon, MM. Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, Michel Canevet, René Danesi, Francis Delattre, Mmes Jacky Deromedi, Frédérique Espagnac, MM. Michel Forissier, Alain Fouché, Jean-Marc Gabouty, Éric Jeansannetas, Antoine Karam, Guy-Dominique Kennel, Mmes Anne-Catherine Loisier, Patricia Morhet-Richaud, MM. Claude Nougéin, André Reichardt, Michel Vaspart, Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	7
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS	15
AVANT-PROPOS	17
CHAPITRE I - SIMPLIFIER POUR LES ENTREPRISES : UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN HAUT LIEU POUR DES RÉSULTATS FINALEMENT MINIMES	21
I. LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES : UNE NÉCESSITÉ RECONNUE DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000	21
A. UN EMBALLEMENT DU DROIT QUI A UN PRIX EN TERMES DE COMPÉTITIVITÉ ET D'EMPLOI	21
1. <i>Une instabilité du droit, liée à des lois plus longues et des ordonnances plus nombreuses</i>	21
2. <i>Une insécurité juridique croissante en raison de la densité du maquis réglementaire et de revirements jurisprudentiels</i>	24
3. <i>Des obligations souvent plus strictes pour les entreprises françaises que pour leurs concurrentes, même européennes</i>	27
B. DES INITIATIVES DÉJÀ NOMBREUSES POUR SIMPLIFIER, SANS EFFET NOTOIRE	29
II. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE PAR LE GOUVERNEMENT ET PORTÉE PAR UNE DÉMARCHE INNOVANTE, MAIS MANQUANT DE SUIVI	32
A. UNE NOUVELLE MÉTHODE : LA SIMPLIFICATION « COPRODUITE » AVEC LES ENTREPRISES	32
B. UNE INCARNATION POLITIQUE : UN SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA SIMPLIFICATION AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE	36
C. UN ÉLAN RAPIDEMENT CONTRARIÉ ET DILUÉ	37
III. DES RÉSULTATS POURTANT MINIMES POUR LES ENTREPRISES	41
A. UNE DÉMARCHE DE SIMPLIFICATION DYNAMIQUE MAIS POINTILLISTE, PRIVILÉGIANT L'AFFICHAGE	42
1. <i>La très grande hétérogénéité des mesures de simplification annoncées pour les entreprises</i>	42
2. <i>Les difficultés d'effectivité des mesures de simplification pourtant annoncées</i>	49
B. UN GAIN FINANCIER TRÈS INCERTAIN POUR LES ENTREPRISES	53
1. <i>Le choc de simplification : un gain douteux pour les entreprises</i>	54
2. <i>Le coût réel du choc parallèle de réglementation</i>	57

CHAPITRE II - LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES : UN PROCESSUS MÉTHODIQUE À L'ÉTRANGER, UN MIRAGE POLITIQUE EN FRANCE.....	59
I. LA SIMPLIFICATION IMPULSÉE PAR LES GRANDES CAPITALES EUROPÉENNES : UN PROCESSUS, DES RÉSULTATS	60
A. LA SIMPLIFICATION CHEZ NOS VOISINS : UNE MÉTHODE EFFICACE	60
1. <i>Une volonté politique durable de simplifier, assortie d'une méthodologie reconnue et produisant des résultats.....</i>	<i>60</i>
2. <i>La création d'un organe indépendant pour objectiver et accompagner le mouvement de simplification</i>	<i>67</i>
3. <i>Un succès qui trouve néanmoins ses limites</i>	<i>71</i>
B. UNE IMPULSION PARALLÈLE DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES.....	72
1. <i>L'accord interinstitutionnel pour « Mieux légiférer » d'avril 2016.....</i>	<i>73</i>
2. <i>Un visible reflux de la production normative européenne, assortie de consultations et d'études d'impact préalables</i>	<i>73</i>
II. MALGRÉ DES ATOUTS, LA SIMPLIFICATION À LA FRANÇAISE EN VOIE D'ÉPUISEMENT ET TOUJOURS À LA TRAÎNE.....	79
A. AU CRÉDIT DE LA DÉMARCHE FRANÇAISE : L'AMORCE D'UNE CULTURE DE LA SIMPLIFICATION	79
B. MAIS UNE DÉMARCHE INSUFFISAMMENT EFFICACE ET VOUÉE À S'ÉPUISER....	80
1. <i>Un portage politique trop superficiel pour changer la donne pour les entreprises</i>	<i>80</i>
2. <i>Des études d'impact acquises en amont, mais trop formelles pour tempérer le « réflexe » législatif français</i>	<i>82</i>
3. <i>Des évaluations ex post insuffisantes</i>	<i>89</i>
4. <i>Les ambitions affichées : des mirages qui n'illusionnent pas les entreprises.....</i>	<i>91</i>
CHAPITRE III - ALLÉGER LE FARDEAU ADMINISTRATIF DE NOS ENTREPRISES IMPLIQUE DE CHANGER DE MÉTHODE.....	95
I. PENSER LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES COMME UN PROCESSUS QUALITÉ AU BÉNÉFICE DE LA COMPÉTITIVITÉ	95
A. FAIRE DE LA SIMPLIFICATION UN OBJECTIF AU SERVICE DE LA COMPÉTITIVITÉ ET FAVORISER SON APPROPRIATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE	95
B. FAIRE DE L'ÉTUDE D'IMPACT UN OUTIL DE QUALITÉ DE LA NORME	96
C. FIXER DES OBJECTIFS CHIFFRÉS EN MATIÈRE D'ALLÈGEMENT DES CHARGES ADMINISTRATIVES POUR LES ENTREPRISES	100
D. POSER DES PRINCIPES ENCADRANT LE RECOURS À LA LOI POUR LÉGIFÉRER MOINS ET MIEUX À DESTINATION DES ENTREPRISES.....	101

II. ALLÉGER LE STOCK NORMATIF EN LE RÉEXAMINANT À LA LUMIÈRE DES EXPÉRIENCES PASSÉES ET EUROPÉENNES	103
A. ALLÉGER NOTRE CORPUS JURIDIQUE DES NORMES OBSOLÈTES	103
B. RÉINTERROGER NOTRE RÉGLEMENTATION EN COMPARANT SA PERFORMANCE AVEC CELLE DES ÉTATS VOISINS AU REGARD DES OBJECTIFS COMMUNS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	104
1. <i>Rendre visibles les diverses sources de complexités et réévaluer leur nécessité.....</i>	105
2. <i>Comparer la performance des réglementations nationales en Europe au regard d'objectifs partagés.....</i>	106
III. RAPPROCHER LA CULTURE POLITICO-ADMINISTRATIVE DES BESOINS DES ENTREPRISES	108
A. ORIENTER L'ADMINISTRATION VERS UNE MISSION DE SERVICE AUX ENTREPRISES	108
1. <i>Orienter l'administration vers le service aux entreprises</i>	108
2. <i>Sécuriser l'environnement juridique des entreprises.....</i>	109
B. LIBÉRER ET RESPONSABILISER LES ENTREPRISES.....	110
1. <i>Promouvoir une régulation par objectif et non par moyen</i>	111
2. <i>Privilégier la confiance a priori, assortie de contrôles a posteriori renforcés</i>	112
C. PRIVILÉGIER L'ÉCHELON EUROPÉEN POUR RÉGLEMENTER LA VIE DES ENTREPRISES	113
1. <i>Porter nos exigences dans la négociation des directives européennes</i>	113
2. <i>Proscrire les surtranspositions</i>	114
3. <i>Mieux prendre en compte l'agenda européen en matière de réglementation applicable aux entreprises.....</i>	115
IV. MIEUX LÉGIFÉRER, SEUL MOYEN DE MAÎTRISER LE FLUX QUI NOIE LES ENTREPRISES	116
A. ASSOCIER LES ENTREPRISES À L'ÉLABORATION DES PROJETS DE LOI.....	116
1. <i>Mieux consulter les entreprises en amont.....</i>	116
2. <i>Enrichir les études d'impact et élargir leur périmètre</i>	119
3. <i>Transformer le Conseil de la simplification pour les entreprises en lui confiant mission de contrôler la qualité des études d'impact</i>	120
B. AMÉLIORER ENCORE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE.....	123
1. <i>Organiser un débat d'orientation préalable.....</i>	124
2. <i>Endiguer le gonflement des textes au cours de leur examen parlementaire</i>	125
3. <i>Installer une culture de l'évaluation préalable au Parlement.....</i>	127
C. CONTRÔLER L'EFFICACITÉ DES LOIS MISES EN OEUVRE	129
1. <i>Améliorer le contrôle du législateur sur la proportionnalité et l'adéquation des règlements d'application au regard de la loi</i>	129
2. <i>Développer l'évaluation ex post des lois.....</i>	132

CONCLUSION	135
EXAMEN EN DÉLÉGATION	137
ANNEXES	145
I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	145
II. DÉPLACEMENTS DE LA DÉLÉGATION AUX ENTREPRISES	148
a) Programme du déplacement effectué à Stockholm et à Berlin les 28 et 29 septembre 2016.....	148
b) Programme du déplacement effectué à Bruxelles le 20 octobre 2016.....	152
c) Programme du déplacement effectué à La Haye le 14 novembre 2016	154
III. BAROMÈTRE DE LA COMPLEXITÉ DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES VUE PAR LES ENTREPRISES (SGMAP, EXTRAIT - JUILLET 2015)	156
IV. AVIS PUBLICS RENDUS SUR DES PROJETS DE LOI PAR L'ATELIER IMACTS ENTREPRISES DU CONSEIL DE LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES	164
V. EXTRAIT DU GUIDE DU LÉGISTIQUE ÉLABORÉ PAR LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT : NÉCESSITÉ DES NORMES	177

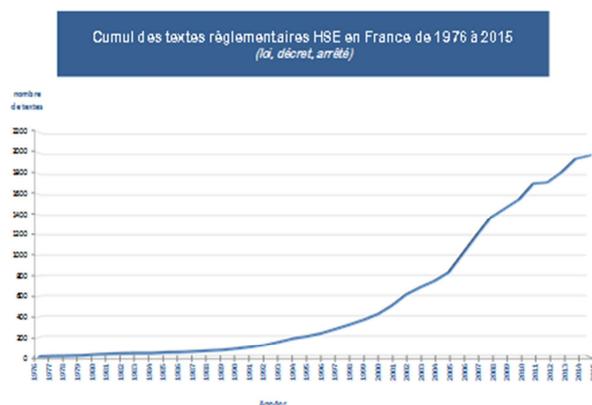
SYNTHÈSE

Depuis sa création en décembre 2014, la délégation sénatoriale aux entreprises a rencontré près de 300 chefs d'entreprises qui, tous, ont dénoncé le poids de l'administratif, ressenti comme l'une des premières entraves au développement de leur entreprise. Le coût de ce fardeau administratif est réel et peut se mesurer en euros (60 Mds selon l'OCDE en 2010) mais aussi en emplois. Sur ce critère du poids de la réglementation, la France est classée 115^{ème} sur 138 pays par le Forum économique mondial. C'est donc un enjeu économique majeur, à la fois en termes de compétitivité et d'attractivité. De nombreux pays européens l'ont bien compris et s'en sont saisi. La délégation aux entreprises s'est rendue dans certains d'entre eux et se demande si la France a pris la mesure de l'enjeu.

I. SIMPLIFIER POUR LES ENTREPRISES : UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN HAUT LIEU POUR DES RÉSULTATS FINALEMENT MINIMES

1. LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES : UNE NÉCESSITÉ RECONNUE, DES INITIATIVES NOMBREUSES, MAIS SANS EFFET NOTOIRE

Les entreprises souffrent de l'instabilité du droit, imputable à des lois plus longues et des ordonnances plus nombreuses, et de l'insécurité juridique, due à la prolifération de règlements, aux interprétations diverses qu'en font les administrations et aux revirements jurisprudentiels. Cette courbe donne à voir l'emballement normatif à partir des années 2000, dans le secteur de la chimie.



Source : UIC, 2016

La réglementation d'origine européenne y contribue, d'autant plus que la France resserre elle-même un peu plus l'étoupe en transposant souvent les directives européennes au-delà des obligations minimales, ce qui disqualifie nos entreprises voire les incite à délocaliser leur production.

Depuis les années 2000 et sous l'impulsion de l'OCDE, de nombreux rapports et des lois de simplification ont tenté de simplifier, sans résultat notable.

2. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE PAR LE GOUVERNEMENT, PORTÉE PAR UNE DÉMARCHE INNOVANTE, MAIS MANQUANT DE SUIVI

Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, lancé en novembre 2012 par le Gouvernement, identifiait la simplification pour les entreprises comme un des huit leviers de la croissance. Le 28 mars 2013, le Président de la République annonçait aux Français un "choc de simplification". Cette impulsion politique s'est concrétisée par la mise en place d'une méthode innovante : la simplification coproduite avec les entreprises.

Le Conseil de la simplification pour les entreprises, mis en place en janvier 2014 et de composition mixte (élus/administration/entreprises), en a principalement été chargé. Depuis, il a annoncé, en cinq vagues successives, 290 mesures de simplification. Le Gouvernement revendique en tout 463 mesures de simplification pour les entreprises depuis 2012.

Un secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification a été nommé auprès du premier Ministre, incarnant la volonté politique de simplification.

Malheureusement, cet élan s'est vite dilué : trois ministres se sont succédés à ce poste en trois ans, l'organisation administrative de la simplification a manqué de stabilité, la décision de soumettre la mesure de l'impact de tout projet de loi ou de règlement à des experts indépendants ou des acteurs économiques a été annoncée en 2014 et confirmée par le Président de la République, avant d'être abandonnée en 2015.

Au total, malgré son dynamisme, le Conseil de la simplification a produit des mesures en tous genres -anecdotiques, symboliques, anti-Kafka, sans-papiers, sécurisantes, en trompe l'œil ou carrément usurpées, voire à effet boomerang-, qui forment un tableau pointilliste : l'affichage semble avoir été privilégié.

3. DES GAINS DOUTEUX POUR LES ENTREPRISES, ET ANNULÉS PAR LE COÛT RÉSULTANT DU FLUX PARALLÈLE D'OBLIGATIONS NOUVELLES

L'effectivité des mesures est loin d'être assurée (43 % des mesures annoncées par le Conseil de la simplification ne sont pas effectives), du fait d'une volonté politique défaillante du Gouvernement, voire de blocages systémiques dus à la résistance de ceux à qui profite la complexité ou à l'inquiétude liée au changement.

Pourtant le Gouvernement soutient que les mesures de simplification adoptées représentent une économie potentielle pour les entreprises d'environ 5 milliards d'euros annuels. Mais ce chiffrage, effectué à partir des études impact produites par l'administration, reste invérifiable, ne reposant sur aucun audit préalable. Surtout, il ne s'agit aucunement d'un gain net : est négligé le coût résultant du flux parallèle d'obligations nouvelles (pénibilité, compte personnel formation, transition énergétique...). Si les entreprises ne ressentent pas un choc de simplification, elles ressentent assurément un choc de réglementation.

II. LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES : UN PROCESSUS MÉTHODIQUE À L'ÉTRANGER, UN MIRAGE POLITIQUE EN FRANCE

1. CHEZ NOS VOISINS (ROYAUME-UNI, ALLEMAGNE, PAYS-BAS, SUÈDE), LA SIMPLIFICATION OBÉIT À UNE MÉTHODE EFFICACE ET S'APPUIE SUR UN ORGANE INDÉPENDANT

L'OCDE ayant identifié le coût de la complexité administrative dès 2003, plusieurs États d'Europe du Nord ont misé durablement sur l'amélioration de leur réglementation. Chez eux, la simplification est un objectif politique transpartisan qui mobilise l'ensemble du Gouvernement. L'évaluation préalable des coûts y est vue comme un moyen d'objectiver la décision politique, pas de s'y substituer. La simplification obéit à une méthodologie rigoureuse et repose sur des objectifs et le suivi d'indicateurs.

Surtout, des résultats chiffrés et vérifiés sont obtenus. L'Allemagne a ainsi allégé le coût de la bureaucratie pour ses entreprises de 14 milliards d'euros entre 2006 et 2011. Enfin, la réduction du stock de règles s'articule souvent avec une régulation du flux de normes, grâce à une règle de compensation entre création et suppression de normes.

Dans tous ces pays, un organe indépendant contrôle la qualité des études d'impact, sur lesquelles repose le pilotage de la simplification pour les entreprises. Doté d'un collège de quelques membres issus du monde économique, sans mandat politique ni fonction administrative, chacun de ces organes s'appuie sur un secrétariat d'une dizaine d'experts publics et privés.

Il rend un avis qui est rendu public en même temps que le texte du projet de loi ou de règlement envisagé.

Les institutions de l'Union européenne se sont elles aussi engagées ensemble dans une démarche d'amélioration de la réglementation: sous l'impulsion du Président de la Commission européenne JC. Juncker, un véritable reflux de la production normative européenne est intervenu. La Commission mène des consultations ouvertes sur les projets d'actes européens en amont de leur adoption. Un comité d'examen de la réglementation interne à la Commission mais comprenant des experts indépendants est chargé depuis 2015 de contrôler la qualité des études d'impact en rendant des avis publiés en même temps que les projets d'actes visés. Le Parlement européen s'est également doté de moyens nouveaux pour réaliser ses propres évaluations.

2. EN FRANCE, LA SIMPLIFICATION PROCLAMÉE EST TROP SUPERFICIELLE ET VOUÉE À L'ÉPUISEMENT

Sans doute la démarche de simplification coproduite avec les entreprises, à la fois pragmatique et dynamique, a-t-elle contribué à amorcer la diffusion d'une culture de la simplification.

Mais l'objectif de compétitivité qui préside à la simplification reste négligé par les différents ministères qui persistent à élaborer des normes en silos, les entreprises assurant souvent la coordination entre eux. Les études d'impact préalables des projets de loi ou de règlements sont acquises sur le principe, mais leur contenu reste insuffisant et leur réalisation est trop tardive : elles sont conçues comme une formalité juridique plutôt que comme un outil d'aide à la décision publique. Et le contrôle exercé sur les études d'impact par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et le secrétariat général du Gouvernement n'est pas assez exigeant à ce jour pour en améliorer la qualité, la priorité étant donnée à la publication rapide des textes. Le Parlement ne s'est logiquement pas saisi de ces études d'impact préalables. Et l'évaluation rétrospective de l'efficacité et de l'effectivité des lois reste par ailleurs trop rare et peu rigoureuse.

La culture de l'évaluation reste donc embryonnaire dans notre pays et le réflexe législatif demeure prégnant. Dans ce contexte, les grandes annonces du Gouvernement en matière de simplification pour les entreprises (gel des normes réglementaires, pas de surtransposition des directives européennes, test PME pour tout projet de texte) font figure de mirages.

III. SIMPLIFIER EFFICACEMENT POUR LES ENTREPRISES IMPLIQUE DE CHANGER DE MÉTHODE

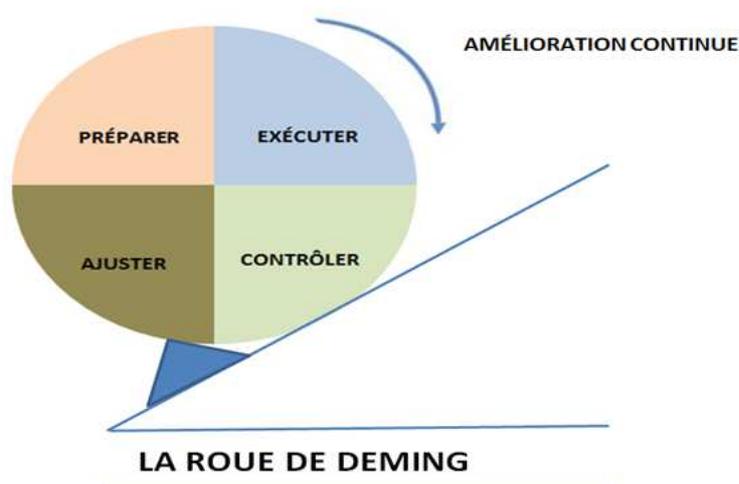
1. PENSER LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES COMME UN PROCESSUS QUALITÉ AU BÉNÉFICE DE LA COMPÉTITIVITÉ

La volonté de simplifier pour les entreprises doit s'inscrire dans la durée, au sein d'une politique globale au service de la compétitivité reconnue comme une priorité. Sous la houlette du Premier Ministre, un réseau dédié au sein du Gouvernement doit permettre de mobiliser tous les ministères, jusqu'au cœur des administrations centrales et déconcentrées.

L'étude d'impact doit devenir l'outil principal de qualité de la norme. Ceci suppose de la faire contre-expertiser par des acteurs extérieurs à l'administration et indépendants.

Un chiffrage méthodique de la charge administrative pesant en France sur les entreprises permettrait d'avoir un référentiel fiable et partagé et de se comparer avec nos voisins; sa réalisation coûterait 3 millions d'euros. Des objectifs de réduction nette de cette charge, des indicateurs et règles pour y parvenir pourraient alors être arrêtés.

Un plan de réformes globales établi au début de chaque mandat éviterait que les dispositions juridiques applicables aux entreprises soient modifiées plus d'une fois par législature. Une clause de révision dans chaque loi créant de nouvelles charges pour les entreprises permettrait son évaluation *ex post* dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur. L'élaboration des lois obéira ainsi à un processus d'amélioration continue, s'inspirant de la roue de Deming qui décrit un cercle vertueux préparer/ exécuter/ contrôler/ ajuster :



2. RAPPROCHER LA CULTURE POLITICO-ADMINISTRATIVE DES BESOINS DES ENTREPRISES

Il s'agit d'orienter l'administration vers le service aux entreprises: ceci implique de reporter sur l'administration la complexité aujourd'hui subie par les entreprises, promouvoir une régulation par objectif et non par moyen, privilégier la confiance *a priori* et renforcer les contrôles *a posteriori*, enfin sécuriser l'environnement juridique des entreprises (faciliter l'unification de la jurisprudence, encadrer les délais et incertitudes du contrôle fiscal...).

Il convient aussi de porter au niveau européen nos exigences plutôt que de les imposer au niveau national par des surtranspositions de directives qui desservent nos entreprises sans mieux protéger les Français. La transposition de directive devra se faire en deux temps: un texte *a minima*, éventuellement suivi d'un autre posant des exigences supplémentaires dont l'impact devra être évalué. Il faut aussi que notre pays cesse d'anticiper sur les règles européennes à venir.

3. ALLÉGER LE STOCK NORMATIF EN LE RÉEXAMINANT À LA LUMIÈRE DES EXPÉRIENCES PASSÉES ET EUROPÉENNES

Un travail d'élagage du stock de règles destiné à abroger celles devenues obsolètes pourrait être confié à la commission de codification, dont il faudrait alors renforcer les moyens.

La collaboration entre entreprises et administration doit mener à réévaluer la nécessité des règles et procédures qui compliquent la vie des entreprises, pour parvenir à des simplifications substantielles. Ce travail doit mieux être articulé avec l'échelon européen, à la fois avec Bruxelles et avec les autres États européens pour comparer la performance de notre réglementation avec celle d'États voisins qui soutiennent la compétitivité de leurs entreprises tout en partageant des exigences comparables aux nôtres en termes de santé publique, de protection du consommateur, de sécurité industrielle... Ceci permettrait aussi, en matière de santé ou d'environnement, de confronter les expertises des agences françaises -sur lesquelles le Gouvernement s'aligne généralement sans toujours veiller à l'applicabilité de la règle- avec celles d'autres agences européennes.

4. MIEUX LÉGIFÉRER, SEUL MOYEN DE MAÎTRISER LE FLUX QUI NOIE LES ENTREPRISES

Il faut accepter de perdre du temps en amont en associant les entreprises à l'élaboration des normes dès que possible, au bénéfice d'une amélioration de la qualité de la loi, de sa légitimité et de son effectivité. L'obligation de réaliser un test PME sur les projets de texte applicables aux

entreprises et le développement des expérimentations faciliteraient un meilleur calibrage des règles avant leur adoption.

Les études d'impact préalables aux lois et règlements doivent être enrichies et approfondies et concerner aussi projets d'ordonnances et propositions de loi inscrites à l'ordre du jour. Élément clé, leur qualité doit être contrôlée par le Conseil de la simplification pour les entreprises, transformé dans ses missions et sa composition pour assurer son indépendance. L'avis rendu, consultatif, serait rendu public avec le texte et l'étude.

La procédure d'examen des textes au Parlement pourrait aussi être améliorée, par un débat d'orientation préalable sur chaque projet de loi concernant les entreprises, de nouveaux outils pour endiguer le gonflement des textes au cours de leur examen parlementaire, une mise à jour de l'étude d'impact au cours de la navette, une plus grande culture d'évaluation préalable au Parlement.

Enfin, le contrôle de l'efficacité des lois mises en œuvre doit être renforcé, à la fois pour assurer que leur déclinaison réglementaire respecte la volonté du législateur et pour nourrir de ces évaluations *ex post* les évaluations *ex ante* des prochains projets de loi

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

- Donner la priorité à la compétitivité et l'emploi en inscrivant dans la durée la volonté de simplification pour les entreprises (*proposition n° 1*)
- Définir une méthodologie, chiffrer la charge administrative supportée actuellement par les entreprises, et se fixer des objectifs de réduction nette de cette charge, des indicateurs et des règles pour y parvenir (*proposition n° 4*)
- Etablir et suivre un plan de réformes globales par mandat et s'interdire de modifier toute disposition juridique applicable aux entreprises plus d'une fois par législature (*proposition n° 5*)
- Obliger à introduire dans les lois -créant une charge administrative substantielle pour les entreprises- une clause de révision imposant leur évaluation *ex post* dans les cinq ans suivant leur entrée en vigueur (*proposition n° 6*)
- Mettre à plat la complexité de l'environnement administratif des entreprises et réévaluer la nécessité des règles et procédures en cause pour parvenir à des simplifications substantielles (*proposition n° 8*)
- Orienter l'administration vers le service aux entreprises, en donnant la priorité à la simplification pour les entreprises et en gérant en interne sa propre complexité (*proposition n° 10*)
- Sécuriser l'environnement juridique des entreprises, notamment en facilitant l'unification de la jurisprudence et en encadrant les délais et les incertitudes du contrôle fiscal (*proposition n° 11*)
- Promouvoir une régulation intelligente, qui prescrit les objectifs plutôt que les moyens et qui fixe des interdictions au lieu de prévoir des procédures d'autorisations (*proposition n° 12*)
- Privilégier la confiance *a priori*, libérer les projets des entreprises après en avoir fixé le cadre, et concentrer les moyens de l'administration sur le contrôle *a posteriori* pour sanctionner efficacement le non respect éventuel des obligations fixées (*proposition n° 13*)
- Transposer strictement les directives européennes en veillant à clarifier leur articulation avec le droit national, et éventuellement envisager dans un second temps des modifications complémentaires du droit après en avoir évalué l'impact (*proposition n° 15*)
- Rendre obligatoire la réalisation d'un test PME -et la publication de ses résultats- pour tout projet de texte normatif (loi ou règlement) applicable aux entreprises (*proposition n° 18*)
- Enrichir le contenu des études d'impact préalables aux lois et règlements et y soumettre les projets d'ordonnances et les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour (*proposition n° 20*)
- Transformer la mission et la composition du Conseil de la simplification pour les entreprises pour le rendre indépendant de l'exécutif et lui confier le soin de rendre des avis sur la qualité des études d'impact (*proposition n° 21*)

AVANT-PROPOS

« La folie, c'est de faire encore et toujours la même chose
et d'attendre des résultats différents. »

(citation attribuée à Albert Einstein)

Madame, Monsieur,

Depuis sa création en décembre 2014, la délégation sénatoriale aux entreprises a rencontré près de 300 chefs d'entreprises français implantés sur l'ensemble de notre territoire et également dans d'autres pays d'Europe.

A l'occasion de tous les déplacements qu'elle a pu faire, votre délégation a entendu les entrepreneurs dénoncer le poids de l'administratif en France, qu'ils ressentent comme l'un des premiers freins au développement des entreprises. Plus cette pression normative pèse sur l'entreprise, plus son espace de liberté se réduit, ce qui nuit à sa créativité, à leur compétitivité et directement à sa croissance. Ce poids se décline en excès de normes, excès de réglementations, instabilité du droit, rigidité de l'administration... Même s'il n'a pas été précisément évalué, le coût de ce fardeau administratif est réel et peut se mesurer en euros mais aussi en emplois.

L'identification-même du corpus de textes en vigueur prête à débat : le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) dénombre 2016 lois, quand le Conseil d'État¹ en compte 10 500 ; on observe le même rapport de 1 à 5 pour l'estimation du nombre de décrets en vigueur : 26 198 selon le SGG, 120 000 selon le Conseil d'État. La France compterait en tout 400 000 normes², entendues comme des règles qui, du fait de leur origine et de leur caractère général et impersonnel, constituent une source de droits et d'obligations juridiques. Et ce nombre augmente de plus en plus. Selon un récent rapport du Club des Juristes³, le nombre moyen d'articles contenus dans une loi a presque doublé entre 1990 et 2009 ; certaines lois peuvent atteindre 169 pages au Journal Officiel et entraînent mécaniquement de très nombreux décrets et arrêtés pour leur application.

On retiendra l'estimation avancée par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), qui date de 2010 mais n'a pas été sérieusement contestée depuis⁴ : les charges administratives supportées par les entreprises représenteraient 3 % du PIB, soit 60 milliards

¹ Cf. Sécurité juridique et complexité du droit : rapport public, Conseil d'État, 2006, p. 239.

² Selon le rapport au Premier Ministre de la mission de lutte contre l'inflation normative, de MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, mars 2013.

³ Sécurité juridique et initiative économique, rapport du groupe de travail présidé par MM. Henri de Castries et Nicolas Molfessis, mai 2015.

⁴ Evaluation effectuée entre 2006 et 2008 et publiée en 2010 dans le rapport de l'OCDE, Mieux légiférer en Europe - France, accessible à cette adresse : <https://www.oecd.org/france/45249654.pdf>

d'euros. Ce poids pèse surtout sur les petites et moyennes entreprises, qui sont moins bien armées pour suivre les évolutions de la réglementation et pour gérer le risque de ne pas la respecter.

Sur ce critère du poids de la réglementation, la France est classée 115^{ème} sur 138 pays par le Forum économique mondial¹.

C'est donc un enjeu économique majeur, à la fois en termes de compétitivité et d'attractivité. De nombreux pays européens l'ont bien compris et s'en sont saisi. On peut se demander si la France a pris la mesure de l'enjeu.

La simplification n'est pourtant pas absente des débats et politiques publiques depuis une dizaine d'années, mais de manière quasi incantatoire. Certains soupçonnent la simplification d'entraîner une dérégulation ou, à tout le moins, une instabilité juridique. D'autres font valoir les vertus de la complexité qui constitue une forme de protectionnisme déguisé et est finalement source d'emplois privés et publics. D'autres encore justifient la complexité par la légitimité des diverses attentes sociales et la nécessité de concilier divers intérêts. Et pourtant, la nécessité de simplifier semble s'imposer, ici comme ailleurs, d'autant qu'à son enjeu économique, s'ajoute un enjeu démocratique : nul n'est censé ignorer la loi et pourtant rares sont ceux qui savent les normes applicables. La distance entre la règle et son application ne cesse de croître. Le Président de la République a voulu relever le défi et annoncé, en mars 2013, un « choc de simplification », accueilli avec espoir par les uns, scepticisme par les autres.

Lors de sa réélection en 2014, le président du Sénat, M. Gérard Larcher, a tenu à faire de ce sujet une priorité de son mandat. Le Bureau du Sénat a précisément confié² à la délégation aux entreprises la mission de proposer des mesures « visant à favoriser l'esprit d'entreprise et à simplifier les normes applicables à l'activité économique, en vue d'encourager la croissance et l'emploi dans les territoires ».

C'est pourquoi la délégation sénatoriale aux entreprises a souhaité confier à vos rapporteurs le soin de déterminer comment alléger vraiment le fardeau administratif des entreprises françaises pour améliorer leur compétitivité. D'autres organes du Sénat concourent aussi à promouvoir la simplification des normes et ont pris de récentes initiatives : la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation - notamment en matière d'urbanisme et de construction³ -, la délégation à l'outre-mer⁴, la commission

¹ Selon le classement Global Competitiveness Report (2015-2016) du Forum économique mondial.

² Par l'arrêté n° 2014-280 du 12 novembre 2014.

³ Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier, rapport d'information de MM. François CALVET et Marc DAUNIS, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 720 (2015-2016) - 23 juin 2016.

⁴ Agricultures des outre-mer : pas d'avenir sans acclimatation du cadre normatif, rapport d'information de M. Éric DOLIGÉ, rapporteur coordonnateur, M. Jacques GILLOT et

des affaires économiques – spécialement en matière agricole¹- et encore la commission des affaires européennes qui achève tout juste un rapport² sur la simplification du droit européen.

Pour élaborer ce rapport, vos rapporteurs, avec plusieurs membres de la délégation aux entreprises, ont effectué des déplacements en Europe à l'automne 2016 pour comprendre la démarche de simplification menée par plusieurs de nos voisins. Ils ont ensuite entendu à Paris une vingtaine d'acteurs qui sont au cœur du sujet : les représentants des entreprises d'abord - CCI France, la Confédération des PME (CPME), le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), l'association nationale des DRH, le Conseil national de l'industrie - ; ensuite, les représentants de ceux qui accompagnent les entreprises pour gérer la complexité : les avocats et les experts comptables. Puis ils ont auditionné les institutions chargées de la simplification, à commencer par le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, M. Jean-Vincent Placé, la secrétaire générale à la modernisation de l'action publique dont les équipes sont les chevilles ouvrières de la simplification, et la présidente du Conseil de la simplification pour les entreprises, Mme Françoise Holder, conseil qui a été mis en place en 2014. Au sein de l'appareil d'État, qui est entièrement concerné par le sujet de la simplification, ils ont choisi d'entendre les acteurs clés : le Secrétariat général du Gouvernement, par qui passent tous les projets de textes avant leur publication ou leur dépôt sur le bureau des assemblées ; la Direction générale des entreprises du ministère de l'économie, qui porte le souci de la compétitivité des entreprises ; la mission de simplification des données sociales qui pilote leur dématérialisation progressive avec la généralisation, cette année, de la Déclaration sociale nominative (DSN) à toutes les entreprises. Enfin, ils ont entendu des acteurs bien placés pour analyser la situation française : notre collègue députée Mme Laure de La Raudière, qui a présidé en 2014 une mission d'information sur la simplification législative, la Cour des comptes, qui plaide aussi pour la simplification, notamment en matière de collecte des prélèvements versés par les entreprises, ainsi que France Stratégie, qui a succédé au Centre d'analyse stratégique, ex-Commissariat général du plan, et travaille sur une fiscalité plus simple. Et, pour explorer certaines idées, ils ont auditionné un *think tank*, l'iFRAP, ainsi qu'un universitaire qui avait adressé à la présidente de la délégation sa thèse de doctorat en droit public, consacrée à l'obligation d'étude d'impact des projets de loi.

Mme Catherine PROCACCIA, fait au nom de la délégation à l'outre-mer, n° 775 (2015-2016), 7 juillet 2016.

¹ Normes agricoles : retrouver le chemin du bon sens, rapport d'information de M. Daniel DUBOIS, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 733 (2015-2016) – 29 juin 2016.

² Rapport d'information (2016-2017) n° 387.

Quel bilan peut-on faire, pour les entreprises, du « choc de simplification » annoncé en mars 2013 par le Président de la République ? Comment transformer ce choc en un processus pérenne, au service de la simplification et de la qualité du droit, au bénéfice des entreprises, premières créatrices de richesse ?

C'est à ces questions que ce rapport entend répondre. Il commence par broser un tableau contrasté des mesures de simplification annoncées par le Gouvernement depuis 2012 et met en doute leur réelle efficacité. Il dresse ensuite un panorama des expériences menées en ce domaine par l'Allemagne, la Suède et les Pays-Bas, sans oublier le Royaume-Uni où la délégation a été sensibilisée au sujet lors d'un déplacement en avril 2015, expériences au regard desquelles il compare la démarche française avant de proposer un profond changement de méthode, sans lequel il ne serait pas raisonnable d'attendre des résultats différents.

CHAPITRE I - SIMPLIFIER POUR LES ENTREPRISES : UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN HAUT LIEU POUR DES RÉSULTATS FINALEMENT MINIMES

I. LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES : UNE NÉCESSITÉ RECONNUE DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000

A. UN EMBALLEMENT DU DROIT QUI A UN PRIX EN TERMES DE COMPÉTITIVITÉ ET D'EMPLOI

Nombreuses sont les entreprises qui font part à votre délégation aux entreprises de leur sentiment de courir un boulet au pied dans la compétition mondiale. Ce boulet réglementaire, dénoncé de longue date, ne va pas en s'allégeant, bien au contraire. Il se compose de lois, de décrets, de règlements techniques qui s'accumulent et font l'objet de récurrentes adaptations et de diverses appréciations par le juge. La tendance française à transposer les directives européennes au-delà des obligations minimales vient encore alourdir ce boulet qui freine les entreprises.

1. Une instabilité du droit, liée à des lois plus longues et des ordonnances plus nombreuses

L'accomplissement des formalités résultant d'un volume croissant de normes à respecter, frappées en outre d'instabilité chronique, mobilise quasiment le tiers du temps des entrepreneurs, selon leurs témoignages recueillis par votre délégation dans divers départements et synthétisés dans deux rapports¹.

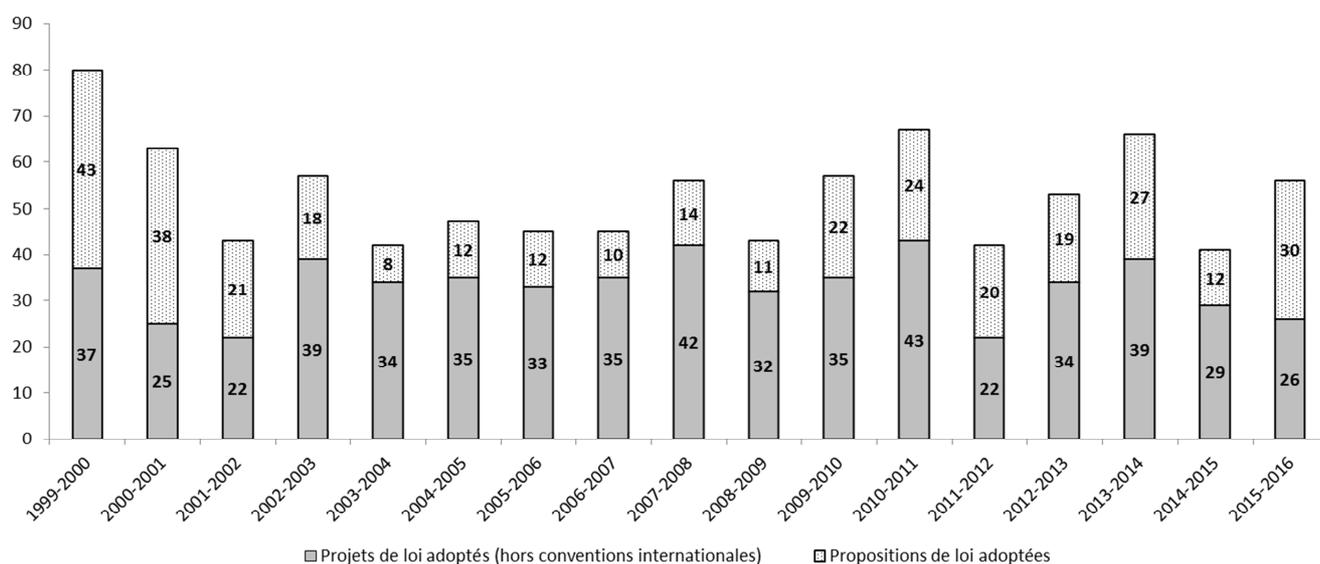
Si cette réalité pèse objectivement sur la compétitivité des entreprises, qui ne peuvent pas consacrer ce temps à innover, exploiter de nouvelles opportunités, gagner des clients, elle reste difficile à mesurer. Dans son rapport de septembre 2016 *Simplification et qualité du droit*, le Conseil d'État faisait d'ailleurs valoir qu'il n'y avait pas de consensus sur ce qu'il faudrait chiffrer ni sur une méthode de mesure de la norme et de ses effets.

¹ *Les échos du terrain: six mois de rencontres avec les entrepreneurs*, rapport d'information de Mmes Élisabeth LAMURE, Annick BILLON, M. Gilbert BOUCHET, Mme Nicole BRICQ et M. Henri CABANEL, fait au nom de la Délégation aux entreprises n° 641 (2014-2015) - 16 juillet 2015 ; et *Un an à l'écoute des entrepreneurs*, rapport d'information de Mme Élisabeth LAMURE, MM. Jérôme DURAIN, Guy-Dominique KENNEL, Mmes Valérie LÉTARD, Patricia MORHET-RICHAUD et M. Claude NOUGEIN, fait au nom de la Délégation aux entreprises n° 800 (2015-2016) - 18 juillet 2016

Pour ce qui concerne les lois, vos rapporteurs peuvent se référer à la communication sur le suivi quinquennal de l'application des lois qu'a faite, le 16 janvier 2017, le président de la commission des Lois du Sénat devant cette commission : notre collègue M. Philippe Bas a précisément insisté sur le phénomène de l'accroissement du volume des lois.

Comme le montre cet histogramme, **le nombre des lois adoptées reste relativement constant**, compris entre 40 et 60, **depuis une quinzaine d'années**, ce qui relativise l'importance de l'origine –gouvernementale, pour les projets, ou parlementaire, pour les propositions- de ces lois.

Projets et propositions de loi de 1999 à 2016



Mais **la longueur moyenne de chaque loi s'est accrue**: « nos lois contiennent aujourd'hui 60 % de mots de plus que les lois adoptées avant 2000 ». Cela s'explique par une tendance croissante des auteurs de textes à la « formalisation névrotique des procédures », pour reprendre les mots du rapport intitulé *Sécurité juridique et initiative économique* du groupe de travail présidé par MM. Henri de Castries et Nicolas Molfessis¹. Cela tient aussi au fait que **le nombre d'articles des projets de lois se multiplie démesurément au cours de la navette parlementaire, ce coefficient multiplicateur se situant entre 3 et 4 pour plusieurs textes récents**: par exemple, la loi dite « Macron »² définitivement adoptée compte 308 articles, alors que le projet de loi initial en comptait 106, et la loi « Transition énergétique »³ est passée de 64 à 215 articles; mieux ou pire encore, la loi « NOTRe »⁴, déposée sous la

¹ Rapport publié par le Club des juristes en mars 2015.

² Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

³ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

forme d'un projet de loi de 37 articles, compte finalement 136 articles, et la loi « Santé »¹ est passée de 57 à 227 articles. Le projet de loi de programmation pour l'outre-mer² a été déposé en août 2016 sur le bureau de l'Assemblée nationale avec 15 articles, il en comptait 116 à la fin de sa première lecture devant cette seule assemblée. Notre collègue Philippe Bas a comparé cette situation aux législatures précédentes et indiqué que le coefficient multiplicateur moyen était passé de 1,83 entre 2007 et 2014 à 2,14 en 2015-2016. **L'inflation législative au cours de la navette parlementaire va donc en s'accroissant.** Selon l'analyse du président de la Commission des Lois, « même si le Parlement doit lui aussi accomplir sa part du chemin, il y a une boursofflure qui incombe d'abord au Gouvernement puisque ce dernier conserve une large maîtrise du processus législatif et devrait cesser d'encombrer le calendrier parlementaire avec des textes de circonstance dépourvus de portée. Il devrait renoncer à parasiter la discussion de ses propres projets par des dizaines d'amendements préparés ou acceptés dans l'improvisation. Ainsi, la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle est passée de 54 à 115 articles, avec l'insertion de 55 articles additionnels par l'Assemblée nationale en première lecture, dont les deux tiers à l'initiative du Gouvernement(...). Ce mode de faire ne laisse pas d'interroger sur la qualité du travail gouvernemental. »

Lors de son audition par vos rapporteurs, M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement, a invoqué la responsabilité première des parlementaires dans le gonflement des textes au cours de la navette parlementaire pour défendre le fait que le Gouvernement n'était à l'origine que d'une très faible part de la production normative depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008. Il reste que, parmi les amendements adoptés dans chaque assemblée, une part certes minoritaire mais non négligeable est d'origine gouvernementale : durant la session parlementaire 2014-2015, 19 % des amendements adoptés au Sénat étaient issus du Gouvernement, 21 % à l'Assemblée nationale³. **Le Gouvernement est donc comptable du cinquième de la dérive imputée aux amendements**⁴, mais assurément de plus encore puisque certains des amendements déposés par les rapporteurs des projets de loi appartenant à la majorité gouvernementale répondent à une demande du Gouvernement. En tout état de cause, cette approche chiffrée répartissant les amendements adoptés entre les sources parlementaire et gouvernementale a ses limites : elle ne dit rien de la

¹ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

² Projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

³ 424 sur les 2243 amendements adoptés au Sénat et 1009 sur les 4742 amendements adoptés à l'Assemblée nationale durant l'année parlementaire 2014-2015 étaient d'origine gouvernementale.

⁴ Vos rapporteurs ont interrogé les parlements nationaux de plusieurs États européens pour tenter d'évaluer la singularité de cette situation française mais une telle comparaison est apparue impossible : soit le décompte des amendements en fonction de leur origine n'y est pas effectué ou pas disponible, soit le dépôt d'amendements par le Gouvernement pendant la procédure d'examen parlementaire n'est tout simplement pas autorisé (comme en Allemagne, Autriche ou Pologne).

responsabilité respective de chacun s'agissant de l'impact, pour les entreprises, des dispositions adoptées par amendements. Plutôt que d'entrer dans le procès de l'un ou l'autre des protagonistes, vos rapporteurs appellent tous les acteurs de l'élaboration de la norme à reconnaître leur responsabilité collective dans la dérive constatée.

Il ne faut d'ailleurs pas non plus négliger le recours croissant aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution puisqu'elles constituent un canal supplémentaire de fabrication de la loi, auquel le Gouvernement recourt de manière croissante. Selon M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, avant « l'année 2000, environ dix ordonnances étaient prises chaque année. Le rythme est aujourd'hui compris entre trente et quarante »¹. Sans apprécier ici l'opportunité de ce contournement du Parlement - qui a pu s'accroître depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Gouvernement cherchant ainsi à compenser sa perte de contrôle sur la moitié de l'ordre du jour du Parlement - , vos rapporteurs relèvent que ce chiffre, rapporté au nombre de lois adoptées chaque année par le Parlement (autour de 50 en moyenne ces dernières années²), prouve que **l'ordonnance est devenue une voie normale de législation qui, certes, évite la dérive des amendements, mais contribue elle aussi à l'inflation législative.**

Cette hypertrophie législative a pour corollaire une inconstance de la norme : moins rare, elle perd en « sacralité » et se voit souvent modifiée, à peine adoptée. La durée de vie de la loi va en diminuant : plusieurs entreprises ont ainsi dénoncé, par exemple, les **huit modifications législatives intervenues³ sur le régime juridique des contrats de travail aidés** (emplois d'avenir, contrats d'insertion, contrats initiative emploi, contrats jeunes en entreprise...) depuis 2012. **Cette instabilité crée une insécurité juridique croissante** et néglige le fait qu'il faut du temps pour s'approprier la règle de droit. Ceci pénalise surtout les petites et moyennes entreprises, qui se savent « hors-la-loi » -comme certaines l'ont dit à votre délégation- alors même qu'elles ne peuvent pas, comme les grands groupes, gérer le risque de ne pas respecter la réglementation.

2. Une insécurité juridique croissante en raison de la densité du maquis réglementaire et de revirements jurisprudentiels

L'hyperactivité législative, qui va avec une instabilité croissante du droit, entraîne mécaniquement un foisonnement réglementaire : le Gouvernement est en effet tenu de prendre les règlements d'application des textes de nature législative (lois et ordonnances) ; mais il exerce aussi son

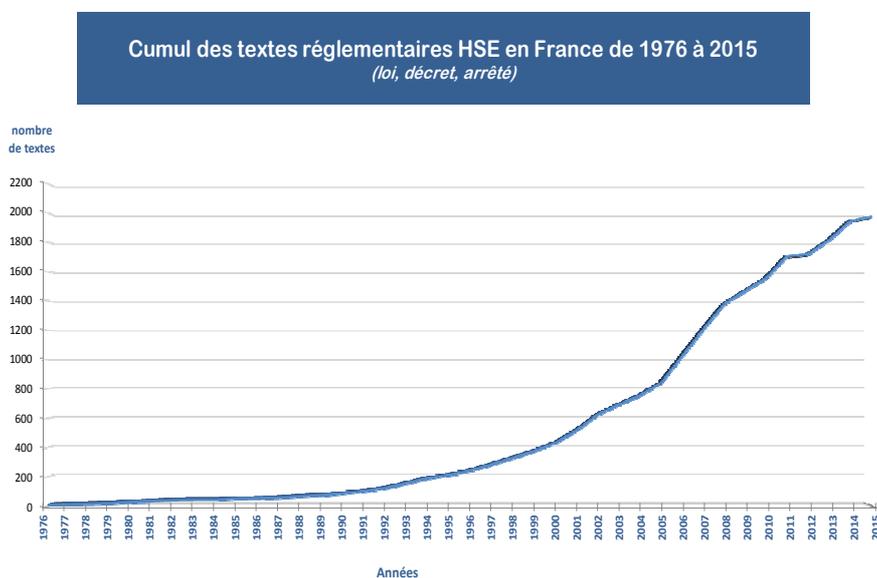
¹ Cf. JM. Sauvé, Penser et voter la loi, JCP G 2015, *supp.* N° 14, 15.

² Hors lois de ratification des conventions internationales, on compte entre 41 et 66 lois adoptées chaque année depuis 2012.

³ Lois n° 2012-1189 du 26 octobre 2012, n° 2013-403 du 17 mai 2013, n° 2013-1278 du 29 décembre 2013, n° 2014-173 du 21 février 2014, n° 2014-288 du 5 mars 2014, n° 2014-856 du 31 juillet 2014, n° 2015-994 du 17 août 2015, n° 2016-1088 du 8 août 2016.

pouvoir réglementaire autonome au titre de l'article 37 de la Constitution du 4 octobre 1958. S'y ajoutent les réglementations adoptées par les autorités administratives indépendantes et par les collectivités territoriales, ainsi que les dispositions de droit européen, certaines étant directement applicables, d'autres impliquant l'adoption d'instruments de droit interne. L'excès dans la production de normes relève donc aussi bien de la responsabilité du législatif que de l'exécutif.

L'Union des industries chimiques a remis à vos rapporteurs un document frappant qui figure par une courbe **l'accumulation des textes réglementaires Hygiène Sécurité Environnement (HSE)** s'appliquant à ce secteur **depuis 1976**.



Source : Union des industries chimiques, 2015.

Cette courbe fait clairement apparaître un **emballement normatif à partir des années 2000**, qui est déjà flagrant dans ces seuls domaines techniques mais serait assurément plus fort encore si la courbe intégrait tous les domaines du droit.

La **complexité en matière fiscale et sociale** pèse particulièrement sur les entreprises : en 2015, l'on dénombrait 360 impôts, taxes et cotisations en France, dont 192 rapportant moins de 150 millions d'euros de recettes¹. Quatre ans plus tôt, l'Inspection générale des finances² avait mené un travail d'évaluation des niches fiscales et en avait recensé 470. Dans le projet de loi

¹ Selon le recensement fait par l'iFRAP dans *On va dans le mur*, Agnès Verdier-Molinié, Ed. Albin Michel, 2015, et les informations recueillies dans un rapport de l'Inspection générale des finances remis au Gouvernement début 2014 et non public.

² Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

de finances pour 2016¹, on comptait toujours 236 mesures de dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises, auxquelles s'ajoutent la vingtaine de dispositifs dérogatoires qui ne sont plus considérés comme des dépenses fiscales mais qui sont désormais présentés comme des modalités particulières de calcul de l'impôt applicables aux entreprises.

En matière sociale, le diagnostic posé par MM. Antoine Lyon-Caen et Robert Badinter en juin 2015 reste valable: « Aux facteurs généraux qui affectent l'économie française s'ajoute, dans le cas des petites et moyennes entreprises (PME) et des très petites entreprises (TPE), un mal particulier : la complexité du droit du travail, présenté comme un maquis inextricable de textes de tous ordres, qui constituent pour le patron d'une petite entreprise autant de pièges dissimulés, de mines dérobées au regard de tous, sauf des spécialistes, familiers des juridictions du travail (...). La vision d'un droit du travail perçu comme une forêt obscure et hostile pour qu'on s'y aventure joue contre le recrutement de salariés complémentaires dans les petites et moyennes entreprises. Et le droit du travail ainsi mythifié joue contre les travailleurs qu'il est censé protéger »². Se trouve ici confirmé que la complexité juridique pèse directement sur l'emploi.

L'état normatif constitué par ce volume croissant de règles enchevêtrées et changeantes se complique en raison de son caractère inintelligible et de la combinaison parfois difficile de ces règles entre elles : cet empilement crée de l'incertitude juridique, même pour les auteurs de la norme ou pour les professionnels du droit.

La jurisprudence contribue également à l'insécurité juridique du monde économique : le Club des juristes, dans son rapport déjà cité, *Sécurité juridique et initiative économique*, déplore notamment qu'en cas de changement de jurisprudence, l'application rétroactive du revirement à des faits qui lui sont antérieurs puisse porter atteinte à l'impératif de prévisibilité du droit et donc à la sécurité juridique. Si la Cour de Cassation avait semblé tracer la voie vers une modulation dans le temps des revirements de jurisprudence, pour éviter une application imprévisible d'une nouvelle règle à des situations antérieures, elle s'est finalement divisée sur ce sujet en adoptant des décisions discordantes de ce point de vue, et a finalement « ajouté à l'imprévisibilité du revirement celle de sa modulation ». Si bien qu'un chef d'entreprise peut risquer d'être condamné en respectant une règle en vigueur, tout simplement parce que ultérieurement (c'est-à-dire postérieurement au fait reproché), la même règle de droit sera interprétée différemment par les juges... Votre délégation s'en était déjà inquiétée en matière de droit du travail³.

¹ Tome II « Dépenses fiscales » des « Voies et moyens », annexé au PLF pour 2016.

² Extrait de l'introduction de leur livre *Le travail et la loi*, Ed. Fayard, 2015.

³ Droit du travail : ce dont les entreprises ont besoin, *rapport d'information n° 647 (2015-2016)* de Mme Annick BILLON, fait au nom de la délégation aux entreprises, déposé le 26 mai 2016.

Tout ceci contribue à une insécurité juridique préjudiciable à la compétitivité de nos entreprises et à l'attractivité de notre territoire.

3. Des obligations souvent plus strictes pour les entreprises françaises que pour leurs concurrentes, même européennes

La production législative et réglementaire nationale découle en partie de nos obligations européennes : si les règlements européens sont d'application directe, les directives européennes nécessitent une transposition en droit interne.

Il est difficile de mesurer la proportion des lois et règlements nationaux d'origine communautaire. En tout état de cause, l'europanisation touche naturellement les domaines où l'Union européenne intervient le plus : le marché intérieur, l'agriculture et la politique commerciale commune. D'après Notre Europe-Institut Jacques Delors, qui a tenté d'évaluer le pouvoir d'encadrement de l'UE sur les États membres¹, la part des lois nationales d'origine européenne se situerait autour de 20 % mais les normes européennes seraient surtout de portée réglementaire plutôt que législative : ainsi, seulement 12 % de l'ensemble des directives et règlements adoptés par le Conseil, le Parlement européen et la Commission auraient une dimension législative. **Si donc l'impulsion européenne est à l'origine d'une minorité de lois, elle contribue de manière décisive à l'alourdissement de la production réglementaire.**

Implantées dans différents territoires et actives dans des secteurs distincts, plusieurs entreprises ont aussi fait part à votre délégation de nombreux écarts réglementaires entre la France et les pays voisins comparables : **notre pays resserre donc lui-même un peu plus l'étau en transposant les directives européennes au-delà des obligations minimales** qu'elles imposent. Ce phénomène prend plusieurs formes : élargissement des obligations au regard des exigences de transposition, absence d'exercice des dérogations possibles pour alléger la charge des petites entreprises, entrée en vigueur des mesures de transposition avant la date fixée par l'Union européenne, maintien de réglementations nationales existantes allant au-delà des exigences européennes imposées par la suite ou au-delà des règles de nos partenaires européens en l'absence de cadre européen... Ainsi, en Saône-et-Loire, votre délégation a été alertée sur la **surréglementation française en matière de poussière de bois**² : effectivement, les normes européennes sont cinq fois plus basses que celles que la France a choisi

¹ « L'UE et ses normes : prison des peuples ou cages à poules ? » de Yves Bertoncini, directeur de Notre Europe-Institut Jacques Delors, 19 mai 2014.

² Cf. Un an à l'écoute des entrepreneurs, rapport d'information n° 800 (2015-2016) de Mme Élisabeth LAMURE, MM. Jérôme DURAIN, Guy-Dominique KENNEL, Mmes Valérie LÉTARD, Patricia MORHET-RICHAUD et M. Claude NOUGEIN, fait au nom de la délégation aux entreprises, déposé le 18 juillet 2016.

d'imposer¹. Comme les machines à bois sont produites aux normes européennes, aucune entreprise ne peut se fournir en machines respectant la norme française, si bien qu'il leur est techniquement impossible de respecter cette norme.

Un autre sujet a été signalé à votre délégation aux entreprises, notamment lors d'un de ses déplacements dans le Bas-Rhin² : **les effets pervers de l'obligation faite aux petites entreprises ne faisant pas appel à l'épargne de publier leurs comptes**. Cette obligation les contraint en effet à révéler des informations sur leur rentabilité dont peuvent se servir, à leur détriment, leurs concurrents ou leurs financeurs. C'est pourquoi l'article 31 de la directive européenne 2013/34/UE du 26 juin 2013 prévoit que les petites entreprises peuvent en être exemptées. La loi dite « Macron »³ l'a autorisé pour le compte de résultat mais le décret⁴ fixant le seuil de chiffre d'affaires et de bilan pour l'application de cet article retient des niveaux plus bas que ceux autorisés par la directive (4 millions d'euros pour le bilan et 8 millions pour le chiffre d'affaires, contre respectivement 6 et 12 millions d'euros). Le rigorisme de la règle française est tel que nombre d'entreprises préfèrent s'exposer au paiement d'une astreinte plutôt que de déposer leurs comptes au Registre du commerce et des sociétés (RCS) tenu par le greffe du Tribunal de commerce. Ceci est attesté par les informations fournies par notre collègue M. André Reichardt dans son rapport⁵ pour avis sur le budget consacré au Développement des entreprises dans le projet de loi de finances pour 2016 : « Selon les chiffres communiqués à votre rapporteur, sur l'exercice 2013, 1,872 million de sociétés étaient soumises à l'obligation de dépôt des comptes au RCS. Seules 1,085 million de sociétés les ont déposés, soit une proportion de 58 % seulement, qui demeure stable au fil des années. »

De **multiples autres cas de surtranspositions** pourraient être évoqués⁶ ; concernant le domaine agricole, vos rapporteurs invitent

¹ La valeur limite d'exposition aux poussières de bois est fixée à 5 mg/m³ par la directive 1999/38/CE et à 1mg/m³ par l'article R4412-149 du code du travail.

² Par l'entreprise Cafés Reck.

³ Article 213 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée.

⁴ Décret n° 2014-136 du 17 février 2014 fixant les seuils prévus aux articles L. 123-16 et L. 123-16-1 du code de commerce.

⁵ Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2016 : Développement des entreprises n° 170 (2015-2016) de M. André REICHARDT, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 novembre 2015.

⁶ Lors de son audition par vos rapporteurs, la CPME a cité plusieurs cas : celui de la directive européenne sur les biocarburants qui impose une part de 5,75 % de biocarburants dans les carburants en 2010, et que la France a transposée en avançant cette échéance à 2008 et en fixant l'objectif à 7 % pour 2010 ; celui de la directive Seveso qui exige un « rapport de sécurité » pour les sites « seuil haut » et ne demande qu'une « notification » au contenu plus léger pour les « seuils bas » mais que la France a transposée en optant, dans les deux cas, pour une « étude de dangers » similaire, sans prise en compte de l'importance des risques engendrés par l'installation ; celui du traitement des surfaces qui, compte tenu de la nomenclature française, intègre le nettoyage lessiviel

notamment à se référer aux exemples cités par leur collègue M. Daniel Dubois dans son récent rapport¹ sur la simplification des normes agricoles. La commission des affaires européennes du Sénat travaille également à analyser ce « mal français ».

Tout ceci concourt à étouffer les entreprises. Comme le souligne le Conseil d'État, « la mesure des effets de la norme est encore balbutiante ». L'évaluation de son coût soulève encore en France des interrogations méthodologiques mais la réalité de son impact en termes de compétitivité des entreprises et d'attractivité du territoire ne fait aucun doute. La commission des lois s'en est déjà inquiétée, notamment dans le rapport² qu'elle a publié à l'issue des auditions qu'elle a organisées sur le sujet en mars 2015. A ce coût de l'étouffement juridique des entreprises, il faudrait aussi ajouter la **propension de certaines administrations**, à l'échelon national ou local, **à appliquer avec raideur les textes en vigueur**. Il arrive aussi que les divergences d'interprétation des réglementations au niveau local aboutissent à des surtranspositions. En tout état de cause, ce coût diffus et méconnu est encore plus délicat à appréhender.

B. DES INITIATIVES DÉJÀ NOMBREUSES POUR SIMPLIFIER, SANS EFFET NOTOIRE

La simplification du droit est pourtant une préoccupation ancienne³. Son acuité dans le débat public s'est **accrue au tournant des années deux mille**. La dénonciation de la complexité des normes et les recommandations de simplification parsèment depuis lors les rapports ministériels⁴ et parlementaires⁵, les rapports de diverses institutions⁶, et les

dans le champ de la prévention et réduction intégrées de la pollution (IPCC) alors que cela n'existe pas dans les autres États membres...

¹ Normes agricoles : retrouver le chemin du bon sens, *rapport d'information n° 733 (2015-2016) de M. Daniel DUBOIS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 29 juin 2016.*

² Droit des entreprises : enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté, *rapport d'information n° 395 (2014-2015) de MM. Michel Delebarre et Christophe-André Frassa, fait au nom de la commission des lois du Sénat.*

³ *L'excessive complexité de notre système de droit est régulièrement dénoncée depuis le milieu des années 1970, et fait l'objet d'une étude du Conseil d'État dès le début des années 1990 (Cf. Conseil d'État, De la sécurité juridique, 1991).*

⁴ M. Dieudonné Mandelkern, *Rapport sur la qualité de la réglementation (2002)* ; M. Bruno Lasserre, *Rapport pour une meilleure qualité de la réglementation (2004).*

⁵ M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport sur la qualité et la simplification du droit (2008)*, *Rapport sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi (2011)* ; M. Claude Belot, *Rapport sur la maladie de la norme, au nom de la délégation aux collectivités territoriales (2011)* ; M. Eric Doligé, *Rapport au Président de la République sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales (2011).*

⁶ *Conseil d'État, Sécurité juridique et complexité du droit (2006)*, *Simplification et qualité du droit (2016)* ; *Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (2015)*, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises (2016)* ; *Chambre de commerce et d'industrie de Paris,*

rapports réguliers de l'OCDE¹. Les entreprises, qui n'étaient auparavant pas au cœur des préoccupations, sont de plus en plus souvent désignées comme principales victimes de la complexité du droit.

Les premières **lois de simplification** remontent également au début des années deux mille. Alors que l'exécutif prend des initiatives réglementaires pour réduire la complexité administrative dès les années 1950², les deux premières lois de simplification datent respectivement du 16 décembre 1999 et du 2 juillet 2003³. En habilitant le Gouvernement à prendre plusieurs dizaines d'ordonnances, notamment en matière de formalités pour les entreprises, elles normalisent le recours à l'ordonnance dans le domaine de la simplification. La troisième loi de simplification, en date du 9 décembre 2004⁴, ouvre également la voie à de nombreuses ordonnances.

S'ensuivent quatre lois de simplification d'origine parlementaire entre 2007 et 2012 à l'initiative du député M. Jean-Luc Warsmann. Les deux premières propositions de loi, adoptées respectivement le 20 décembre 2007 et le 12 mai 2009⁵, consistent à clarifier certains textes désuets, à corriger des erreurs de rédaction, ou à abroger certaines obligations administratives pesantes. Une troisième proposition de loi, adoptée le 17 mai 2011⁶, contient quant à elle des mesures figurant pour l'essentiel dans le rapport rendu au Premier ministre par M. Jean-Luc Warsmann. Enfin, une quatrième proposition de loi, adoptée le 22 mars 2012⁷, ambitionne de simplifier l'environnement normatif des entreprises afin d'accélérer leur développement et de relancer l'embauche. Cette dynamique est complétée par l'adoption de la loi organique en date du 15 avril 2009⁸, instaurant une obligation d'étude d'impact pour les projets de loi.

Simplifier l'environnement réglementaire des entreprises : une urgence pour la croissance française (2011).

¹ *Rapports OCDE : Politiques de réglementation dans les pays de l'OCDE: De l'intervention à la gouvernance de la réglementation (2002), L'administration électronique: un impératif (2003), La simplification administrative dans les pays de l'OCDE (2004), Éliminer la paperasserie: La simplification administrative dans les pays de l'OCDE (2004), Mieux légiférer en Europe : France (2010).*

² *Le pouvoir exécutif reconnaît, dès l'adoption du décret n° 53-194 du 26 septembre 1953 portant simplification des formalités administratives, la nécessité d'une simplification des formalités.*

³ *Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes ; loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.*

⁴ *Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.*

⁵ *Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit ; loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.*

⁶ *Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.*

⁷ *Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.*

⁸ *Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.*

Le Gouvernement lance à cette même époque plusieurs démarches de simplification **en direction des entreprises**, comme le vaste programme « **100 simplifications** » en 2009, comportant des mesures aussi diverses que la simplification de la taxe spéciale sur véhicules routiers et la mise en place d'un formulaire unique pour les démarches auprès du ministère de l'agriculture, les « **États généraux de l'industrie** » en 2010, qui fixent comme objectifs la stabilisation du flux de normes et la simplification du stock au regard de leur impact sur l'activité industrielle, ou encore les « **Assises de la simplification** » en 2011, faisant émerger des propositions de simplification dans les domaines de la dématérialisation, du droit commercial, du droit social, des procédures fiscales et douanières, ou encore des marchés publics.

Cette période coïncide avec la mise en place de la **Révision générale des politiques publiques** (RGPP), officiellement lancée le 10 juillet 2007, consistant en une analyse des missions de l'État et des collectivités dans l'objectif d'une réduction des dépenses et d'une amélioration des politiques publiques. La démarche de simplification, alors intégrée dans la RGPP, épouse progressivement son rythme et ses méthodes. Or, comme le signalent en 2012 les trois inspections générales¹, la méthode retenue dans la RGPP a été mal comprise et mal vécue par de nombreux agents de l'État. Si les **démarches de simplification en direction des entreprises** bénéficient d'un bilan moins défavorable que la plupart des autres mesures, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) indique néanmoins que, sur 348 mesures engagées en 2009, **seulement 101 mesures (soit 29 %) avaient été réalisées en 2013**².

Comment expliquer la piètre performance de ces démarches incessantes de simplification ? D'abord par le défaut de pilotage stratégique et politique à l'échelon interministériel. Le manque de cohérence des programmes de simplification est aussi l'une des raisons de l'échec patent des démarches de simplification, lesquelles n'étaient composées que de propositions éparses, sans logique d'ensemble et sans hiérarchisation des priorités. L'insuffisance du suivi des chantiers de simplification peut aussi être invoquée. Enfin, la consultation trop irrégulière des chefs d'entreprises et l'absence de véritable travail collaboratif est responsable de divergences de diagnostics entre les entreprises et les administrations, et conduit à une prise en compte très imparfaite des enjeux et problématiques du monde entrepreneurial.

C'est sans doute **dans l'espoir de rompre avec cette spirale de l'échec** que le Gouvernement a ostensiblement repris le flambeau et même **annoncé un « choc de simplification » début 2013**.

¹ IGF, IGA, IGAS, Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État (2012).

² Ce recensement de l'avancement des mesures de simplification réalisé par le SGMAP est tiré du rapport au Premier Ministre de M. Thierry Mandon, Mieux simplifier, la simplification collaborative (2013).

II. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE PAR LE GOUVERNEMENT ET PORTÉE PAR UNE DÉMARCHE INNOVANTE, MAIS MANQUANT DE SUIVI

Lancé en novembre 2012 par le gouvernement de M. Jean-Marc Ayrault, le **Pacte national pour la croissance**, la compétitivité et l'emploi comporte huit leviers et 35 mesures « pour mettre la compétitivité au service de tous » : **parmi les leviers identifiés, figure précisément la simplification** des normes et obligations pesant sur les entreprises. De 2012 à 2013, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), en tant qu'instance centralisée de décision et d'arbitrage en matière de modernisation de l'action publique, a pris des décisions pour assurer la mise en œuvre de cet objectif affiché de simplification. Le CIMAP du 18 décembre 2012 a d'abord mis en place une nouvelle gouvernance des simplifications à destination des entreprises, reposant sur un dispositif permanent de consultation des entreprises et un groupe interministériel de coordination des simplifications pour les entreprises. Le Secrétaire général du Gouvernement s'est aussi vu confier la coordination des démarches de simplification des normes applicables aux citoyens, aux collectivités locales et aux entreprises et assister, à cette fin, d'un adjoint initialement désigné « Commissaire général à la simplification ».

Par une circulaire du 7 janvier 2013, le Premier ministre a demandé à chaque ministre de préparer un « programme ministériel de modernisation et de simplification » (PMMS) pour les années 2013-2015, notamment destiné à améliorer les services rendus aux usagers, dont les entreprises.

C'est dans ce cadre que, **le 28 mars 2013, le président de la République, M. François Hollande, annonçait aux Français un « choc de simplification »**. Il a engagé ce chantier le 14 mai, lors d'une première réunion sur la simplification des normes et des procédures administratives mobilisant les membres du Gouvernement. Le 17 juillet 2013, le Gouvernement dévoilait 200 premières mesures de simplification destinées à simplifier la vie quotidienne des Français, des entreprises et de l'administration.

A. UNE NOUVELLE MÉTHODE : LA SIMPLIFICATION « COPRODUITE » AVEC LES ENTREPRISES

La dispersion des actions de simplification, menées jusque-là par le biais de divers processus administratifs, a conduit le Gouvernement à privilégier une **démarche innovante, consistant à recueillir auprès des entreprises leurs attentes prioritaires** et réduire la complexité qu'elles vivent et perçoivent. Pour mesurer cette complexité administrative ressentie par les entreprises, le baromètre de la qualité des services publics selon leurs usagers a d'ailleurs été étendu aux entreprises dès 2013.

Parallèlement à la mission conduite par MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard sur la lutte contre l'inflation normative pesant sur les collectivités locales¹, M. Thierry Mandon, alors député, s'est vu charger par le Premier Ministre d'une mission visant à « définir, en étroite relation avec les entreprises, une méthode systématique, complète et de long terme permettant d'animer le dialogue avec les entreprises et de nourrir le programme de simplification ». Le rapport, remis par M. Mandon en juillet 2013, préconisait d'engager une démarche de « coproduction » de la simplification avec les entreprises, par grand « chantier », et d'en confier le pilotage au Premier Ministre.

S'appuyant sur ce rapport, le Gouvernement, lors du CIMAP du 17 juillet 2013, a lancé un programme de simplification pour les années 2014, 2015 et 2016, prévu pour être construit de manière :

- transparente (programme complet disponible sur le site Internet : www.modernisation.gouv.fr);

- collaborative, grâce à la participation des entreprises, des administrations centrales, des préfets et des services déconcentrés et à l'ouverture d'une plate-forme internet collaborative permettant à chacun de participer à la construction des projets de simplification ;

- pragmatique, certains chantiers étant préparés par des expérimentations conduites en région (sous le pilotage des préfets d'Aquitaine, de Champagne-Ardenne, de Corse, de Franche-Comté, de Midi-Pyrénées, du Nord-Pas-de-Calais, de Basse-Normandie et de Provence- Alpes- Côte d'Azur).

C'est aussi sur ce fondement qu'a été mis en place le **Conseil de la simplification pour les entreprises**. Institué pour trois ans² par le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014, cette instance assure le dialogue avec le monde économique et veille à la mise en œuvre des simplifications et à leur valorisation. De composition mixte (7 chefs d'entreprises, 5 parlementaires, 3 hauts fonctionnaires et 3 experts), le Conseil de la simplification est présidé conjointement par un parlementaire et un chef d'entreprise : initialement MM. Thierry Mandon et Guillaume Poitrinal, aujourd'hui M. Laurent Grandguillaume et Mme Françoise Holder. Notre collègue Mme Nicole Bricq, sénatrice de la Seine-et-Marne et ancienne ministre, qui appartient à votre délégation aux entreprises, en est membre³.

¹ Qui a donné lieu à un rapport plein d'humour, publié en mars 2013 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000199.pdf>

² Sa durée de vie a été prolongée jusqu'au 1er juin 2017 par le décret n° 2016-1342 du 11 octobre 2016 modifiant le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014.

³ Cf. sa présentation des 48 dernières mesures annoncées en octobre 2016 par le Conseil de la simplification pour les entreprises devant la délégation aux entreprises le 3 novembre 2016 : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161031/entreprises.html>

Comme l'a souligné M. Thierry Mandon lors de son intervention au Sénat le 10 juin 2015¹, la politique de simplification « ne peut être que collaborative. La délégation sénatoriale aux entreprises partage d'ailleurs ce point de vue puisqu'elle va à la rencontre des entreprises. La politique de simplification ne peut pas être décidée par les administrations. Ce n'est pas à elles de faire ce qui les arrange, en considérant que c'est cela la simplification. La politique de simplification part de la complexité vécue par les entreprises et des cibles de complexité qu'elles-mêmes désignent et auxquelles il faut s'attaquer parce qu'elles polluent leur vie quotidienne. »

Les propositions de simplification sont donc élaborées par une **cinquantaine d'ateliers participatifs**, associant administrations et acteurs de l'entreprise², et remontent ensuite au Conseil de la simplification. Ces ateliers, au sein desquels les entreprises exposent leurs difficultés afin de construire avec les administrations des solutions innovantes, sont structurés autour de **dix moments-clefs de la vie de l'entreprise** (créer une entreprise ; développer son entreprise ; exercer son activité ; reprendre, transmettre, rebondir ; importer et exporter ; répondre aux obligations comptables, fiscales et sociales ; employer et former ; répondre aux marchés publics ; aménager et construire ; échanger avec l'administration).

De la conception des chantiers à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets, le monde de l'entreprise, les élus, les administrations centrales et déconcentrées, les organisations professionnelles et consulaires, les experts sont associés, ce qui permet « **d'ouvrir les écoutilles de tous** », selon les mots de Mme Françoise Holder lors de son audition par vos rapporteurs. Comme l'ont indiqué à vos rapporteurs les représentants du monde de l'entreprise qui ont collaboré aux réunions de ces ateliers, la pluralité des participants à ces ateliers induit le plus souvent une **présence minoritaire des représentants d'entreprises autour de la table**. Par ailleurs, **des propositions** destinées à enrichir le programme de simplification **sont adressées par le Conseil national de l'industrie (CNI)**, dont vos rapporteurs ont entendu le président de la section Réglementation et simplification, M. Alain Devic. Cette section du CNI réunit régulièrement des représentants des entreprises, du monde syndical et des fonctionnaires ; sans grande visibilité, il travaille depuis plusieurs années à identifier des difficultés rencontrées par diverses industries sur le sol français, les instruire et proposer des simplifications. **D'autres propositions sont recueillies via le portail faire-simple.gouv.fr**, auquel toute entreprise peut contribuer. **D'autres enfin peuvent remonter du terrain** via des fiches validées localement, généralement par le préfet.

¹ À l'occasion de la question orale avec débat sur le gel de la réglementation concernant les entreprises, posée par la Délégation aux entreprises.

² Pas nécessairement leur dirigeant, mais aussi bien la personne –comptable, responsable RH...- directement en butte à la complexité.

Saisi de l'ensemble de ces propositions, le Conseil de la simplification fait office de « gare de triage » pour reprendre l'expression de Mme Françoise Holder. Il en suit la mise en œuvre et contribue à en faire connaître les résultats. **Semestriellement**, il annonce un **train de nouvelles mesures** : il a ainsi présenté cinq vagues de mesures en avril 2014 (50 mesures), en octobre 2014 (50 mesures), en juin 2015 (52 mesures), en février 2016 (90 mesures) et en octobre 2016 (48 mesures). Ces annonces sont faites avec plus ou moins de solennité, le Président de la République s'en chargeant une fois par an. Il s'en fait notamment l'écho devant le Conseil stratégique de l'attractivité auquel il a confié le soin de veiller sur la capacité du territoire français à attirer des entreprises étrangères et qui réunit régulièrement des dirigeants d'entreprises, notamment étrangères, et les invite à mesurer les efforts que la France fait dans le domaine de la simplification de la vie des entreprises.

Ce sont ainsi 290 mesures de simplification pour les entreprises qui ont été proposées par le Conseil ; dans la présentation de son action de simplification au bénéfice des entreprises, le Gouvernement y ajoute 173 mesures¹ qui ont été lancées avant l'institution du Conseil ou en dehors de lui. Les services du Premier ministre, notamment le secrétariat général du Gouvernement (SGG) et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), ont été chargés d'en assurer le pilotage opérationnel et la coordination interministérielle.

La mise en œuvre de ces propositions a été facilitée par l'adoption de plusieurs lois et un fréquent recours aux ordonnances :

- loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction ;
- loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens ;
- loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises ;
- loi n° 2014-1545 du 21 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives ;
- loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ;

¹ Si l'on s'en réfère à la page 4 du rapport du SGMAP d'octobre 2016 intitulé La simplification : une dynamique à l'épreuve des faits, qui évalue à 242 mesures celles proposées par le Conseil depuis sa création –sans comptabiliser la dernière vague de mesures présentées fin octobre 2016– mais à 415 le nombre global de mesures de simplification pour les entreprises, initiées depuis 2013.

- loi n° 2016-563 du 10 mai 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées.

B. UNE INCARNATION POLITIQUE : UN SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA SIMPLIFICATION AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE

Outre le déploiement de cette nouvelle méthode collaborative, le **Gouvernement s'est fixé, dès les CIMAP de 2012-2013, des objectifs de simplification ambitieux** : gel de la réglementation (une norme créée pour une supprimée), lutte contre la surtransposition du droit européen en droit français¹, test PME pour tout projet de réglementation², « dites-le nous une fois » pour supprimer 80 % de la redondance des informations demandées aux entreprises d'ici 2017, déclaration sociale unifiée, guichet unique en ligne pour les entreprises, évaluation de l'ensemble des politiques publiques, suppression de commissions administratives et rationalisation du paysage des agences et opérateurs rattachés à l'État, dates communes d'entrée en vigueur des textes réglementaires, évaluation avant toute réforme, réexamen tous les cinq ans des grandes législations, principe de l'accord tacite de l'administration...

C'est pour donner l'impulsion politique nécessaire à l'atteinte de ces objectifs qu'a été nommé, à compter de juin 2014, un Secrétaire d'État auprès du Premier Ministre à la Réforme de l'État et à la Simplification³. Dans sa dernière étude annuelle⁴, le Conseil d'État rappelle que le positionnement du membre du Gouvernement chargé de la simplification en France a beaucoup varié depuis dix ans⁵. Attribuée au ministre du budget et des comptes publics entre 2007 et 2012, cette mission était alors parallèlement prise en charge par un parlementaire en mission auprès du Premier ministre. Entre 2012 et 2014, elle a été confiée à la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et, depuis lors, elle est donc prise en charge par un secrétaire d'État, placé auprès du Premier ministre. Le premier à occuper ce poste fut M. Thierry Mandon, aujourd'hui secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche⁶.

¹ Au CIMAP du 2 avril 2013, 9 textes ayant donné lieu à sur-transposition avaient déjà été identifiés.

² Le CIMAP du 2 avril 2013 prévoyait de mettre en œuvre le dispositif de façon pérenne après l'été 2013.

³ Entre 1984 et 1986, Jean Le Garrec était également en charge d'une mission de simplification, mais plus centrée sur l'administration, en sa qualité de Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Fonction publique et des Simplifications administratives.

⁴ Simplification et qualité du droit, septembre 2016.

⁵ Alors qu'en Allemagne, l'organisation gouvernementale de la simplification est stable depuis 2006.

⁶ Dans ses nouvelles fonctions au ministère de la recherche, il déploie également des mesures en faveur de la simplification de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il faut saluer le caractère inédit de cette incarnation politique, destinée à donner un élan à la simplification en la liant à la modernisation de l'État et à la numérisation de l'administration ; elle a malheureusement souffert de la succession rapide des titulaires de ce portefeuille : dès juin 2015, Mme Clotilde Valter succédait à M. Thierry Mandon, avant d'être remplacée à ce poste en février 2016 par M. Jean-Vincent Placé. En nommant trois ministres en trois ans à ce poste, le Président de la République a manifesté le peu d'importance qu'il accordait à l'identité du titulaire du poste, ce qui peut s'analyser comme l'effet de sa forte exposition personnelle sur ce dossier.

Comme le précise le décret d'attribution n° 2016-238 du 3 mars 2016, le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification dispose, pour l'exercice de sa mission, du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), créé par décret en octobre 2012 et placé sous l'autorité du Premier ministre. Le SGMAP s'est doté d'une nouvelle organisation le 23 septembre 2015, qui identifie en son sein une « mission Programme de simplification ».

Par ailleurs, « il dispose en tant que de besoin :

1° De la direction générale de l'administration et de la fonction publique ;

2° De la direction du budget ;

3° De la direction générale des collectivités locales ;

4° De la direction générale des entreprises ;

5° De la direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques et des services statistiques ministériels ;

6° Du Commissariat général à la stratégie et à la prospective ;

7° Du service des achats de l'État.

Les corps d'inspection et de contrôle, notamment l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration, et les missions ministérielles d'audit sont mis à sa disposition en tant que de besoin pour toute étude ou mission entrant dans sa compétence.

Les autres départements ministériels lui assurent, en tant que de besoin, le concours de leurs services. »

C. UN ÉLAN RAPIDEMENT CONTRARIÉ ET DILUÉ

L'ambition affichée au début en matière de simplification pour les entreprises a rapidement été contrariée. Il est symptomatique que la **première des mesures annoncées par le Conseil de la simplification pour les entreprises ait été abandonnée dès 2015.**

En effet, **dès avril 2014**, ce Conseil **annonce**, dans son premier train de mesures, qu'aucun coût additionnel ne sera plus supporté par les entreprises en raison de la réglementation. Il indique aussi **que l'impact sur les entreprises de tout changement réglementaire ou législatif sera mesuré par des experts indépendants ou des représentants de la communauté des affaires** : ainsi, chaque nouveau coût découlant d'une réglementation sera compensé par une réduction au moins équivalente. La mise en œuvre en est prévue au 1^{er} janvier 2015.

Cette annonce fait écho à plusieurs **circulaires** antérieures du Premier Ministre : la première, datée **du 17 février 2011** et signée de M. François Fillon, fut la première à faire valoir combien la simplification et la stabilité du cadre réglementaire des entreprises sont un facteur important de leur compétitivité. Elle invite donc chaque ministère à se soumettre à une discipline d'évaluation préalable approfondie dès les premiers stades de la préparation de mesures concernant les collectivités territoriales, mais aussi désormais les entreprises. Elle charge le commissaire à la simplification, désormais placé auprès du Secrétaire général du Gouvernement, d'en apprécier la qualité, d'inviter, le cas échéant, le ministère proposant le texte à compléter l'étude ou à poursuivre la consultation des entreprises concernées, voire de soumettre au cabinet du Premier Ministre la question du bien-fondé du projet de texte. Cette circulaire prévoit aussi que, sur décision du cabinet du Premier Ministre, les études d'impact sont soumises à l'avis de la conférence nationale de l'industrie - devenue en 2013 Conseil national de l'industrie -, de la commission permanente de concertation pour les services - devenue en 2013 Commission nationale des services¹ - ou de la commission nationale de concertation des professions libérales.

La **seconde circulaire, datée du 17 juillet 2013**, prévoit, dans la ligne des décisions prises lors des CIMAP du 18 décembre 2012 et du 2 avril 2013, de limiter l'inflation normative par l'application de la règle du 1 pour 1 : « un projet de texte réglementaire nouveau créant des charges pour les collectivités territoriales, les entreprises ou le public ne pourra être adopté que s'il s'accompagne, à titre de " gage ", d'une simplification équivalente ». Le pilotage de cette règle est confié au SGG. Même si cette règle n'assure pas à proprement parler une simplification de l'environnement réglementaire, elle vise à empêcher que cet environnement ne se complique encore plus.

Parallèlement, la circulaire précise l'obligation d'évaluation préalable aux projets de textes réglementaires applicables aux entreprises. Cette évaluation doit faire l'objet d'une fiche d'impact synthétique, à rendre publique au moment de la consultation sur le texte ou de sa publication ; elle vérifiera « la mise en œuvre des bonnes pratiques de réglementation, conformément aux engagements pris par le CIMAP du 2 avril 2013 :

¹ Après fusion avec la Commission des comptes des services.

— ne pas " sur-transposer " les directives communautaires : toute règle plus exigeante imposée par la France devra être expressément justifiée et validée ;

— appliquer le principe de proportionnalité : la rédaction des textes devra laisser des marges de manœuvre pour la mise en œuvre ou prévoir des modalités d'adaptation aux situations particulières ;

— renforcer la sécurité juridique : de manière désormais systématique, les textes applicables aux entreprises entreront en vigueur à des dates communes (1^{er} janvier/1^{er} avril/1^{er} juillet/1^{er} octobre) et, pour l'ensemble des textes, un différé minimum devra être laissé afin de permettre à leurs destinataires de s'adapter aux règles nouvelles. »

L'évaluation systématique des textes réglementaires nouveaux, susceptibles de peser sur les entreprises, assortie de la règle de compensation entre création et suppression de charge, **pouvait donner l'espoir d'une certaine reprise en main de la production réglementaire** à destination des entreprises. Une **limite** importante tenait néanmoins au fait que les textes d'application directe d'une norme supérieure **étaient exonérés de la règle du « 1 pour 1 »**, ce qui signifie que les décrets pris en application d'une loi ou d'un texte législatif européen n'avaient pas de contrepartie sous forme de suppression d'autres textes. Or, lors de son audition par vos rapporteurs, M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement, a indiqué que **90 % des textes réglementaires** étaient des textes d'application des lois et que le Gouvernement était donc obligé de les prendre.

L'annonce, quelques mois plus tard, de la mesure, par des instances non gouvernementales (experts ou entreprises), de l'impact des textes envisagés laissait augurer une avancée encore plus importante. Comme le souligne le Conseil de la simplification pour les entreprises dans ce document publié en février 2014¹, « actuellement, les études d'impact sont réalisées par les ministères qui rédigent les textes réglementaires. Elles sont soumises pour avis, au titre de la simplification, au Secrétariat général du Gouvernement (SGG). À partir du 1^{er} janvier 2015, les évaluations d'impact sur les entreprises des nouvelles normes seront soumises à un organisme de contre-expertise. »

Malgré sa confirmation solennelle par le Président de la République lors d'une conférence de presse qu'il a tenue à l'Élysée le 30 octobre 2014, **la création de ce « comité impact entreprises » n'aura pas lieu**. L'idée fut d'abord repoussée : le 10 juin 2015, lors de son intervention au Sénat à l'occasion de la question orale avec débat posée par votre délégation², M. Thierry Mandon, en insistant sur la nécessité d'outils d'évaluation indépendants, annonçait finalement pour le 1^{er} juillet 2015 la

¹ Cf. http://www.simplifier-entreprise.fr/wp-content/uploads/2014/02/Bilan_Conseil_simplification_141030.pdf

² Cf. : https://www.senat.fr/seances/s201506/s20150610/s20150610005.html#Niv1_SOM9

mise en place de ce comité, dont le rôle commençait toutefois à être déjà revu à la baisse puisque le Gouvernement aurait été libre de le saisir ou non de ses projets législatifs. Il aura suffi de l'été 2015 pour que l'idée fût abandonnée puisque, dès septembre 2015, fut finalement retenue une solution dégradée : ainsi, **à partir de novembre 2015, est créé un atelier au sein du Conseil de la simplification, pouvant se saisir à sa guise des études d'impact des textes nouveaux s'appliquant aux entreprises** : « l'atelier impact entreprises ».

On notera que **l'inflexion visiblement survenue à l'été 2015 coïncide avec le changement d'affectation de M. Thierry Mandon**, qui, une semaine après sa participation au débat organisé au Sénat sur la simplification pour les entreprises, est devenu secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Mme Coltilde Valter lui succédant à la tête du secrétariat d'État à la réforme de l'État et à la simplification. C'est aussi à l'été 2015 qu'une réorganisation administrative de l'appareil de simplification est intervenue : après la nomination d'un nouveau Secrétaire général du Gouvernement en avril 2015, la mission « simplification » constituée au sein du SGG a rejoint le SGMAP, désormais seul pilote en matière de simplification du stock de normes, le SGG gardant la compétence pour le flux, notamment via l'étude d'impact des projets de textes.

Lors de sa rencontre avec le bureau de votre délégation en janvier 2016, Mme Clotilde Valter a reconnu que le Conseil de la Simplification souhaitait qu'il existe une structure dédiée, indépendante, pour apprécier l'impact des nouvelles règles sur les entreprises, mais a fait valoir que créer une structure spécifiquement pour les entreprises avait été jugé trop restrictif et aurait nécessairement conduit à la multiplication des structures (l'impact des politiques publiques ne se jugeant pas uniquement au regard de leurs effets sur les entreprises mais aussi sur les particuliers et les administrations publiques), ce qui aurait été préjudiciable à l'efficacité. Elle a donc mis en avant la souplesse de « l'atelier impact entreprise », le Conseil de la Simplification pouvant s'autosaisir dans ce cadre d'un projet de texte.

Le Conseil de la simplification a obtenu que les avis de cet « atelier impact entreprises » sur les projets de loi susceptibles d'avoir une incidence sur la vie économique soient **rendus publics** sur vie-publique.fr. On peut sur ce site accéder à **quatre avis rendus par « l'atelier impact entreprises »** sur des projets déjà très engagés et **dans une grande discrétion**¹. Leur publication et leur dépôt en même temps que les projets de texte visés auraient sans doute eu un autre écho, mais l'atelier « impact entreprises » a trop souvent été saisi de dispositions législatives déjà soumises au Parlement.

¹ Ces quatre avis, rendus en avril 2016, portent notamment sur les projets de loi « travail » et « République numérique » et sont annexés au présent rapport.

Un **autre recul** notable peut être relevé en 2015 : une **nouvelle circulaire du premier ministre, en date du 12 octobre 2015**, a précisé les modalités d'évaluation préalable des normes visant les collectivités territoriales et les entreprises. Cette circulaire **systematise l'évaluation des normes pour les collectivités territoriales, mais pas pour les entreprises** : s'agissant des entreprises, cette évaluation n'est en effet prévue que si l'impact prévisible des normes est jugé « significatif ». Chaque ministère se voit chargé d'apprécier le caractère significatif de cet impact, même si la circulaire propose comme seuil un impact de 500 000 € pour l'ensemble des entreprises de France et 10 000 € pour une seule entreprise. Il s'agit ici d'un recul du Gouvernement par rapport au principe d'évaluation de l'impact des normes pesant sur les entreprises, établi par la circulaire du 17 juillet 2013. Est ainsi négligé le fait que la multiplication de normes ayant chacune un impact « faible » peut être aussi pénalisante que l'imposition d'une norme unique à impact plus élevé. Enfin, **le traitement dissymétrique instauré par cette circulaire entre collectivités territoriales et entreprises interroge votre délégation.**

On peut aussi noter qu'une circulaire du Premier ministre du 2 mai 2016 recommande aux services producteurs de normes législatives et réglementaires d'analyser leurs impacts au regard de l'égalité entre tous les jeunes, la justice intergénérationnelle et la non-discrimination quant à l'accès aux droits et aux services publics : votre délégation se demande comment ces nouvelles exigences, certes légitimes, s'articulent avec celles des précédentes circulaires. En tout état de cause, la multiplicité des points de vigilance signalés aux services chargés des études d'impact dilue incontestablement la priorité que l'on aurait pu espérer voir donnée à la simplification pour les entreprises, sur qui reposent la croissance et l'emploi.

Alors que s'achève le programme triennal de simplification annoncé au CIMAP de juillet 2013, votre délégation a souhaité analyser les avancées obtenues en ce domaine pour les entreprises et doit déplorer que les résultats de cette politique, pourtant défendue par le Président de la République lui-même comme une priorité, semblent minimales pour les entreprises.

III. DES RÉSULTATS POURTANT MINIMES POUR LES ENTREPRISES

Assurément, le Président de la République a voulu donner une impulsion politique à la simplification au début de son mandat. Le pilotage politique qui a suivi a souffert de discontinuité, et l'organisation administrative a manqué de stabilité, malgré le dynamisme des équipes que vos rapporteurs saluent. Alors qu'elle continue de rencontrer sur le terrain des entreprises saturées de complexité administrative, la délégation s'interroge sur les résultats effectivement obtenus au terme du programme triennal de simplification.

A. UNE DÉMARCHÉ DE SIMPLIFICATION DYNAMIQUE MAIS POINTILLISTE, PRIVILÉGIANT L’AFFICHAGE

Les trains successifs d’annonces de mesures de simplification ont objectivement permis d’entretenir un mouvement de simplification ou, du moins, une communication régulière à ce sujet : en intégrant les mesures adoptées au CIMAP du 17 juillet 2013 ainsi que d’autres dispositions, notamment les simplifications des normes de construction, le programme de simplification à destination des entreprises compte aujourd’hui 463 mesures. Leur liste est révélatrice de la lourdeur du fardeau administratif qui pèse sur les entreprises : elle fait ressortir les points qui irritent le plus les entreprises et met en lumière à la fois les complexités profondes de notre système juridique et les lourdeurs procédurales qui viennent s’y ajouter et rendre étouffant le quotidien pour les entreprises.

1. La très grande hétérogénéité des mesures de simplification annoncées pour les entreprises

Les quelques centaines de mesures de simplification annoncées sont de nature et de portée très variées et forment une mosaïque improbable. Certaines consistent en réclamations de portée générale (ne pas surtransposer, appliquer la règle du 1 pour 1, réaliser des tests PME en amont de toute nouvelle réglementation), qui s’apparentent à des vœux pieux¹. D’autres proposent des avancées concrètes, même ponctuelles. Il en est aussi qui apparaissent abusivement rangées sous la bannière de la simplification.

Plutôt que de présenter de manière exhaustive la myriade de mesures annoncées, vos rapporteurs préfèrent dégager quelques grandes rubriques permettant de se faire une idée de la palette de ces 463 mesures ; ce nombre affiché est d’ailleurs en partie exagéré, certaines des mesures comptabilisées de manière distincte n’étant en fait que la déclinaison en plusieurs vagues d’une seule et même mesure².

- *Les anti-Kafka* : plusieurs mesures de simplification pure sont prévues, qu’il s’agisse de suppressions, d’assouplissements ou d’allègements de procédures -transformations d’agrément ou d’autorisations en déclarations³, suppression ou réduction des formalités - ou de raccourcissement de délais - en matière contentieuse ou pour l’obtention d’un permis de construire.

¹ Cf. *infra*.

² Plusieurs mesures de simplification comptent double : l’accélération des délais d’instruction des permis de construire, la procédure d’autorisation environnementale unique, l’extension du périmètre du marché public simplifié...

³ Ainsi, au lieu de solliciter l’autorisation de l’inspecteur du travail, après avis du médecin de travail, d’utiliser les locaux professionnels comme lieux de repas, il suffirait de le déclarer...

Quoique d'enjeu souvent réduit, ces dispositions **devraient au moins faire disparaître quelques motifs d'irritation légitimes** pour les entreprises, tels que certaines **autorisations en double** (comme celle de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail -ANSES- sur les projets d'arrêtés ministériels visant à l'autorisation de nouveaux auxiliaires technologiques, qu'elle a préalablement évalués favorablement dans le cadre de la demande d'autorisation d'emploi de ces auxiliaires technologiques) ou certaines **formalités impossibles** (comme l'obligation de produire un document qui n'existe pas¹), **inapplicables** (comme l'obligation pour les débits de boisson de graver la contenance des verres et carafes) **ou absurdes** (ainsi, l'obligation pour les promoteurs de livrer tout logement neuf avec un évier, qui conduit souvent à la mise au rebut de l'évier préinstallé dès le lendemain de la livraison, pour le remplacer par un équipement choisi par le client). On peut aussi inclure dans cette rubrique toutes les déclinaisons du programme « **Dites-le nous une fois** », qui doivent permettre à une entreprise d'éviter la transmission des mêmes informations à plusieurs administrations : le marché public simplifié², permettant à une entreprise de candidater à un marché public avec son seul numéro SIRET, le dispositif « Aide publique simplifiée » qui doit permettre à toute personne morale d'effectuer une demande d'aide publique également grâce à son numéro SIRET³.

- *Les anecdotes* : si elles concourent effectivement à simplifier la vie des entreprises, quantité de mesures proposées par le Conseil de la simplification sont d'une portée réduite en raison de leur champ étroit d'application. À titre illustratif, on peut citer le remplacement de l'habilitation des personnes amenées à identifier les équidés et camélidés (chevaux, ânes, zèbres, dromadaires, chameaux et lamas) par une déclaration avec inscription sur une liste ou la suppression de l'autorisation des plantations nouvelles de plantes à parfum, aromatiques et médicinales, aujourd'hui nécessaire...

¹ Ainsi, les personnes morales candidates à l'agrément en qualité de réviseur coopératif (chargé d'auditer la situation d'une entreprise coopérative) doivent produire une copie de l'extrait du bulletin n°3 de leur casier judiciaire. Or un tel document n'existe pas pour les personnes morales. Le Conseil de la simplification a donc proposé, en octobre 2016, de supprimer cette exigence, ou plus exactement, d'appliquer cette obligation aux personnes physiques et dirigeants sociaux effectuant au nom de la personne morale et pour son compte les opérations de révision.

² Rendu automatique pour tous les marchés à procédure adaptée (MAPA) de l'État en juin 2015, ce dispositif est une étape vers la dématérialisation totale des marchés publics prévue le 1^{er} octobre 2018 pour l'ensemble des acheteurs publics.

³ En expérimentation depuis novembre 2014, le dispositif est progressivement déployé auprès des services de l'État, des organismes publics et des collectivités locales.

- *Les symboliques*: la suppression de l'indicateur 040 de la Banque de France, intervenue en septembre 2013, en fait partie. Désormais, les dirigeants ayant fait l'objet d'un jugement de liquidation judiciaire ces trois dernières années ne figurent plus au Fiben (fichier bancaire des entreprises), ce qui leur permet de rebondir après un échec en obtenant plus facilement un crédit bancaire. Cette disposition rompt avec la stigmatisation de l'échec et valorise incontestablement l'esprit d'entreprise.
- *Les « sans papiers », qui n'entraînent pas toujours des simplifications* : plusieurs avancées en la matière constituent de réelles simplifications, comme la dématérialisation des procédures de dédouanement qui résultera de l'interconnexion des systèmes informatiques de diverses administrations¹ ou la dématérialisation des procédures de demandes d'autorisation de plantations et de replantations de vignes². À ce jour, plus de 200 projets de dématérialisation sont en cours. Du simple formulaire au portail de téléservices, ces projets sont tous comptés comme des simplifications : s'ils le sont assurément pour l'administration, déchargée de la saisie des données reçues des entreprises, ils ne le sont pas toujours pour les entreprises qui restent parfois obligées de transmettre autant d'informations mais par voie dématérialisée.
- *Les sécurisantes plutôt que proprement simplificatrices* : ce sont souvent des **mesures transversales qui ne simplifient pas le fond des règles ou procédures applicables mais qui permettent au moins aux entreprises, au terme de leur mise en œuvre, d'espérer une plus grande sécurité juridique.**

La sécurité juridique devrait effectivement être renforcée par le développement annoncé, dès avril 2014, des « **réponses-garanties** »³ ou **rescrits en matière fiscale ou sociale**⁴, de

¹ Avec l'entrée en vigueur du nouveau Code des douanes de l'Union européenne, le dédouanement centralisé national (DCN) permet à tout opérateur de déposer l'ensemble de ses déclarations en douane sur un seul bureau, et ce quels que soient les points d'entrée ou de sortie des marchandises.

² Le nouveau service Vitiplantation permet au viticulteur de tracer les contours de sa parcelle sur une carte interactive, et le système récupère automatiquement différentes données, comme la superficie et les appellations auxquelles il peut prétendre, ce qui permet de limiter les opérations de saisie et d'accélérer les procédures pour les exploitations viticoles.

³ L'ordonnance du 10 décembre 2015 relative aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

⁴ En juin 2015, le Conseil de la simplification annonce que le rescrit social sera étendu et rendu plus accessible :

- il sera étendu à l'ensemble des questions relatives aux cotisations ou contributions sociales ;
- il peut, par ailleurs, être demandé par les avocats et experts comptables pour le compte d'un cotisant ou futur cotisant ;

l'administration : en cas de doute sur l'application d'une norme à une situation concrète, une entreprise pourra interroger l'administration qui sera tenue de lui délivrer une prise de position formelle et opposable juridiquement, dans la mesure où la situation lui aura été décrite de bonne foi. Un rescrit roulant est aussi annoncé en février 2016 pour le Crédit impôt recherche, afin d'ajuster le rescrit initial en cas de modification par l'entreprise du projet qui avait été décrit à l'administration. Le **certificat de projet** est également un instrument important de sécurité juridique et de stabilisation du droit, par lequel le préfet de département notifie un engagement à un porteur de projet sur les différentes procédures à respecter et les délais de délivrance des autorisations. Ce certificat a également pour effet de cristalliser le droit applicable au projet pendant 18 mois. Il est actuellement expérimenté, pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} avril 2014, en Aquitaine, Franche-Comté et Champagne-Ardenne et, depuis le 1^{er} septembre 2014, en Bretagne¹. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a étendu la possibilité de recourir à cet outil en Ile-de-France, pour les projets d'intérêt économique majeur.

Une autre mesure en cours d'expérimentation pourrait conduire à une **amélioration des procédures en matière d'environnement, grâce à une instruction en mode projet et à un encadrement des délais** : il s'agit de l'autorisation unique -réunissant l'ensemble des autorisations nécessaires- pour la réalisation d'un projet soumis à autorisation au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Depuis mai 2014, cette autorisation unique est expérimentée pour trois ans et concerne les installations de production d'énergie renouvelable en Basse-Normandie, Bretagne, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais, Picardie, et les installations classées soumises à autorisation en Champagne-Ardenne et Franche-Comté². Cette expérimentation - comme celle sur l'autorisation unique Installations, ouvrages, travaux et

-
- *il sera ouvert aux organisations professionnelles d'employeurs et aux organisations professionnelles de salariés reconnues représentatives au niveau de la branche professionnelle ;*
 - *les « questions complexes » pourront être transformées en rescrit social : les organismes du recouvrement devront requalifier les interrogations actuellement traitées dans le cadre des « questions complexes » en rescrit, dès lors que la question posée par le cotisant entre dans le champ du rescrit social et est complète au regard du formalisme de cette procédure ;*
 - *il sera opposable lorsqu'il sera rendu public.*

¹ En mars 2015, le Conseil de la simplification comptait 43 certificats de projet déposés et 33 signés.

² Selon le Conseil de la simplification, au 20 mars 2015, 117 dossiers de demande d'autorisation unique ont été déposés et 4 arrêtés d'autorisation ont été délivrés.

activités (IOTA) relevant de la législation sur l'eau - a abouti à une autorisation environnementale unique, mise en place par une récente ordonnance¹.

Concourant également à améliorer la sécurité juridique, plusieurs autres propositions méritent d'être citées : non rétroactivité fiscale (reposant sur un code de bonne conduite), publication des instructions fiscales à date fixe, compétence d'une seule juridiction sur un litige concernant plusieurs établissements d'une même entreprise afin d'assurer une cohérence des décisions judiciaires...

On peut aussi rattacher à cette catégorie des mesures « sécurisantes », plutôt que simplificatrices à proprement parler, celles proposant de clarifier et harmoniser les pratiques des **contrôles** administratifs sur les entreprises (améliorer le ciblage des contrôles grâce à l'analyse des risques, privilégier le contrôle sur pièces au contrôle sur place pour les agriculteurs, procéder à une harmonisation nationale de l'interprétation de la réglementation, par corps de contrôle, et améliorer la coordination des contrôles au niveau départemental pour éviter les contrôles rapprochés voire redondants).

- *Les trompe-l'œil* : certaines mesures, hâtivement classées parmi celles de simplification, ne sont que des mesures d'habillage de la complexité. **Soit elles permettent aux entreprises de mieux s'accommoder de la complexité : c'est le cas des simulateurs**, l'un détaillant pour les entreprises les dispositifs d'aide auxquels elles sont éligibles², l'autre³ calculant le coût d'une embauche pour les petites et moyennes entreprises car, selon les mots du Conseil de la simplification, « certaines aides ou allègements sont méconnus ou sous-estimés, et en tout état de cause, la complexité de la réglementation fiscale et sociale rend quasiment impossible la réalisation d'une estimation par ses propres moyens ». Le même esprit a conduit à faciliter l'accès à l'intégralité du droit en vigueur sur le site Légifrance. Ou encore à proposer d'élargir le champ d'activités des experts comptables pour leur permettre de proposer divers services à des entreprises où ils n'assurent pas déjà des missions d'ordre comptable. On peut aussi rattacher à cette catégorie les guichets uniques mis en place⁴, qui facilitent le contact avec l'administration sans simplifier pour autant ce qui est derrière le guichet.

¹ Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

² <http://les-aides.fr/>, site géré par le réseau des CCI.

³ <https://embauche.beta.gouv.fr>

⁴ Ainsi, le guichet unique pour créer, modifier ou cesser son entreprise mis en place par la Direction générale des entreprises : <https://www.guichet-entreprises.fr/>

Soit elles ne font que cacher la complexité derrière une façade de simplicité : il en est ainsi de la simplification du bulletin de paie. Issue des travaux du groupe de travail présidé par M. Jean- Christophe Sciberras, la nouvelle fiche de paie amenée à être progressivement généralisée a déçu les attentes : si elle sera plus lisible pour les salariés, cette fiche de paie maquille une complexité qui tient en France à la diversité des cotisations, des assiettes afférentes et des bénéficiaires des versements à effectuer. Lors de son audition par vos rapporteurs, M. Jean-François Clédel, Président de la commission Simplification du MEDEF, relevait que la simplicité du bulletin de salaire en Allemagne tenait à celle de la loi allemande qui avait posé le principe d'un taux identique pour les cotisations patronales et salariales, laissant aux partenaires sociaux le soin de fixer le niveau de ce taux.

- *Les usurpées* : on peut en effet s'interroger sur la légitimité qu'il y a à comptabiliser comme mesures de simplification certaines des mesures proposées. **D'une part, certaines mesures apportent une contribution discutable en matière de simplification** : il en est ainsi de la dématérialisation du bulletin de paie. Aujourd'hui, il n'est possible de remettre un bulletin de paie électronique au salarié qu'avec son accord ; désormais, « grâce à » la loi « travail »¹ du 8 août 2016, la remise du bulletin électronique est généralisée, sauf si le salarié s'y oppose ! De même, la proposition consistant à ne pas alourdir le coût engendré par les réponses des entreprises aux enquêtes statistiques obligatoires permettra non pas de simplifier la situation, mais, au mieux, de ne pas la compliquer davantage...

D'autre part, certaines ne sont qu'un retour en arrière par rapport à une complexité introduite par le Gouvernement lui-même au début du quinquennat : il en est ainsi de l'assouplissement des conditions de travail des apprentis, que le Gouvernement avait excessivement contraintes par le décret n° 2013-915 du 11 octobre 2013 -interdisant notamment aux apprentis mineurs les travaux en hauteur - et sur lequel reviennent deux décrets de 2015² comptés au titre de la simplification !

- *Celles à « effet boomerang »* : on peut enfin déplorer que certaines mesures de simplification n'aient pas atteint leur but et produit

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

² Décrets n° 2015-443 relatif à la procédure de dérogation prévue à l'article L. 4153-9 du code du travail pour les jeunes âgés de moins de dix-huit ans et 2015-444 du 17 avril 2015 modifiant les articles D. 4153-30 et D. 4153-31 du code du travail.

une nouvelle forme de complexité. Parmi celles-ci, on peut citer la **mesure « Silence Vaut Accord » (SVA)**, prévue par la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. L'adoption de cette règle, en application de la directive « Services »¹ de 2006, signifie que le silence gardé pendant un délai de deux mois à compter de la saisine de l'administration compétente² vaut acceptation de sa part. Elle revient sur un principe en vigueur depuis 1864, selon lequel silence valait rejet et qui souffrait néanmoins de centaines d'exceptions³. L'exception est devenue la règle, ce qui devrait décourager l'inertie administrative. Applicable à l'État depuis novembre 2014 et aux collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale depuis novembre 2015, ce principe fait toutefois l'objet de nombreuses exceptions: le silence continue de valoir rejet pour 2 400 des 3 600 procédures existantes. Parmi ces 2 400 exceptions, regroupées dans 42 décrets d'application de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013, 1 800 correspondent à des cas où une acceptation implicite serait incompatible avec « le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public », les 600 cas restants étant des exceptions réglementaires adoptées par prudence et justifiées par l'objet de la décision (octroi du statut de réfugié, par exemple) ou par des motifs de bonne administration. Ainsi, **les exceptions (2 400) sont deux fois plus nombreuses que les cas d'application du principe (1 200)**, ce qui explique que, comme l'atteste l'enquête Opinionway remise par M. André Marcon, Président de CCI France, à vos rapporteurs, 93 % des chefs d'entreprises ne connaissaient pas en février 2016 l'existence du principe SVA. **Cette mesure de simplification, pourtant réclamée depuis de nombreuses années par des entreprises - la CPME⁴ l'a confirmé lors de son audition par vos rapporteurs -, concourt donc à accroître finalement l'insécurité juridique pour les citoyens**

¹ Directive 2006/123/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur.

² La détermination de l'autorité compétente peut poser une difficulté à des PME ; si une administration saisie à tort ne transmet pas la demande à celle qui est compétente, la PME peut prendre le silence de l'administration pour un accord tacite.

³ 400 selon nos collègues MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, dans leur rapport d'information Le silence de l'administration vaut acceptation : rapport d'évaluation de la loi du 12 novembre 2013, fait au nom de la commission des lois du Sénat n° 629 (2014-2015) du 15 juillet 2015 ; 150 selon Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique, auditionnée par vos rapporteurs.

⁴ Représentée par Mme Bénédicte CARON, Vice-Présidente en charge des Affaires économiques, juridiques et fiscales.

mais aussi pour les entreprises¹, même si le Gouvernement fait valoir que deux tiers des 1 800 procédures éligibles relèvent du SVA² et que leur liste est accessible³.

La palette de catégories de mesures de simplification annoncées -« anti-Kafka », anecdotiques, symboliques, « sans papiers », sécurisantes, trompe-l'œil, usurpées ou à effet boomerang- dessine un tableau pointilliste de la politique de simplification menée depuis 2012, qui n'arrive pas à convaincre, entre effets d'annonce et difficultés de mise en œuvre.

2. Les difficultés d'effectivité des mesures de simplification pourtant annoncées

Un suivi de la mise en œuvre des mesures de simplification annoncées est assuré par le Secrétariat d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification et par le SGMAP. Comme l'a souligné lors de son audition Mme Laure de la Bretèche, qui dirige le SGMAP, ce dernier travaille aux conditions de cette mise en œuvre grâce à ses réseaux dans les ministères et à sa connaissance des sujets numériques. La culture de la simplification est déjà bien ancrée au SGMAP, notamment en raison de son rôle dans la simplification au bénéfice des particuliers et de la transversalité de certains programmes de simplification communs aux entreprises et aux particuliers (Silence vaut accord, Dites-le nous une fois...).

Le taux d'effectivité des mesures de simplification pour les entreprises est un indicateur de l'effectivité de leur mise en œuvre, même s'il retombe naturellement à chaque nouvelle annonce d'un train de mesures. **À la veille de l'annonce du dernier train de mesures de simplification fin octobre 2016, le Gouvernement évaluait ainsi à 62 % la part des mesures devenues effectives parmi les 415 annoncées jusque-là.** 6 % des mesures avaient été abandonnées, tandis que 32 % étaient indiquées comme « en cours de mise en œuvre » : cette dernière catégorie recouvre des mesures dont le déploiement requiert du temps (développement d'une solution informatique, élaboration d'un texte de loi...), mais aussi des mesures dont la mise en œuvre paraît risquée ou des mesures bloquées nécessitant un arbitrage.

Le taux d'effectivité des mesures de simplification annoncées par le Conseil de la simplification est plus bas : sur les 242 mesures qu'il avait annoncées (avant le dernier train d'annonce en octobre 2016), seules 57 % étaient effectives ou partiellement effectives.

¹ Ainsi, le dépôt de marque relève du régime du SVA, mais pas la délivrance de brevet.

² Deux tiers des 350 procédures d'autres opérateurs publics ont également basculé en SVA.

³ Liste disponible à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA/Procedures-SVA>.

L'effectivité des mesures de simplification annoncées est lente et n'apparaît pas évidente ; si certaines de ces mesures peuvent apparaître inopportunes au fil de leur instruction, d'autres peuvent rencontrer de telles résistances qu'elles ne voient pas le jour. Le suivi que publie le Conseil de la simplification n'est pas assez fin pour permettre de connaître les raisons qui conduisent à l'abandon ou au blocage de telle ou telle mesure. **D'ailleurs, si un premier bilan a été dressé et publié en octobre 2014 pour donner l'état d'avancement de chacune des 50 mesures annoncées en avril 2014, l'analyse de la mise en œuvre des mesures annoncées par la suite s'est faite de manière plus agrégée et donc plus opaque.** En novembre 2016, le Conseil de la simplification a commencé à diffuser une lettre d'information mensuelle, présentant les dernières simplifications intervenues, mais elle ne fait pas état des retards ou obstacles rencontrés pour la mise en œuvre de certaines des mesures annoncées.

Un suivi plus complet de l'avancée des mesures de simplification, notamment de celles destinées aux entreprises, est accessible en ligne¹. Vos rapporteurs ont pu noter qu'il arrive que **ce site considère comme effectives des mesures qui ne le sont pas ou pas encore** : ainsi, il indique comme effective la garantie qu'aucune charge supplémentaire ne sera créée pour les entreprises par toute nouvelle mesure et il le justifie par la mise en place du « comité impact entreprise », ce qui semble pour le moins abusif. Il est aussi **regrettable que ce site ne soit pas mis à jour très régulièrement**. Par ailleurs, il indique pour certaines mesures qu'elles sont « en cours de cadrage », ce qu'il est difficile d'interpréter mais peut laisser augurer leur abandon : il en est ainsi de la proposition faite par le Conseil de la simplification en octobre 2014 d'accélérer l'obtention de l'autorisation d'exportation des biens à double usage pour se rapprocher des meilleures pratiques internationales². Le site du Gouvernement indique que l'expérimentation concernant cette mesure devrait débuter en 2016 avec une généralisation en fin d'année, mais il n'a pas été mis à jour depuis fin 2015 donc aucune information n'a été délivrée depuis plus d'un an sur le déroulement de l'expérimentation et les suites données.

Surtout, vos rapporteurs déplorent qu'il **passe sous silence les mesures** qui ont été **abandonnées** : ainsi, alors que le Conseil de la simplification avait proposé en avril 2014 la **suppression de** certaines obligations déclaratives, en visant expressément la déclaration des honoraires (**DADS-2**) et les relevés de frais généraux, le site indique que cette mesure est en cours d'expérimentation mais évoque, à l'appui, la suppression d'autres déclarations que celles visées par le Conseil : la déclaration 1330 de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour les entreprises mono-sites, ou encore le regroupement de plusieurs

¹ Sur le site simplification.modernisation.gouv.fr/mesures/entreprises/.

² Les délais moyens de traitement des dossiers de demande de licence en France sont actuellement de 29 jours, alors qu'ils ne sont que de 15 jours en Allemagne.

taxes sur l'annexe à la déclaration de TVA¹. Mme Françoise Holder, coprésidente du Conseil de la simplification, a reconnu qu'il s'agissait d'un **échec, l'administration compétente ayant obtenu de conserver la déclaration** obligatoire annuelle des honoraires versés par chaque entreprise individuelle et société. Comme le relève la Cour des comptes², « ces déclarations ont pour objet non d'assurer la gestion courante de l'impôt mais de préparer le contrôle fiscal ». La suppression de la DADS-2 aurait pourtant été cohérente avec le programme « Dites-le nous une fois ».

D'autres mesures annoncées par le Conseil de la simplification ne figurent même plus sur le site pourtant censé assurer leur suivi : ainsi, le Conseil de la simplification pour les entreprises avait **annoncé** en juin 2015 **la suppression de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), en indiquant que cette taxe complexe et à faible rendement « pèse sur des activités productives, n'a aucun effet incitatif » et que sa « suppression n'aura aucune conséquence environnementale ». Or cette mesure, proposée dans le projet de loi de finances pour 2015, n'a pas abouti : finalement, la majorité des députés, notamment Mme Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et d'autres, membres du groupe écologiste, s'y est opposée, avec l'avis favorable du Gouvernement. **La volonté politique du Gouvernement de simplification est ici clairement prise en défaut.**

Un autre exemple en atteste : l'atelier Aménager-construire avait ainsi proposé en 2014 de supprimer **la procédure « unités touristiques nouvelles » (UTN)**. Cette procédure, qui date de 1985, encadrait le développement des zones de montagne. La question n'étant plus tant aujourd'hui l'aménagement de nouvelles zones que la gestion des structures existantes, il était proposé de faire rentrer cette procédure dans le droit commun de l'urbanisme, en ne maintenant que l'avis de comités consultatifs³ pour réguler l'aménagement du territoire. Le Gouvernement, plutôt que d'utiliser l'habilitation prévue dans la loi dite « Macron », a préféré inscrire cette réforme dans le projet de loi « Montagne » et introduire en fait une nouvelle distinction entre UTN structurantes et UTN locales : dans le texte finalement adopté par le Parlement⁴, la procédure est donc maintenue et le droit se trouve compliqué.

Il est certain que **la mise en œuvre des mesures annoncées requiert beaucoup d'énergie et prend du temps ; elle rencontre aussi, comme tout changement, de multiples résistances.** Sans doute le défaut d'effectivité de

¹ *Taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages, taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires, contribution de solidarité territoriale, ou encore taxe de risque systémique.*

² *Cf. rapport Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises de juillet 2016, p. 55.*

³ *Comité de massif et commission des sites.*

⁴ *Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.*

certaines des mesures annoncées est-il parfois imputable à la quantité de décrets à sortir, au manque de véhicules législatifs, ou à une insuffisante instruction de ces mesures en amont... Mais certaines mesures sont abandonnées ou bloquées pour d'autres raisons. M. Alain Devic, qui préside la Section Réglementation et simplification du Conseil national de l'industrie depuis dix ans, a fait observer à vos rapporteurs qu'**au-delà de la succession des gouvernements et de la convergence de leurs déclarations volontaristes en matière de simplification**, notamment afin de bannir la surtransposition des directives européennes, des **blocages systémiques** empêchaient tout progrès substantiel.

Mme Laure de La Bretèche, SGMAP, a appelé vos rapporteurs à **regarder de près à qui profite la complexité**, que ce soit au sein de la sphère politico-administrative, voire parmi les entreprises elles-mêmes dont certaines s'accrochent de cet instrument de protectionnisme déguisé, voire en vivent.

Certains groupes d'intérêt ou certaines professions peuvent en effet entraver la politique de simplification si celle-ci dessert leurs intérêts. Ainsi, plusieurs petites taxes n'ont pu être supprimées, du fait de la résistance des organismes professionnels en bénéficiant. Dans son rapport de juillet 2016, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, la Cour des comptes met aussi directement en cause les experts-comptables : elle constate la diffusion très limitée du Titre-emploi service entreprise (TESE) qui a été mis en place en 2009 pour simplifier les formalités sociales des entreprises. Le TESE permet à l'employeur d'effectuer les déclarations préalables à l'embauche, d'obtenir les fiches de paie des salariés via une plateforme centralisée et de faire une seule déclaration sociale auprès de tous les organismes de protection sociale et un seul règlement à ces organismes. Comme annoncé par le Conseil de la simplification en avril 2014, la possibilité de recourir au TESE, initialement réservée aux entreprises de moins de 10 salariés (au titre des emplois permanents), a été étendue en juillet 2015 à celles de moins de 20 salariés (tous contrats de travail confondus) ; toutefois, la possibilité d'y recourir au-delà du plafond de 9 salariés au titre des seuls emplois occasionnels a parallèlement été supprimée. Le relèvement à 20 du plafond d'emplois du TESE n'a pas favorisé sa diffusion, qui reste limitée¹. La Cour des comptes relève « qu'en raison de l'opposition des experts-comptables, l'ACOSS n'effectue aucune promotion directe de ce dispositif »² et, plus loin, « les experts-comptables n'ont pas intérêt à promouvoir le TESE (...) qui desserre l'obligation de fait

¹ Seules 55 000 entreprises en moyenne ont recouru au TESE en 2015, selon la Cour des Comptes.

² Cf. p. 76 du rapport *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, publié en juillet 2016 par la Cour des comptes : dans un avis du 12 juillet 2004, le Conseil de la concurrence, saisi par l'ordre des experts comptables, avait estimé que les URSSAF devaient s'abstenir d'utiliser les fichiers de cotisants pour proposer un tel dispositif, compte tenu des similitudes de sa contribution à la gestion du contrat de travail et de la paie avec les prestations des experts comptables.

pour les entreprises de petite taille de recourir aux prestations des experts-comptables ou à celles des éditeurs de logiciels ». Lors de son audition par vos rapporteurs, M. Arnaud Debray, vice-président du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables, a fait valoir que, de toute façon, le TESE n'était qu'un titre de paiement simplifié et ne résolvait pas la complexité du code du travail et des conventions collectives ; il a témoigné que les clients des experts comptables qui avaient adopté le TESE y renonçaient le plus souvent après s'être trouvés condamnés par le tribunal des prud'hommes et se tournaient à nouveau vers leur expert-comptable qui joue aussi un rôle de conseil, ce que ne fait pas l'URSSAF. En effet, le recours au TESE ne garantit pas le respect du droit du travail, mais sans doute aurait-il pu connaître un plus grand succès auprès des très petites entreprises¹. Ce dispositif reste d'ailleurs largement méconnu, même par l'Association Nationale des Directeurs des Ressources Humains dont vos rapporteurs ont entendu la Secrétaire générale, Mme Bénédicte Ravache. Ceci a été confirmé par M. André Marcon, Président de CCI France, à travers le sondage Opinionway précité, réalisé en février 2016, qui montre que 77 % des chefs d'entreprise ne connaissent pas le TESE.

La résistance peut aussi provenir du **besoin de sécurité** : ainsi, le principe du « Silence vaut accord », même s'il rencontre l'adhésion de la majorité des citoyens², en heurte certains qui préfèrent un accord écrit. Les investisseurs étrangers y semblent aussi attachés. Lors de son audition, M. André Marcon, président de CCI France, a également pu témoigner de cette résistance que pouvaient opposer les usagers, notamment à l'égard des mesures de suppression.

Non seulement la politique de simplification présente un caractère pointilliste mais elle peine aussi à devenir pleinement effective, et donc à être ressentie par les entreprises.

B. UN GAIN FINANCIER TRÈS INCERTAIN POUR LES ENTREPRISES

Les entreprises que rencontre régulièrement la délégation sur le terrain **ne perçoivent pas de simplification** de leur fardeau administratif. Ceci est confirmé par le baromètre de la complexité publié par le SGMAP en juillet 2015, annexé à ce rapport, qui témoigne **même d'un sentiment de complexité accrue** chez les entreprises **par rapport à 2013**, date du lancement du choc de simplification.

¹ En septembre 2016, le SGMAP a confié à l'institut BVA une étude d'opinions qui atteste du fait que le relèvement à 20 salariés du plafond d'emplois autorisant le recours au TESE a manqué sa cible. Adapté à des contrats basiques, le TESE ne permet pas de saisir des informations plus complexes (clauses particulières, décompte des congés payés, primes d'ancienneté...) or l'inscription au TESE implique de l'utiliser pour tous les salariés de l'entreprise. Il est donc plus adapté à des TPE.

² 84 %, selon l'étude BVA réalisée par le SGMAP en août 2016 sur la mise en œuvre du principe « Silence vaut accord ».

Le Gouvernement affiche toutefois un bilan largement positif du choc de simplification.

1. Le choc de simplification : un gain douteux pour les entreprises

Un premier chiffrage de l'action du Gouvernement a été avancé par **M. Thierry Mandon**, alors Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification, lors de son intervention au Sénat le 10 **juin 2015**, à l'occasion de la question orale avec débat posée par votre délégation sur le bilan de la circulaire du 17 juillet 2013 qui édicte la règle du « un pour un » pour les nouvelles réglementations visant les entreprises.

À cette occasion, en effet, le ministre avait indiqué que, de septembre 2013 à mai 2015, environ 1 100 textes réglementaires, ordonnances, décrets et arrêtés étaient entrés dans le périmètre visé par la circulaire et que ces textes concernaient pour l'essentiel les entreprises (un tiers provenant du ministère de l'économie, un cinquième du ministère des affaires sociales et un autre cinquième du ministère de l'écologie). Puis, **sans pour autant préciser le nombre de normes effectivement supprimées, il a déclaré : « Pour les entreprises, les gains nets sont d'un peu plus de 1,5 milliard d'euros.** La règle du « un pour un » a donc joué en leur faveur ». Après avoir précisé que ce chiffrage reposait sur les fiches d'impact adressées par le ministère auteur du projet au Secrétariat général du Gouvernement et utilisait la méthode reconnue du *standard cost model*, il a aussitôt tempéré en ces termes la fiabilité de cette estimation : « ce dispositif fonctionne. Il a produit les résultats dont je vous ai fait part, mais la franchise m'oblige à dire que ce n'est qu'un premier pas et qu'il est très insuffisant. » Vos rapporteurs en conviennent, et déplorent que rien ne permette de valider les résultats alors avancés par le Gouvernement.

Dix-huit mois plus tard, le Gouvernement a souhaité valoriser plus visiblement son action à l'issue du programme triennal de simplification : M. Jean-Vincent Placé, Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification, a indiqué à vos rapporteurs, lors de son audition le 29 novembre 2016, qu'il avait **confié à un cabinet extérieur, EY, le soin de chiffrer le gain que retirent les entreprises de la simplification opérée par le Gouvernement.** Le champ de l'étude¹ s'est focalisé sur 15 mesures de simplification déjà effectives et jugées les mieux documentées. EY a réalisé son estimation sur la base des études d'impact du Gouvernement, et n'a comptabilisé que les gains des entreprises liés à la simplification des démarches, traduits selon une méthode inspirée du modèle standard des coûts adopté par l'OCDE (*standard cost model*). Comme le précise EY dans une note préalable, « les données chiffrées n'ont pas été auditées, ni établies à partir d'une évaluation *ex post* des impacts, sur la base d'un échantillon

¹ Accessible à cette adresse : http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/etude_mesures_simplification_oct2016.pdf

d'entreprises statistiquement représentatif. Leur interprétation devra être considérée avec précaution ».

Ce rapport conclut à une **économie potentielle pour les entreprises estimée entre 4,7 et 5,3 milliards d'euros annuellement, qui ne tient pas compte des coûts de transition pesant sur les entreprises pour le déploiement des mesures**. Les **trois quarts** de ce gain (3,7 milliards d'euros) sont **imputables** à une seule mesure de simplification : la **Déclaration sociale nominative (DSN)**, dont vos rapporteurs relèvent qu'elle a été lancée en 2011, avec l'institution d'une Mission interministérielle de Maîtrise d'ouvrage stratégique par le ministre des Affaires sociales et le ministre du Budget. Le Gouvernement a beau jeu de s'approprier exclusivement ce gain qui semble substantiel, puisque le projet de DSN a été lancé avant 2012.

La DSN est une transmission unique et dématérialisée, qui se substituera progressivement à la quasi-totalité des déclarations sociales. Son déploiement s'effectue par phases successives ; l'ouverture de la dernière phase (3) de la DSN, prévue au 1^{er} janvier 2017, lui permet de se substituer à 24 formalités de recouvrement auprès des divers organismes et administrations bénéficiaires des données. La DSN constitue une réelle simplification car toutes ses données –dont le nombre a par ailleurs été réduit¹– sont extraites de la feuille de paie, via les logiciels de paie, et elle évite toute redondance d'information (dans la ligne du programme « Dites-le nous une fois ») : la déclaration arrive chaque mois de l'entreprise, elle est transmise à l'ACOSS, caisse nationale du réseau des Urssaf qui la contrôle et la transmet à la Caisse nationale d'Assurance vieillesse (CNAV) qui la stocke et la répartit entre les partenaires concernés, y compris la Direction générale des Finances publiques (DGFIP).

Le dispositif est généralisé aux entreprises du régime général le 1^{er} janvier 2017 et le sera à l'ensemble des entreprises françaises le 1^{er} juillet 2017². Une fois le dispositif totalement déployé, les gains estimés pour les entreprises sont évalués par le Gouvernement à :

- 1 jour à 1 semaine par an pour les TPE
- 6 à 36 jours par an pour les PME
- 0,2 à 8 équivalents temps plein (ETP) pour les grandes entreprises.

Les différents acteurs rencontrés par vos rapporteurs confirment que **la DSN représentera à terme une simplification majeure**. Toutefois, l'économie qu'elle permettra pourrait être encore accrue : des définitions restent à unifier, par exemple celle de la notion de seuil d'effectif, des déclarations très complexes persistent hors du champ de la DSN comme la

¹ 800 données étaient utiles en 2012, ce nombre a été ramené à 230 aujourd'hui. Les 3 données résiduelles concernant la durée du travail, au lieu de 14 initialement, sont des données élémentaires : quotité travaillée et rémunérée, quotité non travaillée et rémunérée, quotité non travaillée et partiellement rémunérée.

² L'échéance est fixée à 2020 pour les trois fonctions publiques.

Déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH)... En outre, l'économie occasionnée par la DSN pourrait être contrebalancée par les coûts qu'elle occasionne : notamment, les entreprises de moins de 10 salariés devront faire une déclaration mensuelle au lieu de trimestrielle, ce qui pourrait renchérir le prix exigé par les experts comptables pour leurs prestations.

Lors de son audition par vos rapporteurs le 29 novembre dernier, M. Luc Allaire, directeur de la Mission interministérielle simplification et normalisation des données sociales, a indiqué que 950 000 entreprises étaient aujourd'hui passées à la DSN, sur une cible de 1,6 à 1,7 million d'entreprises faisant une déclaration sociale. Si 83 % de la collecte URSSAF sur les échéances mensuelles se fait *via* la DSN, ce taux n'est que de 77 % sur les échéances trimestrielles qui concernent les plus petites entreprises. Parmi ces dernières, 80 000 n'ont ni logiciel de paie ni expert-comptable¹ et une enquête menée par le Gouvernement montre que la moitié d'entre elles ne comptent pas en avoir : il conviendra de **veiller à ce que ces 40 000 entreprises soient suffisamment accompagnées pour que la généralisation de la DSN ne soit pas finalement pour elles une source de complexité accrue.**

Si la DSN représente à elle seule trois quarts des gains dégagés par les entreprises grâce à la politique de simplification, les deux mesures dont l'impact positif est le plus grand sont, selon le Gouvernement :

- la diminution des obligations comptables pour les PME (suppression de l'annexe aux comptes annuels pour les 3,7 millions de micro-entreprises concernées, généralisation des états financiers simplifiés pour près de 170 000 PME...) qui permettrait 400 millions d'euros d'économies par an (chiffage dont EY indique que la fiabilité est modérée) ;
- l'assouplissement de la réglementation en matière de construction (notamment en matière de local vélo), qui dégagerait 200 millions d'économies par an, en réduisant les coûts de construction pour plus de 550 000 établissements.

L'impact du reste des mesures évaluées par EY semble mineur, aucune n'entraînant un gain supérieur à 15 millions d'euros par an.

En tout état de cause, **le chiffage effectué par EY reste invérifiable.** En effet, pour estimer le gain de la suppression d'une obligation ou de l'assouplissement d'une réglementation, il conviendrait d'en avoir estimé le coût auparavant. Or aucun travail d'audit préliminaire n'a été effectué par le Gouvernement. La directrice de la fondation IFRAP, Mme Agnès Verdier-Molinié, l'a déploré devant vos rapporteurs, et a rappelé que ce travail avait été esquissé lors de la mise en place de l'outil d'évaluation OSCAR (outil de

¹ Les URSSAF acceptant encore les déclarations papier, contrairement au fisc.

simulation de la charge administrative et réglementaire) à compter de 2007 par les pouvoirs publics.

2. Le coût réel du choc parallèle de réglementation

Surtout, vos rapporteurs soulignent que l'essentiel, pour les entreprises, est de mesurer le gain net que leur apporte la simplification : or, si le Gouvernement affiche le montant de 5,3 milliards d'euros par an, il ne prend pas en compte, dans ses calculs, le coût des charges créées parallèlement avec l'adoption de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires. **Si les entreprises que rencontre votre délégation ne ressentent pas le « choc de simplification », elles ressentent assurément un « choc de réglementation ».**

Depuis 2012, les entreprises voient se succéder des textes qui modifient sans cesse les règles et remettent en cause les différents investissements qu'elles ont pu mener. Comme le disait M. Guillaume Poitrinal, ancien président du Conseil de la simplification, dans une tribune¹, « l'effroyable machine à produire du texte et des autorités a continué de tourner à plein régime. Les lois Duflot, pénibilité, transition énergétique, économie sociale et solidaire... ont ajouté de la complexité ».

Le sujet le plus sensible reste le **compte personnel de prévention de la pénibilité** créé par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 portant réforme des retraites. Les entreprises estiment ce mécanisme complexe et sujet à contentieux, et considèrent qu'il va déstabiliser tout le travail de prévention réalisé par elles en amont. Lors de son audition par vos rapporteurs, M. Jean-François Clédel, Président de la commission Simplification du MEDEF, a indiqué que l'organisation patronale estimait le coût du compte pénibilité entre 8 et 13 milliards d'euros par an. Si l'on rapproche cette estimation de celle du Gouvernement sur les gains issus de la simplification, on observe que le solde est clairement négatif pour les entreprises. **Une seule mesure législative semble à même de réduire à néant l'impact des divers travaux de simplification.**

Lors de son audition, M. Clédel a en outre dénoncé la loi « consommation »², qui a rendu l'action de groupe applicable à des faits survenus ou à des contrats conclus antérieurement à son entrée en vigueur, c'est-à-dire à des moments où l'action de groupe n'existait pas encore, la modification du régime fiscal des actions de performance quelques mois après l'adoption d'un régime plus incitatif, la création par la loi « travail »³ du compte personnel formation qui demande une promotion salarié par

¹ In Les Échos, 18 mai 2016 : http://www.lesechos.fr/18/05/2016/LesEchos/22193-038-ECH_la-simplification--un-grand-chantier-qu-il-est-urgent-de-relancer--.htm

² Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

³ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

salarié, la mise en place de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu qui reposera sur les entreprises comme tiers collecteurs...

Sans lister complètement les diverses mesures adoptées depuis 2012 qui pèsent ou vont peser sur les entreprises, vos rapporteurs soulignent qu'il est imprudent pour le Gouvernement de susciter de grands espoirs, par une communication excessive autour des gains retirés de la simplification : **la déception ressentie par les entreprises est d'autant plus forte que ces gains se trouvent annulés voire débordés par un flux d'obligations nouvelles et coûteuses qui s'imposent aux entreprises.**

Tous ceux qui déploient parallèlement tous leurs efforts pour simplifier la vie des entreprises ne peuvent que s'épuiser dans ce contexte.

CHAPITRE II - LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES : UN PROCESSUS MÉTHODIQUE À L'ÉTRANGER, UN MIRAGE POLITIQUE EN FRANCE

La maigreur des résultats obtenus en matière de simplification dans notre pays au fil des années a conduit vos rapporteurs à s'interroger sur les raisons de notre incapacité à réussir la simplification et sur les expériences menées en ce domaine hors de nos frontières.

À l'initiative de l'un de vos rapporteurs, qui avait lui-même choisi de s'installer au Royaume-Uni comme entrepreneur, **la délégation aux entreprises s'est rendue à Londres en avril 2015** pour comprendre ce qui attirait là-bas des entrepreneurs français¹. La simplicité du droit et l'attitude de l'administration sont apparus comme de puissants facteurs d'attractivité et de libération de l'énergie entrepreneuriale. Grâce à l'application de la règle du « *one in, one out* » à partir de 2011 - l'introduction d'une nouvelle norme devant être compensée par la suppression d'une norme représentant un coût équivalent-, durcie en « *one in, two out* » à partir de 2013, le Gouvernement britannique affichait alors 2,6 milliards d'euros d'économies dégagées depuis 2011²; cette estimation est validée par une autorité indépendante, le *Regulatory Policy committee* (RPC).

Ces rencontres outre-Manche ont décidé la délégation à analyser de plus près l'élan de simplification normative dans le reste de l'Europe, et notamment aux Pays-Bas, initiateurs du mouvement, en Suède et en Allemagne. **Elle a fait réaliser une étude par la division de la législation comparée du Sénat sur ce sujet, sur le fondement de laquelle elle a co-organisé avec le Conseil d'État et la Société de législation comparée une matinée d'études au Sénat le 12 mai 2016**, qui a donné lieu à la publication d'un rapport³. Elle s'est ensuite rendue à **Stockholm** et **Berlin**, les 27 et 28 septembre 2016 et à **La Haye** le 14 novembre 2016, ainsi qu'à **Bruxelles** le 20 octobre 2016 afin de rencontrer les acteurs des politiques de simplification menées par les trois pays étudiés et par l'Union européenne elle-même.

¹ Cf. Pourquoi le Royaume-Uni séduit les entrepreneurs français, *rapport d'information n° 534 (2014-2015) de M. Olivier CADIC et Mme Élisabeth LAMURE, fait au nom de la Délégation aux entreprises, déposé le 18 juin 2015.*

² *Ibid.* p.30.

³ La simplification du droit : regard comparatif (Allemagne, Pays-Bas et Suède), *rapport d'information n° 784 (2015-2016) de Mme Élisabeth LAMURE, fait au nom de la Délégation aux entreprises - 12 juillet 2016.*

I. LA SIMPLIFICATION IMPULSÉE PAR LES GRANDES CAPITALES EUROPÉENNES : UN PROCESSUS, DES RÉSULTATS

A. LA SIMPLIFICATION CHEZ NOS VOISINS : UNE MÉTHODE EFFICACE

Sans reprendre ici le détail de la politique de simplification menée dans chacun des trois pays étudiés, développé dans l'étude de législation comparée déjà publiée, vos rapporteurs souhaitent tirer ici les enseignements majeurs de leurs déplacements à l'étranger.

1. Une volonté politique durable de simplifier, assortie d'une méthodologie reconnue et produisant des résultats

Depuis le début du XXI^{ème} siècle, l'**Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a coordonné une réflexion de fond sur le thème de la simplification administrative** et ainsi constitué, au fil des années, un corps de doctrine destiné à « éliminer la paperasserie », conformément au titre du rapport qu'elle a publié en 2003¹. La dimension économique et le coût pour l'économie du fardeau réglementaire ont été ainsi progressivement pris en compte par plusieurs pays de l'OCDE, confrontés comme le nôtre à une complexité croissante.

Les Pays-Bas font figure de pionnier à cet égard, dans la mesure où ils se sont engagés dès les années quatre-vingt dans un processus de « dérégulation » inspiré des États-Unis et destiné à soutenir la croissance économique. Dans les années deux mille, l'objectif de la dérégulation a progressivement été remplacé par celui d'une meilleure réglementation - terme qui désigne, dans cette partie consacrée aux expériences étrangères, aussi bien les lois que leurs textes d'application-, afin de réduire les coûts induits. Malgré le faible gain politique immédiat qui s'y attache, plusieurs pays d'Europe du Nord sont ainsi entrés dans cette démarche de long terme, convaincus de la nécessité de **favoriser un environnement des affaires attractif**.

- *La simplification : un objectif politique transpartisan et pérenne qui mobilise tout le Gouvernement*

Ainsi, les gouvernements de Suède, des Pays-Bas et d'Allemagne se sont-ils engagés sur des programmes pluriannuels de simplification, visant à réduire la complexité, les coûts et les délais, prioritairement au bénéfice des entreprises. **Cet objectif semble faire consensus dans les pays où s'est rendue votre délégation**. La simplification figure dans les accords de coalition gouvernementaux de 2007 et 2010 aux Pays-Bas. En Suède, les gouvernements successifs ont tous mis la priorité, depuis dix ans, sur la

¹ OCDE, Éliminer la paperasserie. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE, 2003.

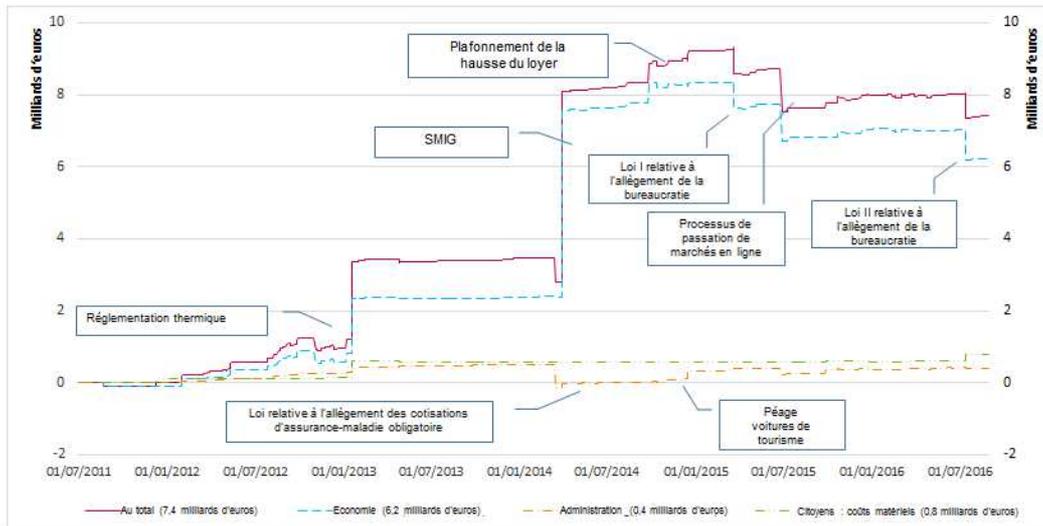
réduction du fardeau administratif pour les entreprises, pour laquelle il existe un consensus national, impliquant également le Parlement. En Allemagne, l'impulsion de la Chancellerie fédérale a été décisive depuis l'élection d'Angela Merkel en 2005. Mais tous les partis politiques, y compris ceux de l'opposition, ainsi que la fédération allemande des syndicats -DGB- que votre délégation a rencontrée à Berlin, approuvent le principe d'évaluation des coûts de la législation dès lors que cette évaluation n'empiète pas sur l'appréciation politique. **C'est pourquoi l'Allemagne s'interdit de mettre en balance les coûts avec les effets positifs potentiels** - d'ordre économique ou social- de la réglementation envisagée, effets plus complexes à expertiser et sujets à controverses en fonction des modèles économétriques retenus.

L'évaluation préalable des coûts est vue en Allemagne comme un moyen d'objectiver la décision politique, assurément pas de s'y substituer. Selon les mots de M. Stefan Naundorf, bras droit du ministre d'État en charge de la simplification auprès de la Chancellerie fédérale, M. Helge Braun, qui a publié un article à ce sujet dans la *Revue française d'administration publique* début 2016, « nous ne voulons pas remplacer la politique par les mathématiques mais nous voulons rendre la politique plus efficace grâce aux mathématiques »¹.

C'est ainsi que l'introduction du salaire minimum en Allemagne a pu faire l'objet d'un débat politique éclairé par l'évaluation préalable de l'impact financier de la mesure, impact non négligeable que le schéma ci-dessous permet de visualiser clairement:

¹ *Revue française d'administration publique* 2016/1 (N° 157).

Charges de réalisation annuelles (jusqu'en septembre 2016)



C'est donc en toute connaissance de cause que le salaire minimum a été introduit en Allemagne, la décision politique assumant le coût qu'elle occasionne. Lors de sa rencontre avec votre délégation le 2 novembre dernier à Paris, M. Stefan Naundorf a fait observer à vos rapporteurs l'impact qu'avait eu la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 9 février 2010 qui avait censuré des dispositions législatives réduisant des prestations sociales (lois Hartz IV) en raison d'un chiffrage insuffisamment rigoureux du minimum vital conforme à la dignité humaine : M. Naundorf a estimé que cette décision inattendue avait contribué à renforcer la légitimité des études d'impact préalable et à obliger le Parlement à décider sur la base de chiffres fiables et de modes de calculs pertinents, justifiés de façon crédible.

Appuyée donc sur un consensus national, **la politique de simplification représente chez nos voisins une vraie politique publique d'ensemble qui implique tous les ministères en réseau et se traduit par une forme d'émulation entre eux** : ainsi, **en Allemagne**, chaque ministre dispose d'un secrétaire d'État notamment chargé de piloter la simplification dans le champ de compétence du ministère. L'ensemble est coordonné par un comité institué en 2006, qui est présidé par M. Helge Braun, lequel supervise la réalisation du programme de simplification par chaque ministère en réunissant tous les secrétaires d'État sur ce thème chaque mois, dans une salle adjacente à celle du Conseil des ministres. Cette organisation rappelle celle qu'a retenue le Royaume-Uni : l'implication des ministères y est assurée par la constitution d'un réseau entre les unités d'amélioration de la réglementation qui existent dans chaque ministère, supervisé par un secrétaire d'État chargé de la gouvernance normative. En Allemagne, le

ministère de l'économie joue toutefois un rôle pilote dans la simplification, ainsi que le ministère de la justice qui contrôle la qualité et la conformité juridiques de chaque nouvelle réglementation. **Aux Pays-Bas** aussi, c'est le ministère de l'économie qui pilote le processus de simplification, les ministères de la justice et de l'intérieur contrôlant la qualité des textes et leur constitutionnalité.

La mobilisation des ministères repose aussi sur la formation des fonctionnaires. Ainsi, en Allemagne, 2 000 à 2 500 agents des ministères ont été formés par la Chancellerie fédérale ; aux Pays-Bas, les fonctionnaires ont été formés au « cadre d'évaluation intégral », désigné par l'acronyme IAK en néerlandais et fixé en 2009 par le ministre de la justice pour obliger chaque ministère à examiner toutes les alternatives susceptibles de répondre à un besoin et à s'interroger sur la nécessité de prendre une nouvelle règle¹.

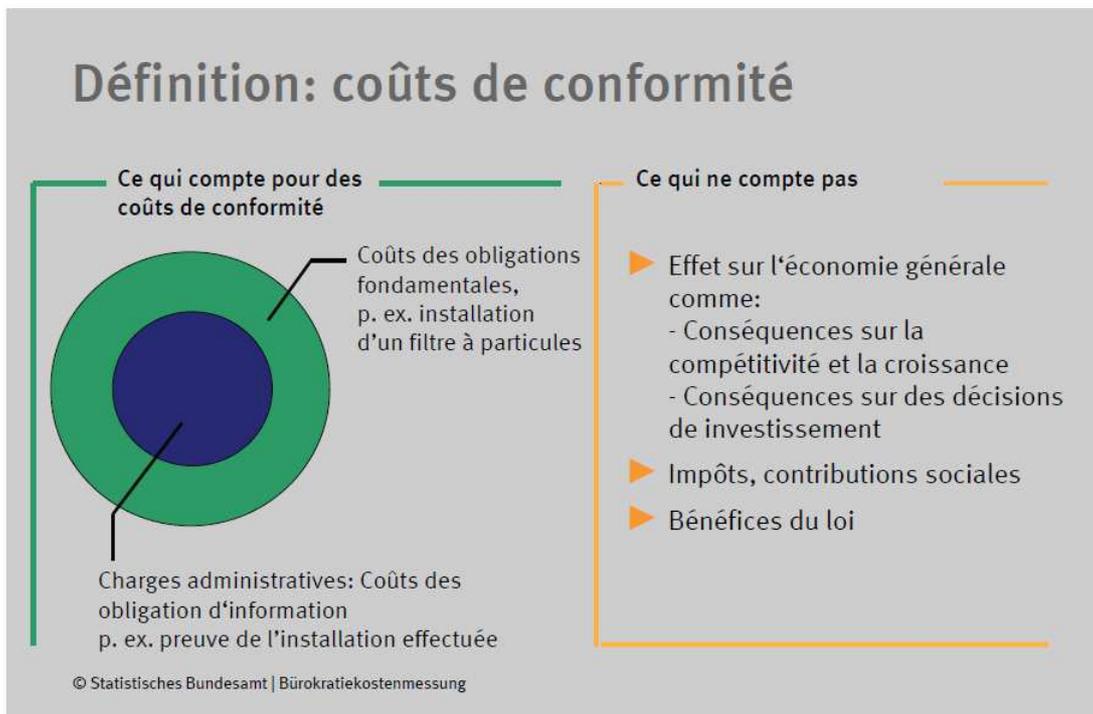
- *Une méthodologie rigoureuse d'évaluation des coûts de la réglementation : objectifs, indicateurs et suivi*

Le plus frappant pour vos rapporteurs est le caractère méthodique des politiques de simplification menées en Allemagne, Suède et aux Pays-Bas. Le processus passe toujours par un chiffrage de la charge administrative selon une méthodologie rigoureuse afin de pouvoir suivre son évolution.

Dans les années 2000, le **modèle de coût standard** -*Standard cost model* ou SCM- s'est progressivement imposé pour mesurer la charge administrative liée à une disposition réglementaire et la quantifier en termes financiers. Initié au Danemark, ce modèle a été adopté par divers pays européens et par la Commission européenne. On peut le présenter à grands traits comme reposant sur le calcul du produit de la population cible de la réglementation par le volume de démarches administratives résultant de cette réglementation et par le coût unitaire de chacune de ces démarches.

En Allemagne, la méthode d'évaluation arrêtée en 2006 se limitait ainsi à calculer l'incidence de la norme en termes de **coûts administratifs** (temps passé à remplir un formulaire pour remplir une obligation d'information, par exemple); depuis 2011, son champ s'est élargi pour prendre aussi en compte les **coûts de mise en conformité** (matériel à acquérir, par exemple), comme figuré sur le schéma ci-dessous transmis en l'état par l'office fédéral des statistiques :

¹ Il privilégie aussi les règles qui offrent une solution proportionnée et qui entraînent le moins de charges possibles, l'évaluation des coûts et charges devant être contrôlée. Cf. infra.



Par exemple, dans le cas de la loi sur le salaire horaire minimum, on évalue non seulement le coût bureaucratique -à savoir la nécessité de décompter maintenant les heures de travail-, mais aussi le coût de mise en conformité pour les entreprises qui se voient obligées de payer chaque heure travaillée au salaire minimum, donc parfois plus cher.

Afin d'assurer un suivi régulier de son objectif de réduction des coûts ainsi entendus, l'Allemagne (précisément, le Nationaler Normenkontrollrat -NKR- qui sera présenté plus loin) a élaboré un **indice global des coûts bureaucratiques**, doté d'une valeur 100 en janvier 2012 (1 point correspondant à 400 millions d'euros de charges administratives) et publié chaque mois depuis lors.

Aux Pays-Bas, l'évaluation des charges induites par les textes se fait aussi en recourant à la méthode SCM. Mais elle est complétée par le recours à une autre **approche, dite *Cost driven approach to regulatory burden (CAR)***, qui permet d'évaluer, à partir de la structure de coûts de l'entreprise, ce que lui coûte la loi. Cette évaluation, qui **complète l'évaluation résultant du SCM** par une approche de terrain, rejoint largement l'approche allemande élargie aux coûts de conformité en ce qu'elle évalue l'impact global d'un nouveau texte sur la vie de l'entreprise, et non seulement la charge administrative qu'il induit.

Sur ce fondement, chaque Gouvernement s'est fixé des objectifs et a mis en place des indicateurs pour assurer le suivi de la simplification.

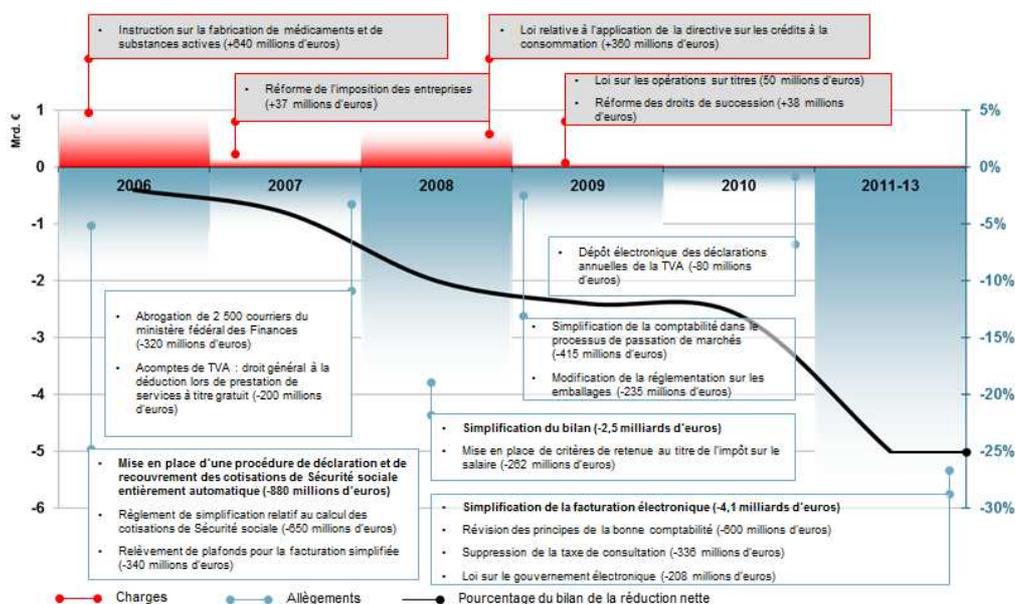
- Des résultats chiffrés

La **Suède** s'est fixée en en 2006 comme objectif de réduire de 25 % les charges administratives des entreprises d'ici 2012. La Suède n'a pas atteint l'objectif fixé à 25% mais, selon le patronat, **la politique menée a permis de faire économiser aux entreprises 750 millions d'euros de coûts administratifs chaque année entre 2006 et 2012**, économies qui s'inscrivent dans une politique générale en faveur des entreprises, notamment en matière fiscale: parmi les simplifications opérées, on peut relever que les données sont transmises par les entreprises une seule fois à l'administration des impôts qui a créé une base utilisable par toutes les administrations ; l'ensemble des administrations partagent aussi un portail commun d'information en ligne, où les informations sont présentées de manière analogue et comparable.

En Allemagne, de 2006 à 2011, le Gouvernement est, pour sa part, parvenu à baisser de 25 % les charges relatives aux obligations informatives, soit une **économie de 14 milliards** au terme de la législature (sur une charge bureaucratique globale évaluée à 50 milliards d'euros en 2006), représentée par le schéma ci-dessous. Votre délégation a été effectivement frappée par le sérieux avec lequel l'Allemagne s'est engagée dans la démarche de « débureaucratisation ».



Mesures essentielles visant à atteindre l'objectif de réduction de 25%



Aux Pays-Bas, le programme de simplification 2012-2017 a fixé comme objectif une diminution nette des coûts administratifs et de conformité de 2 milliards d'euros pour les entreprises (et 0,5 pour les citoyens et les administrations). 80 % des économies prévues ont déjà été dégagées. **Cumulés sur dix ans, les résultats de la politique de simplification néerlandaise atteignent 8 milliards d'euros, soit 1 % du PIB.**

- *Une réduction du stock de règles, souvent articulée avec la régulation du flux de normes*

Concernant l'élagage du stock de règles, il se fait par blocs successifs, en fonction des priorités identifiées avec les entreprises. L'Allemagne recourt à des lois de simplification, dont l'objet est d'abord de nettoyer le droit en abrogeant les dispositions qui ne sont plus appliquées, mais aussi de supprimer des charges administratives. Le ministère de l'économie, dont vos rapporteurs ont rencontré des représentants, a notamment présenté deux lois récentes qu'il avait portées, l'une adoptée l'an dernier, l'autre en cours d'adoption, pour réduire la bureaucratie au bénéfice des entreprises : il s'agit principalement de simplifier des procédures, dans les domaines fiscal, social et environnemental et de réduire certaines obligations statistiques, notamment pour les TPE. Le ministère s'est aussi félicité des progrès de la facturation électronique qui donne lieu à une coopération franco-allemande qui devrait permettre l'adoption prochaine d'un standard commun, qui pourrait s'imposer ensuite au niveau européen. M. Stefan Naundorf a indiqué que 25 % des lois en vigueur avaient été abrogées ces dernières années, sans que cela n'occasionne de réaction. Il a précisé que restaient en Allemagne 2 000 lois et 80 000 règlements environ (contre près de 400 000 normes en France), et 11 000 cas d'obligations d'informations. Il a expliqué que, lors de l'inventaire des normes effectué en Allemagne en 2006 pour connaître les coûts administratifs des entreprises, chaque ministère avait dû passer en revue les lois relevant de sa compétence pour identifier les normes à supprimer et qu'à cette occasion, il était resté **800 lois dont aucun ministère ne revendiquait la paternité, lois qu'il a qualifiées de « chiens errants » !**

En Suède, 12 ministères et 50 agences nationales ont d'abord **identifié**, non pas l'ensemble des mesures existantes - leur nombre global reste inconnu -, mais **les mesures qui entravaient le plus le développement des entreprises**. Ce rapport collectif a été proposé au Gouvernement suédois en 2007-2008.

La réduction du stock de règles est souvent articulée avec la régulation du flux de nouvelles normes, par la mise en œuvre d'une règle de compensation (type « 1 in, 1 out »). Aux Pays-Bas, cette compensation est normalement spécifique, c'est-à-dire qu'elle doit être prévue au sein d'un même ministère, mais, si cela n'est pas possible, la compensation peut être générique, c'est-à-dire assumée par un autre ministère. Le ministère de l'économie fait rapport tous les six mois sur les progrès accomplis dans le

cadre de l'objectif fixé par le Gouvernement. **L'Allemagne a introduit cette règle en 2015** dans l'espoir de stabiliser le volume de normes: la règle ne concerne que les coûts pesant sur les entreprises (à l'exclusion donc des coûts pesant sur les administrations ou les citoyens) et elle ne s'applique pas aux textes pris en application du droit européen ou du tribunal constitutionnel de Karlsruhe, aux réglementations temporaires (d'une durée inférieure à un an) ou aux urgences impérieuses. Entré en vigueur au 1^{er} juillet 2015, ce principe oblige chaque ministère, quand il crée de nouvelles charges, à en supprimer dans la même proportion. Le respect de la règle s'apprécie sur l'année civile et ministère par ministère, chaque ministre étant redevable de son solde en fin d'année devant le comité des secrétaires d'État à la simplification, à la Chancellerie fédérale. **La mise en œuvre de ce principe, qui est contrôlée par le NKR, a déjà permis, selon ce dernier, de dégager en un an un milliard d'économies pour les entreprises.**

Dans ces deux pays, le suivi régulier de l'exécution de l'objectif de simplification et les débats relayés dans les médias entraînent une forme d'émulation vertueuse entre les ministres qui doivent se justifier dès que leurs projets alourdissent le fardeau réglementaire des entreprises. Le rapport de la mission d'information sur la simplification législative publié par l'Assemblée Nationale en 2014¹ indique que le Royaume-Uni procède de même, le *Regulatory Policy Committee* établissant un classement des ministères².

2. La création d'un organe indépendant pour objectiver et accompagner le mouvement de simplification

En effet, **le pilotage de la politique de simplification –réduction du stock et régulation du flux- s'appuie sur des évaluations.**

Dès 1984, **l'Allemagne** avait mis en place à cet effet une procédure, dite des questions bleues : se référant à Montesquieu, le Conseil des ministres allemand avait effectivement décidé, en 1984, de passer tout projet de loi au crible de dix questions, telles que : « Faut-il vraiment faire quelque chose ? Faut-il faire une loi ? »... Mais, dans la pratique, les études d'impact restaient très insuffisantes et la rubrique « alternatives à la réglementation » était rarement remplie. Le nombre de lois n'a cessé d'augmenter. À la suite de plusieurs rapports, **le Gouvernement a décidé en 2006 que chaque projet de loi ou de décret serait accompagné d'une évaluation de la mesure des coûts engendrés par cette réglementation nouvelle et il a fixé pour ce faire une méthode à respecter par tous les ministères.** Cette étude d'impact est

¹ Rapport d'information n° 2268 (2014-2015) de Mme Laure de La Raudière, présidente, et M. Régis Juanico, rapporteur, au nom de la mission d'information sur la simplification législative de l'Assemblée nationale, 9 octobre 2014.

² Selon la qualité des études d'impact qu'ils lui transmettent.

produite dès que le projet de loi est soumis à la consultation interministérielle, donc avant son adoption en Conseil des ministres.

Aux Pays-Bas, en amont même de l'étude d'impact, il doit être établi qu'aucune autre solution que l'adoption d'une nouvelle norme ne peut être trouvée pour résoudre le problème identifié par le Gouvernement. Cette étape donne lieu au Royaume-Uni à une étude d'option. Les Pays-Bas exigent aussi que ne soient adoptées que les règles dont la faisabilité et le caractère proportionnel sont avérés, conformément au cadre IAK : chaque ministère doit passer ses projets de réglementation au crible de ce cadre IAK, sous la supervision du ministère en charge de la justice.

La nécessité de contre-expertiser en amont l'évaluation *ex ante* de l'impact des mesures envisagées s'est progressivement imposée : aux Pays-Bas, le processus de contrôle qualité interne à l'administration a trouvé ses limites et conduit à la **création de l'Autorité consultative de contrôle de la pression normative** (*Adviescollege toetsing regeldruk, ACTAL*) **en 2000** -pour un mandat de quatre ans, renouvelé depuis et sans doute appelé à l'être encore cette année-, organisme indépendant qui conseille le Gouvernement et le Parlement sur la manière d'éviter tout alourdissement des charges réglementaires. Il se compose de trois membres nommés par arrêté royal en raison de leurs compétences, et assistés d'un secrétariat de 12 personnes- issues des secteurs privé comme public- nommées par le ministre de l'économie. Son indépendance et son utilité ne sont pas contestées par VNO-NCW, puissante fédération patronale qui représente 80 % des entreprises implantées aux Pays-Bas et que vos rapporteurs ont rencontrée. ACTAL recourt souvent à des consultants externes pour exercer sa mission : sur son budget de 2,1 millions d'euros, 500 000 euros consistent en des frais d'études. ACTAL se saisit d'environ 200 textes par an, ceux dont l'impact lui semble le plus important ou sur lesquels il a pu être alerté par la société civile ou le Parlement. Il arrive aussi que le Parlement demande à ACTAL un avis sur ses propositions ou amendements, avis alors rendu en quelques jours au lieu de quatre à six semaines ordinairement, mais ACTAL n'a pas les moyens d'expertiser la plupart des amendements en temps utile. **En 2011, a été mise en place une commission administrative sur l'évaluation des effets (CET)** réunissant des représentants des différents ministères sous la présidence du ministre de l'économie pour évaluer les résultats des évaluations effectuées pour les projets les plus importants. L'avis de la CET, quoique non public, était réputé suffisant pour s'exonérer de celui d'ACTAL. Cette commission s'est auto-dissoute en moins de deux ans car, selon ACTAL, il est apparu que **le travail d'évaluation de l'étude d'impact ne pouvait être fait de façon objective si le ministère concerné était représenté, l'administration ne pouvant être juge et partie**. Le positionnement d'ACTAL lui vaut d'entretenir une « **saine tension** » avec le Gouvernement, selon les mots de son président, M. Ten Hoopen.

Au service de l'engagement pris de « mieux légiférer », le **Gouvernement suédois a été également conduit à créer en 2008 un Conseil de la réglementation (Regelradet)** qui a pour mission d'évaluer la qualité des études d'impact qui doivent accompagner toute mesure nouvelle envisagée par le Gouvernement. Composé de cinq membres, il s'appuie sur 11 collaborateurs et bénéficie d'un budget équivalent à 0,93 million d'euros. Il vérifie que ces études d'impact détaillent le but poursuivi, les solutions alternatives, la conformité avec le droit de l'Union européenne et le coût administratif prévisible. Il met en ligne un modèle de calculateur de coûts, à la disposition des administrations.

Entre 2009 et 2014, le Conseil a analysé plus de 1 000 études d'impact ; il a émis des avis positifs sur 38 % d'entre elles. Les avis du Conseil ne sont pas contraignants, et certains représentants du patronat suédois que votre délégation a rencontrés proposent qu'ils le deviennent pour mieux réduire les charges administratives pour les entreprises. L'Agence pour la croissance, qui relève du ministère de l'économie et travaille à améliorer les interactions entre administration et entreprises, prodigue désormais des formations aux administrations pour améliorer la qualité des études d'impact qu'elles soumettent au Conseil. **Depuis 2015, ce Conseil de la réglementation est devenu une direction générale autonome au sein de l'Agence pour la croissance, ce qui lui permet de bénéficier de moyens plus importants sans altérer son indépendance.**

De même, **l'Allemagne** a été conduite à identifier un organe indépendant pour certifier la qualité des études d'impact produites par le Gouvernement et rendre des avis publics. **Elle a ainsi créé par la loi le NKR en 2006**, qui compte dix membres non révocables, nommés par le Président de la République sur proposition de la Chancellerie, pour un mandat de 5 ans renouvelable, et n'ayant ni mandat politique ni fonction administrative. Son président, M. Johannes Ludewig, a frappé votre délégation par son charisme et son dynamisme : ancien président de la DeutscheBahn et ancien Secrétaire d'État chargé de coordonner la transition de l'Allemagne de l'Est, il est à la fois fin connaisseur du monde politique et du monde économique, ce qui donne un poids politique évident au NKR qui se pose comme une instance crédible de dialogue avec le Gouvernement. **Chacun de ses membres est le référent d'un à quatre ministères pour discuter, dans un esprit de collaboration et non d'affrontement, de l'évaluation des coûts, en amont de la présentation du texte en conseil des ministres.** Même s'il ne nie pas les résistances rencontrées, le NKR a indiqué à vos rapporteurs qu'une mécanique d'évaluation systématique des coûts bureaucratiques de chaque projet de loi avait été enclenchée, l'un de ses membres ayant parlé d'un véritable « **changement de culture** ». Ces évaluations chiffrées font ensuite l'objet de débats en Conseil des ministres et chaque ministre doit alors se justifier de la charge bureaucratique qui résulterait de son projet de loi.

Doté d'un budget d'un million d'euros environ, le NKR est assisté d'une équipe administrative de 15 membres. **Il s'appuie aussi sur l'office fédéral des statistiques, Destatis**, pour évaluer la qualité des études d'impact gouvernementales annexées aux projets de loi ainsi qu'aux projets de décret et aux propositions de loi soutenues par le Gouvernement. L'avis du NKR est très écouté et a déjà pu conduire à modifier des textes.

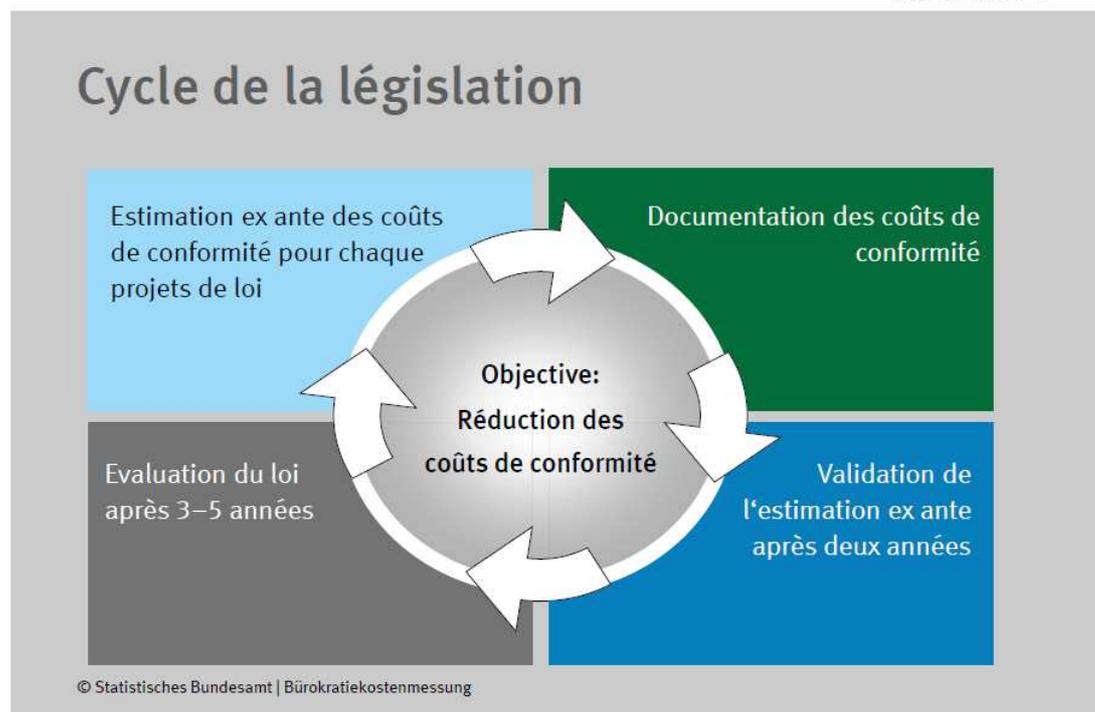
Alors que le texte n'en est qu'au stade de l'élaboration, ACTAL comme le NKR rencontrent des représentants des ministères : **l'étude d'impact ne fait donc pas l'objet d'un contrôle en bout de course, mais plutôt d'un échange infléchissant son élaboration.** Pour reprendre les mots de la représentante de la fédération syndicale DGB, on peut considérer que **le NKR a discipliné la politique**: en effet, les faits et chiffres entrent d'emblée dans la construction de la décision politique.

Enfin, le rôle des organes créés pour contrôler la qualité des études d'impact *ex ante* -ACTAL depuis 2011, comme le NKR- s'est récemment étendu vers le contrôle de l'évaluation *ex post* de la loi qui permet d'évaluer le fardeau administratif existant et qui a aussi vocation à nourrir les évaluations *ex ante*, selon un cercle vertueux. ACTAL ne procède pas véritablement à une évaluation *ex post* dans la mesure où il ne cherche pas à déterminer si la loi a produit les effets escomptés, mais il procède plutôt à un audit du poids économique du stock de normes qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation *ex ante* ; il mène cet audit par champs prioritaires, à commencer par la construction, la santé, le secteur social, la métallurgie, la logistique...

En Allemagne, Destatis a indiqué à votre délégation qu'il avait mission de vérifier, deux ans après, que ses premières évaluations, *ex ante*, étaient justes. Environ 60 agents de Destatis en sont chargés. À partir des données qu'il collecte, l'office évalue les coûts salariaux en fonction des branches professionnelles et des niveaux de qualification et le coût unitaire des démarches administratives et les met à la disposition des ministères pour faciliter l'évaluation du coût des mesures envisagées.

En outre, depuis 2013, tous les projets de loi qui engendrent des coûts bureaucratiques de plus d'un million d'euros font l'objet d'une évaluation *ex post* par le Gouvernement, entre trois et cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. **Ceci doit créer un cercle vertueux : planifier, faire, évaluer et tenir compte de l'évaluation avant de replanifier.**

Ainsi, la loi de 2011 instaurant un ticket modérateur de 10 euros à prélever par le médecin sur chaque consultation pour reversement aux caisses d'assurance maladie a finalement été supprimée, en raison des charges administratives trop élevées qui en résultaient pour les médecins (336 millions d'euros). Plusieurs *Länder* ont aussi introduit une clause de caducité *-sunset clause-* dans une partie ou la totalité de leurs lois -comme en Rhénanie du Nord Westphalie-, afin d'inciter à les évaluer avant d'éventuellement les ajuster ou les abandonner.



3. Un succès qui trouve néanmoins ses limites

Malgré ses succès, **la politique de simplification menée chez nos voisins rencontre des limites** : d'abord, de leur propre aveu et sans paradoxalement remettre en cause l'utilité des politiques menées, **les acteurs économiques continuent de dénoncer la complexité** : que ce soit la Confédération suédoise des entreprises -70 % des entreprises considèrent que le fardeau administratif ne diminue pas, malgré les efforts de l'État- ou, en Allemagne, les entreprises qui ne perçoivent pas non plus la baisse des coûts de la bureaucratie et déplorent plutôt la responsabilité croissante que l'État leur fait porter, par exemple à l'égard du travail au noir ou des atteintes à l'environnement commis par leurs sous-traitants, ou, pour les banques, à l'égard des informations à recueillir sur leurs clients depuis la crise financière. Le patronat néerlandais ne ressent pas non plus la simplification opérée, mais défend l'utilité d'ACTAL; il attend surtout une nouvelle dynamique de la mise en place de tests PME désormais imposés à tous les ministères en amont de toute nouvelle réglementation. Sans doute faut-il voir dans cette insatisfaction des entreprises un biais psychologique naturel qui consiste à prendre pour acquise toute amélioration et à se focaliser sur les complexités persistantes ou nouvelles.

Par ailleurs, dans chacun des pays, l'organisation institutionnelle et territoriale nourrit la complexité : en Allemagne, le caractère fédéral de l'État avec les *Länder* dotés de compétences exclusives (sécurité, police, éducation, culture) mais exerçant aussi, dans certains domaines, des compétences concurrentes avec l'État fédéral. Selon la dernière étude annuelle du Conseil d'État¹, la majorité de la réglementation se trouve ainsi édictée au niveau des *Länder*. Certains, comme la Saxe, se sont d'ailleurs dotés d'un équivalent local du NKR.

La Suède peine également à réduire le fardeau administratif local : les règles et normes nécessaires à l'obtention de diverses formes d'autorisations pour les entreprises sont très hétérogènes à travers le pays qui compte 290 communes et 21 régions. Pour y remédier, le Gouvernement vient de mettre en place une collaboration avec la Fédération des collectivités territoriales et mise sur le numérique pour accélérer le temps de traitement des demandes mais aussi uniformiser les règles applicables sur tout le territoire. À cet égard, une expérimentation est en cours dans le secteur de la restauration.

Surtout, dans les différents pays où s'est rendue votre délégation, la réglementation européenne, et sa surtransposition nationale, contribuent aussi à alourdir le fardeau réglementaire. C'est pourquoi, depuis peu, le NKR s'est engagé à contre expertiser les études d'impact de la Commission européenne qui accompagnent les projets d'actes européens, quand l'impact pour toute l'Union européenne (UE), évalué par la Commission, dépasse 35 millions d'euros. S'il n'a pas d'homologue à l'échelon de l'Union européenne, il appartient à l'association RegWatch Europe qui regroupe les organismes de contrôle de la charge réglementaire dans cinq États de l'UE: Allemagne, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni et République tchèque. Comme le président d'ACTAL qui, en raison de la grande ouverture de l'économie néerlandaise, prête une attention particulièrement soutenue à l'harmonisation et l'amélioration de la législation européenne, **le président du NKR plaide pour la création d'un homologue à Bruxelles, jouant le rôle de chien de garde - *watchdog* - européen**, et pour l'adoption d'un objectif quantitatif de réduction nette des charges réglementaires à l'échelle de l'UE.

B. UNE IMPULSION PARALLÈLE DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Les institutions européennes prennent néanmoins déjà part au mouvement de simplification initié dans plusieurs États membres. Elles mènent, depuis les années deux mille, des actions pour améliorer la qualité de la législation européenne : le premier accord interinstitutionnel européen sur la question remonte au 16 décembre 2003. Mais le faible taux de

¹ *Ibid.*, p. 139.

participation aux élections européennes de 2014 (42 % contre 62 % en 1979) a manifesté une désaffection des citoyens pour le projet européen et conduit à donner un nouvel élan à la politique d'amélioration de la législation.

Dans ses orientations politiques de 2014, qui ont servi de fondement à son élection par le Parlement européen, le président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, a ainsi déclaré : « Je veux une Union européenne plus grande et plus ambitieuse pour les grands enjeux, plus petite et plus modeste pour les questions de moindre importance ». Devenu président de la Commission européenne en 2014, M. Jean-Claude Juncker a nommé M. Frans Timmermans au poste de premier vice-président de la Commission, chargé de l'amélioration de la réglementation.

1. L'accord interinstitutionnel pour « Mieux légiférer » d'avril 2016

La Commission a alors proposé un **nouvel accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation, conclu entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne le 13 avril 2016.**

Cet accord rappelle d'abord la nécessité de **respecter les principes généraux du droit de l'Union, que sont notamment le principe de subsidiarité** (l'UE ne peut intervenir dans les domaines de compétences partagées que si et dans la mesure où elle peut agir plus efficacement que les États membres à leurs échelons national ou local) **et le principe de proportionnalité** (le contenu et la forme de l'action de l'UE ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire à la concrétisation des objectifs des traités), ainsi que la responsabilité des trois institutions d'élaborer une législation de qualité.

Il vise ensuite à poursuivre le processus de simplification de la législation de l'UE et de réduction des charges réglementaires en privilégiant le recours à l'harmonisation, à la reconnaissance mutuelle et à la refonte des actes juridiques. Les institutions s'engagent aussi à s'accorder sur le programme de travail annuel et pluriannuel en échangeant sur les principaux objectifs politiques pour la durée du mandat de la Commission, à recourir à des analyses d'impact régulières, à effectuer des consultations publiques, et à procéder à l'évaluation *ex post* de la législation existante.

2. Un visible reflux de la production normative européenne, assortie de consultations et d'études d'impact préalables

C'est dans cette optique que la Commission européenne a lancé dès 2007 le programme REFIT (acronyme anglais pour « réglementation affûtée ») destiné à simplifier la législation existante. Ce programme consiste à évaluer l'acquis réglementaire et adopter, le cas échéant, les mesures

correctives nécessaires. Depuis le lancement de ce programme, ont été recensées 200 mesures d'abrogations, de modifications ou de bilans de qualité (évaluant l'adéquation entre la réglementation et ses objectifs). Dans le même temps, **le corpus législatif européen a aussi été réduit par la suppression de 32 actes législatifs obsolètes. Il est prévu d'abroger encore 16 actes législatifs en 2017.**

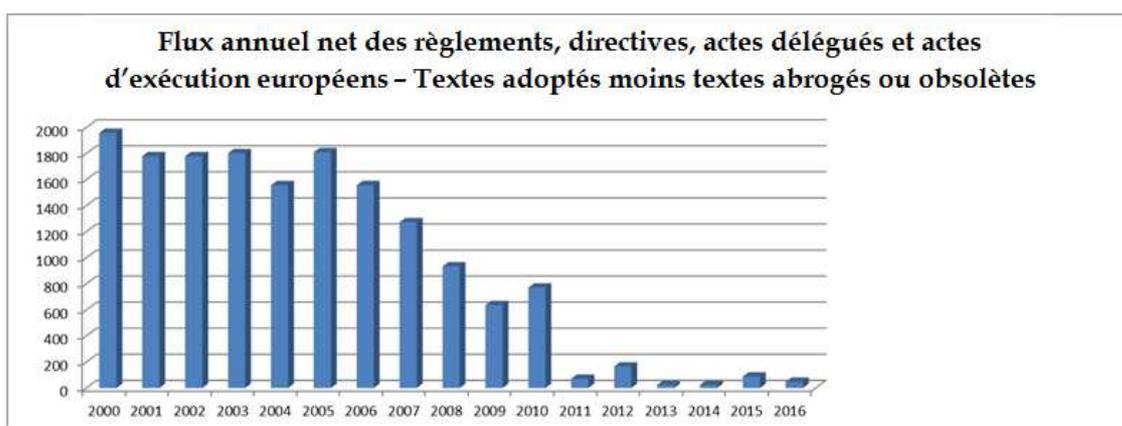
Sous l'impulsion du président Juncker, la Commission a créé en 2015 la plateforme REFIT, qui doit permettre d'aider au dialogue avec les États membres et parties prenantes sur les moyens d'améliorer la législation européenne existante ou en préparation. La plateforme réunit des experts des 28 États membres, du Comité économique et social européen et du Comité des régions, ainsi que des représentants des entreprises, des partenaires sociaux et de la société civile. Un site web spécifique permet aux parties intéressées de se prononcer sur l'incidence des règles européennes ou de proposer des moyens de les améliorer. La plateforme examine les contributions reçues et avait, à la fin du premier semestre 2016, formulé 17 avis auxquels la Commission s'est engagée à donner un suivi public. M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne, rencontré à Bruxelles le 20 octobre 2016, a souligné que la plateforme REFIT était en prise directe avec le collège des commissaires via le vice-président Timmermans, ce qui lui assurait un écho plus grand que celui qu'a connu son ancêtre, le groupe Stoiber, groupe de haut niveau créé en 2007 pour réduire la bureaucratie, qui était placé auprès d'un seul commissaire.

Il est difficile de mesurer la réduction effective de la charge bureaucratique résultant de ces initiatives, d'autant que Bruxelles n'a pas chiffré au préalable le niveau des charges à réduire et ne s'est pas encore fixé d'objectifs en la matière. M. Antoine Colombani, membre français du cabinet du vice-président Timmermans, a indiqué aux membres de votre délégation qui l'ont rencontré à Bruxelles, qu'un tel objectif général serait en fait délicat à fixer au seul échelon européen. En effet, l'adoption d'une norme européenne peut entraîner la suppression de 28 normes nationales, si bien que le coût résultant de cette nouvelle norme ne peut être considéré isolément de l'économie réalisée parallèlement dans les États membres.

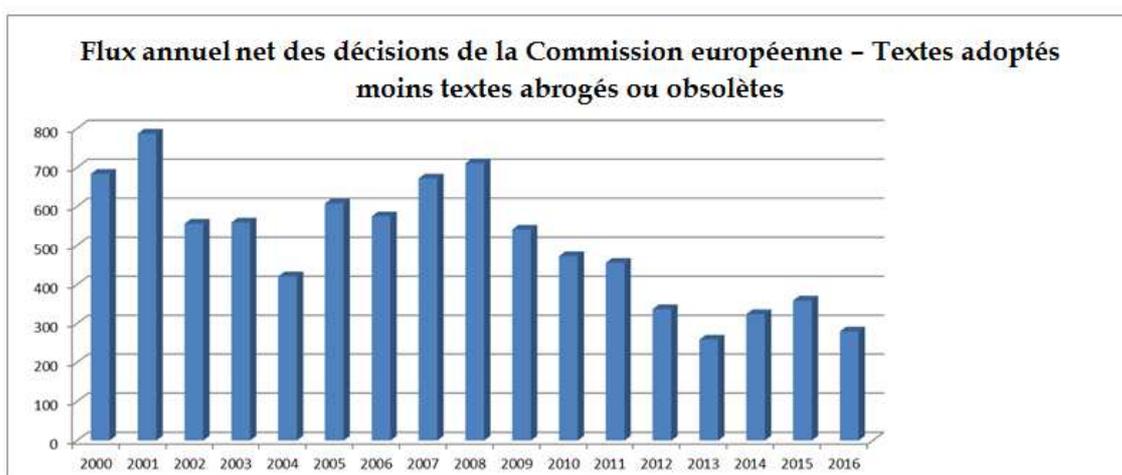
S'il n'est pas sûr que le stock de normes européennes régresse, il est certain que le flux progresse moins vite: la production de nouveaux textes a visiblement été freinée ces dernières années. De fait, la Commission n'a présenté au Parlement européen que 23 nouvelles initiatives pour 2015, alors qu'elle en proposait environ 130 en moyenne dans chaque programme de travail annuel au cours de son mandat précédent (2009-2014). Dans son programme pour 2016, la Commission n'a de nouveau présenté que 23 nouvelles initiatives et pour 2017, seulement 21. Ce recentrage de l'action européenne se voit aussi dans la diminution du nombre des propositions législatives découlant de ces initiatives: en 2011, la Commission proposait

159 textes législatifs, alors qu'elle n'en a proposé que 48 en 2015. En plus, sur ces deux dernières années, la Commission a retiré de la table de négociation 90 textes devenus obsolètes ou qui ne progressaient pas dans le cadre du processus législatif. Elle vient d'annoncer encore 19 retraits de textes pour 2017.

Les graphiques suivants, transmis à vos rapporteurs par le cabinet de M. Timmermans, permettent de visualiser ce **reflux de la production de normes européennes, qui concerne surtout les actes législatifs (règlements, directives, actes délégués) mais aussi les décisions et actes d'exécution.**



Source : Commission européenne, 2016.



Source : Commission européenne, 2016.

En outre, la Commission fait valoir son souci d'améliorer la législation en écoutant plus attentivement ceux qui vont devoir l'appliquer et de mieux mesurer l'impact de toute proposition de texte en recueillant des données probantes.

D'une part, avant d'adopter une proposition, la Commission procède à de premières **consultations publiques** sur la feuille de route correspondant à chaque initiative programmée; une fois qu'elle a publié une proposition législative, elle encourage un retour d'information des acteurs concernés pendant une période de huit semaines et met ces éléments à la disposition du Parlement européen et du Conseil pour éclairer le processus législatif¹. Depuis 2010, elle a ainsi procédé à 704 consultations publiques ouvertes. La Commission reconnaît néanmoins qu'elle doit mieux documenter le rendu qu'elle fait des consultations lancées.

D'autre part, la Commission européenne s'est engagée à renforcer les **analyses d'impact** de ses nouvelles initiatives. Depuis 2003, elle a ainsi préparé 975 analyses d'impact à l'appui de ses propositions. Ces études d'impact sont réalisées par les services de la Commission, même s'ils peuvent s'appuyer sur des études externes privées. Selon M. Jean-Eric Paquet, il faut dix-huit mois environ pour réaliser une étude d'impact.

Un **contrôle de qualité des analyses d'impact** de la Commission a été mis en place fin 2006 : un Comité d'analyse d'impact a ainsi été créé au sein de la Commission. Depuis le 1^{er} juillet 2015, le président Juncker l'a remplacé par un **Comité d'examen de la réglementation** (*Regulatory Scrutiny Board*), dont plusieurs membres de votre délégation ont rencontré la présidente, Mme Anne Bucher. L'objet de ce comité a été élargi : il est chargé de vérifier la qualité des études d'impact, mais aussi d'évaluer les principaux bilans de qualité et évaluations rétrospectives de la législation existante². Ces évaluations *ex post* sont une voie de progrès et ont vocation à nourrir les études d'impact. Mme Bucher a indiqué que certaines de ces évaluations, non encore publiées, révélaient des difficultés de mise en œuvre de la législation, surtout à l'échelon local.

Par ailleurs, sa composition a changé : le précédent comité comprenait les directeurs de la Commission, et reposait donc sur un jugement entre pairs ; le présent comité compte sept membres, tous nommés par la Commission européenne mais trois sont des experts extérieurs, les autres étant des fonctionnaires issus des services de la Commission³. Le comité d'examen de la réglementation peut solliciter un conseil *ad hoc* auprès des services et fonctionnaires de la Commission, ou auprès d'experts

¹ Il en est de même pour les projets d'actes délégués (actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif) et d'actes d'exécution, que prend la Commission pour assurer des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union. Désormais, ces projets d'actes sont eux aussi soumis à consultation pendant quatre semaines.

² Le comité d'examen de la réglementation a examiné 7 évaluations rétrospectives en 2016.

³ Les membres du Comité travaillent à temps plein pour le Comité et sont soumis au statut régissant les conditions d'emploi des fonctionnaires de l'Union européenne et au code de bonne conduite administrative de la Commission. Ces textes établissent des règles strictes en matière de déontologie, de confidentialité et de conflit d'intérêts. Les membres recrutés parmi les fonctionnaires de la Commission retournent dans leur direction générale d'origine au terme de la période de trois ans.

externes. Il peut aussi s'appuyer sur le Centre commun de recherche de la Commission : ce centre compte 2 à 3 000 chercheurs couvrant tous les secteurs et capables de construire des données et d'élaborer des scénarios. Il se trouve de plus en plus impliqué dans les études d'impact.

Le **mandat** de chaque membre est **de 3 ans non renouvelable**, ce qui donne une certaine indépendance au comité même s'il reste interne à la Commission. Mme Bucher juge préférable de maintenir ce comité au sein de la Commission car cela lui garantit un accès plus facile aux données internes de la Commission, ce qui est important au regard de la position de cette dernière dans le processus d'élaboration de la norme européenne.

Elle a fait part des **difficultés que rencontrait le Comité pour évaluer la qualité des études d'impact** : d'abord, la définition des coûts à considérer reste encore sujette à discussion. Il n'y a pas encore d'approche standard au sein de la Commission sur la quantification des coûts : faut-il mesurer les coûts strictement administratifs ou bien, plus largement, les coûts de mise en œuvre de la réglementation ? Faut-il surveiller les coûts ou la balance coûts/bénéfices ? Par ailleurs, l'Union européenne peine à calculer les coûts, faute de données. En effet, les États membres n'ont pas d'obligation de transmettre à la Commission les données qui permettraient de mesurer les coûts.

Les avis que rend le Comité d'examen de la réglementation doivent vérifier que, conformément aux lignes directrices fixées par la Commission, les études d'impact comportent :

- la description du besoin auquel il est proposé de répondre ;
- une étude d'option avec, le cas échéant, l'indication des motifs pour lesquels le recours à une simple recommandation (« soft law ») a été rejeté ;
- les consultations réalisées et leur teneur ;
- les façons dont les remarques formulées lors des consultations ont été prises en compte par les services à l'origine du projet de texte ;
- le cas échéant, les raisons pour lesquelles les préconisations formulées lors des consultations ont été écartées ;
- les raisons pour lesquelles les TPE ne peuvent pas être exemptées de la nouvelle réglementation envisagée.

Si le comité d'examen de la réglementation rend un avis négatif sur l'étude d'impact, ce qui arrive dans presque la moitié des cas, les services de la Commission peuvent soumettre une nouvelle version. Il est arrivé, il y a deux ans, qu'un second avis négatif soit alors donné. **Le collège des commissaires peut décider de s'écarter des recommandations du comité mais, selon M. Paquet, les commissaires sont peu enclins à le faire.** Il arrive que les études d'impact fassent l'objet de nombreuses discussions, comme ce fut le cas pour celle relative à la mise en place d'une taxe sur les transactions

financières. **Tous les avis du comité sont publiés en même temps que l'étude d'impact et la proposition de législation afférente.** Le Conseil est d'ailleurs tenu d'examiner l'étude d'impact avant d'entamer la discussion du texte sur le fond.

Certains États membres auraient préféré sortir le comité d'examen de la réglementation de la Commission et le rendre commun à la Commission, au Conseil et au Parlement européen. Toutefois, comme la Commission européenne, **le Parlement commence à faire ses propres évaluations.** Une Direction générale a été créée à cette fin il y a trois ans au Parlement européen, par agrégation de services existants mais aussi par le recrutement de scientifiques ou d'économistes semi-permanents. Ce service de recherche compte ainsi 340 personnes, dont une centaine de chercheurs. Il rend un avis public sur les études d'impact qui accompagnent les propositions législatives de la Commission ; il peut aussi évaluer les amendements substantiels qui sont déposés durant l'examen législatif de ces propositions¹. Mais cela prend au moins six mois car ces évaluations de l'impact économique des amendements sont externalisées, ce qui n'est possible qu'en raison du rythme spécifique de la procédure législative européenne. Une unité de l'évaluation de l'impact *ex post* élabore aussi des bases de données exhaustives de la législation nécessitant un suivi. De plus en plus, le service de recherche du Parlement européen évalue la mise en œuvre des législations en vigueur chaque fois que le programme de travail annuel de la Commission européenne prévoit de la modifier². Au total, c'est un **budget d'environ 10 millions d'euros que le Parlement européen consacre aux études.** Le Conseil des ministres, pour sa part, ne développe pas encore son expertise, bien que l'accord interinstitutionnel d'avril 2016 l'y engage.

Ainsi, vos rapporteurs relèvent que les institutions européennes sont mobilisés pour améliorer la législation. Mais la Commission estime que **des progrès sensibles ne pourront être obtenus qu'au prix d'une meilleure articulation entre institutions européennes et États membres.** Ne pouvant réaliser systématiquement une étude d'impact pour chaque pays, la Commission invite les États membres à contribuer à leur élaboration. Elle appelle aussi de ses vœux une revue du droit en vigueur, en commun avec chaque État membre. La Commission souhaiterait réunir les administrations et parlements nationaux, ainsi que le Parlement européen pour que chacun prenne sa part de responsabilité dans la nécessaire simplification. L'accord interinstitutionnel invite d'ailleurs les États membres à expliquer à leurs citoyens les exigences supplémentaires ajoutées lors de la transposition des

¹ Selon la communication (2016) 615 de la Commission européenne datée du 14 septembre 2016, le Parlement européen a déjà analysé les effets d'une trentaine de modifications législatives substantielles qu'il proposait.

² Ces évaluations reposent sur les informations fournies par les institutions de l'UE et par les gouvernements et les parlements nationaux et recueillies à la suite de consultations externes diverses.

directives en droit national et à en informer la Commission. **Sans minimiser la lourdeur de la machine bureaucratique européenne, vos rapporteurs sont convaincus qu'un changement dans la culture législative à l'échelle de l'UE peut se produire si tous les acteurs concernés s'y investissent et jouent leur rôle.**

II. MALGRÉ DES ATOUTS, LA SIMPLIFICATION À LA FRANÇAISE EN VOIE D'ÉPUISEMENT ET TOUJOURS À LA TRAÎNE

A. AU CRÉDIT DE LA DÉMARCHE FRANÇAISE : L'AMORCE D'UNE CULTURE DE LA SIMPLIFICATION

Si le bilan de l'action menée depuis 2012 en matière de simplification pour les entreprises apparaît mitigé à vos rapporteurs, cela ne les empêche pas de reconnaître quelques atouts de la démarche française.

D'abord, ils saluent le – rare - **pragmatisme** de l'approche française, qui consiste à s'attaquer prioritairement aux points d'irritation signalés par les entreprises. Cette approche a pour principale vertu d'initier une coopération entre entreprises et administration pour orienter la politique de simplification menée par cette dernière ; à ce titre, elle participe de fait à un changement de culture : lors de leur audition par vos rapporteurs, les représentants du Conseil de la simplification ont indiqué que, notamment, une prise de conscience de l'impact de notre réglementation et des délais de l'administration sur la compétitivité des entreprises était en cours au sein de plusieurs ministères, comme par exemple à la Direction générale « Prévention des risques » du ministère de l'environnement. Cette attention croissante aux besoins et ressentis des entreprises se manifeste aussi par l'élaboration des baromètres de la complexité vue par les entreprises, déjà évoqués : lors de son audition à Paris, M. Stephan Naundorf, conseiller à la Chancellerie fédérale d'Allemagne, a fait valoir l'intérêt de cette démarche et indiqué que son pays l'avait empruntée à la France.

Ensuite, vos rapporteurs reconnaissent avoir été frappés par le **dynamisme** des chevilles ouvrières de la politique de simplification pour les entreprises, que ce soit au sein du Conseil de la simplification, dont les membres sont bénévoles, au sein du SGMAP, ou au sein du Conseil national de l'industrie... Ensemble, ces acteurs œuvrent de l'intérieur à la transformation de l'État. Comme l'a fait valoir Mme Laure de la Bretèche lors de son audition, **le SGMAP s'emploie à développer une culture de la simplification dans chaque ministère**, qui fait parfois polémique et se trouve souvent dénigrée, les uns dénonçant la dérégulation masquée derrière la simplification, les autres critiquant la lenteur des progrès obtenus. Cette culture essaime tant bien que mal dans différents domaines de la vie publique : elle est naturellement très présente au sein de la Direction générale des entreprises du ministère de l'économie, qui est apparue à vos

rapporteurs particulièrement consciente de l'effet de levier que peut avoir la simplification pour l'économie, rapporté au faible coût de sa mise en œuvre ; dans la sphère sociale, qui a un grand impact sur la vie des entreprises, le SGMAP souligne l'existence d'une programmation de la simplification internalisée au sein de l'administration du ministère et reposant sur des interlocuteurs de bon niveau. Dans le domaine agricole, la simplification fait aussi l'objet d'une déclinaison spécifique : un comité pour la simplification de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (CoSAAF) a été mis en place en mai 2014¹. Sa composition a été élargie en mars 2016 pour associer les organisations professionnelles agricoles et les administrations concernées, au-delà du seul ministère de l'agriculture.

Participant également à la simplification, on peut citer l'émergence de projets innovants de modernisation de l'administration proposés par certains lauréats au titre du **fonds « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique »** du Programme des investissements d'avenir².

B. MAIS UNE DÉMARCHE INSUFFISAMMENT EFFICACE ET VOUÉE À S'ÉPUISER

1. Un portage politique trop superficiel pour changer la donne pour les entreprises

Assurément, l'implication initiale du Président de la République dans la politique de simplification, son incarnation en la personne d'un secrétaire d'État dédié et l'évocation d'un « choc » de simplification laissaient augurer une volonté politique réelle de rompre avec la bureaucratisation croissante de la vie économique.

Pourtant, **ce portage politique n'a pas suffi à changer la donne. Il a d'abord été desservi par sa discontinuité**, dont la première manifestation a été la rotation rapide à la tête du secrétariat d'État chargé de la simplification (trois secrétaires d'État en moins de trois ans, depuis juin 2014), mal français qui touche d'autres domaines de l'action publique.

À cette précarité du pilotage politique, s'est ajoutée une instabilité à la tête du Conseil de la simplification dont les deux responsables, nommés en janvier 2014, ont changé en l'espace de dix-huit mois. De surcroît, l'organisation administrative soutenant la politique de simplification a été

¹ Succédant au comité de simplification du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales créé par arrêté du 24 janvier 2003.

² Le fonds « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » est doté à hauteur de 126 M€. Le programme poursuit trois objectifs : développer les démarches de simplification engagées dans le cadre de la modernisation de l'action publique ; rationaliser et mutualiser les infrastructures informatiques au service de la transition numérique ; expérimenter des technologies et des services innovants susceptibles d'accélérer la modernisation de l'État.

fluctuante : l'équipe chargée d'animer cette politique, initialement rattachée aux services du Premier Ministre, a été transférée au sein du SGMAP fin 2015 et se trouve désormais hébergée à Bercy, loin de son ministre de tutelle. Le directeur du programme pour la simplification pour les entreprises a également quitté ses fonctions début 2016.

Corollaire de la discontinuité de son pilotage, **la politique de simplification, qui a une vocation transversale au service de l'objectif de compétitivité, n'a pas gagné une légitimité égale aux politiques sectorielles.** L'impératif de compétitivité n'est pourtant pas absent des discours ou de certains dispositifs comme le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) mais il reste principalement le souci d'un seul ministère, celui de l'Économie, dont la visibilité et le périmètre de compétences sont comparativement réduits par rapport à ses homologues des grands pays voisins et qui a encore perdu la compétence sur l'énergie à partir de 2007¹ et sur le commerce extérieur en 2014. Pour leur part, les politiques sectorielles -travail, santé, environnement- s'appuient sur des structures administratives fortes et anciennes et bénéficient de relais puissants, notamment associatifs, dans la société civile. Ainsi, **les différents ministères français gardent une tendance à élaborer des normes en silos** : ils n'utilisent pas toujours le même vocabulaire, ce qui crée de la complexité, et le travail entre eux n'est pas suffisamment coordonné. Lors de son audition par vos rapporteurs, Mme Bénédicte Caron, vice-présidente de la CPME, a ainsi indiqué que les entreprises avaient parfois le sentiment d'assurer elles-mêmes ce travail de coordination entre les ministères ! Elles regrettent aussi d'être plutôt assimilées à des fraudeurs potentiels qu'à des partenaires responsables, désireux de respecter la loi, soucieux d'assurer la protection de leurs salariés et des consommateurs, et susceptibles d'éclairer en amont le Gouvernement ou les organes d'expertise sur lesquels il se repose sur l'applicabilité de la règle envisagée et son impact au regard de la compétitivité.

De même, on constate que les ministres et leurs services ne tiennent pas assez compte de l'agenda européen et, régulièrement, travaillent à **l'élaboration de normes nationales qui anticipent, contredisent ou surenchérisent sur les règles européennes, au détriment de la compétitivité des entreprises françaises.** Les entreprises sont souvent tenues de respecter des normes techniques nationales, généralement adoptées au titre de la protection des consommateurs français ou, plus largement, du principe de précaution inscrit dans la Constitution depuis 2005. Or les principes de libre circulation et de reconnaissance mutuelle qui sont au fondement du marché unique européen diluent la protection ainsi accordée : une norme plus contraignante en France aura donc plus sûrement

¹ En Allemagne, le ministre de l'économie garde la responsabilité de l'équilibre énergétique d'ensemble, et le ministre de l'environnement a la responsabilité des énergies nouvelles.

un effet négatif sur l'emploi que positif en termes de protection des consommateurs.

De fait, il manque un débat approfondi, interne au Gouvernement, sur l'opportunité de nouvelles normes.

Il manque aussi un état des lieux de la complexité et des objectifs pour la réduire. La secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique en est convenue, lors de son audition par vos rapporteurs : « Tous ont le désir d'un tableau de bord avec chiffrage et objectifs chiffrés ». Si une approche comptable du stock de normes, qui aurait pu servir à réduire la charge administrative, avait été développée du temps de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), de 2006 à 2012, Mme de La Bretèche a indiqué que cette approche avait été abandonnée en raison du temps excessif qu'elle aurait mobilisé. Il a donc été préféré résoudre en priorité les points d'irritations signalés par les entreprises.

Si bien que, **tandis que les acteurs de la simplification s'évertuent à vider la baignoire normative à la petite cuillère, « le robinet qui remplit cette baignoire coule à flots »**, selon l'analyse qu'a confiée à vos rapporteurs Mme Françoise Holder, coprésidente du Conseil de la simplification !

2. Des études d'impact acquises en amont, mais trop formelles pour tempérer le « réflexe » législatif français

Dès les années 1990, la France s'est essayée aux études d'impact : deux circulaires, l'une expérimentale du 21 novembre 1995, l'autre, à vocation pérenne, du 26 janvier 1998, avaient cherché à en définir les modalités. Le rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par M. Dieudonné Mandelkern, en avait tiré un bilan décevant en 2002¹.

Devant ce résultat peu probant, confirmé par le Conseil d'État dans son rapport de 2006², et sur la proposition du Comité Balladur³ de 2007, le législateur a décidé, pour mieux lutter contre l'inflation normative, de hisser au niveau constitutionnel, **en 2009, l'obligation de présenter une étude d'impact pour tout projet de loi**. Cette obligation résulte de l'alinéa 3 de l'article 39 de la Constitution révisée en 2008 : « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique » et des articles 7 à 12 de cette loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

L'article 8 précise que cette étude d'impact doit être jointe au projet de loi dès sa transmission au Conseil d'État et déposée avec lui sur le bureau

¹ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/024000213.pdf>

² Rapport public 2006 du Conseil d'État – Sécurité juridique et complexité du droit.

³ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, Une V^{ème} République plus démocratique, La Documentation française, 2007.

de la première assemblée saisie. Il détermine ainsi son **contenu** : « Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation ».

« Ils exposent avec précision :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires. »

Les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont également soumis à étude d'impact, mais pour une partie seulement de leurs dispositions, à savoir les articles fiscaux ou affectant les ressources de l'année et les dispositions relevant du domaine facultatif et non exclusif de ces lois.

Sont toutefois exonérés de cette obligation d'étude d'impact les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de programmation des finances publiques, les projets de loi de règlement et les projets de loi prorogeant des états de crise.

Concernant les ordonnances, l'obligation d'étude d'impact est aménagée : le projet de loi qui habilite le Gouvernement à prendre des mesures par ordonnance doit être accompagné d'une étude d'impact mais allégée, définissant les objectifs poursuivis, recensant les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles, exposant les motifs du recours à une nouvelle législation, et précisant les conditions d'application

outre-mer. Mais le projet de loi de ratification d'une ordonnance¹ est exonéré d'obligation d'étude d'impact.

Quant aux projets de loi de ratification de conventions internationales, leur dépôt doit s'accompagner de documents précisant les objectifs poursuivis par la convention, estimant ses conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant ses effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

Enfin, les amendements et propositions de loi n'entrent pas dans le champ d'application de la loi organique de 2009 et échappent donc à toute obligation d'évaluation préalable. Le Gouvernement peut ainsi déposer des amendements aux projets de loi ou recourir à un parlementaire de la majorité pour déposer un texte sous forme de proposition de loi, et contourner l'obligation d'étude d'impact à laquelle il aurait dû se conformer s'il avait lui-même déposé ce texte sous la forme d'un projet de loi.

Concernant les projets d'actes réglementaires, aucun texte général ne vient rendre obligatoire la production d'une étude d'impact. Toutefois, l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que les projets de textes réglementaires «créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics sont préalablement soumis pour avis à une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), appelée à se prononcer sur leur impact financier». Le Premier Ministre a aussi donné instruction aux membres du Gouvernement, par les circulaires, déjà citées, des 17 février 2011 et 17 juillet 2013, **d'accompagner de fiches d'impact les projets de textes réglementaires² affectant les collectivités territoriales et les entreprises.**

Comme l'a confirmé Mme Laure de la Bretèche à vos rapporteurs, **on peut aujourd'hui considérer comme acquis le principe de l'analyse d'impact.** Mais son contenu reste sujet à critiques : alors que l'utilité des études d'impact se situe au moment où les choix sont encore ouverts, elles sont réalisées **très tardivement**, parfois juste avant la transmission au Conseil d'État du texte qu'elles accompagnent, et conçues **comme une formalité juridique plutôt que comme un outil d'aide à la décision publique.** Le Conseil d'État en prend acte dans sa dernière étude annuelle³ et reconnaît que « l'étude d'impact est généralement élaborée après le texte normatif », ce qui interdit de fait l'étape de l'étude d'option comparant les mérites du recours à un texte avec d'autres solutions possibles, y compris l'option zéro. Il est frappant que les mêmes critiques

¹ À moins qu'il ne comporte des dispositions nouvelles allant au-delà de la rectification d'erreurs matérielles dans le texte de l'ordonnance ou d'ajustements de cohérence juridique.

² Y compris les projets d'ordonnances.

³ *Ibid.*, p.103.

aient déjà été formulées il y a quinze ans dans le rapport Mandelkern déjà cité, qui avançait une explication que vos rapporteurs estiment toujours valable : « le mode de préparation des décisions gouvernementales dont le processus aussi bien que la gestion dans le temps semble contradictoire avec la conduite d'un exercice qui suppose à la fois un minimum de durée et une analyse objective des avantages et des inconvénients. »

M. Alain Schmitt, adjoint au Directeur général de la Direction générale des entreprises du ministère de l'économie, a confirmé à vos rapporteurs que les études d'impact étaient réalisées *in extremis*, tout en indiquant que, malgré tout, la charge administrative que génère l'obligation d'analyse d'impact pouvait représenter un frein à l'élaboration de nouveaux textes. En tout état de cause, les études d'impact sont manifestement **de qualité inégale**, quand elles ne prennent pas la forme d'une justification *a posteriori* d'un texte déjà ficelé¹. **La plupart de ces études sont décevantes pour ce qui est de l'analyse des options normatives**, c'est-à-dire qu'elles justifient peu ou pas la nécessité d'adopter une règle plutôt que de s'en tenir à du droit souple ou la pertinence du niveau de règle retenu pour mener à bien la réforme. De surcroît, **la majorité d'entre elles ne quantifient pas les effets attendus du texte**², même si, selon le rapport³ publié par la Commission pour le contrôle de l'application des lois du Sénat en juin 2014, « des progrès notables étaient à mettre au crédit des administrations ». On peut à cet égard citer le cas des études d'impact sur le projet de loi « transition énergétique »⁴, le projet de loi « biodiversité », qui, au terme de son examen parlementaire, compte 174 articles⁵ lesquels, selon M. Alain Devic, président de section au Conseil national de l'industrie, créent de nouveaux principes fondamentaux du droit de l'environnement difficiles à appliquer pour les entreprises, ou encore sur l'article du projet de loi « travail »⁶ prévoyant d'augmenter les heures de délégation. Il en est de même de l'étude préalable sur la mise en place du prélèvement à la source

¹ M. Vincent Aussilloux, directeur du département Économie de France stratégie, a indiqué à vos rapporteurs que la « manipulation » des études d'impact par les cabinets ministériels existait bel et bien.

² Dans l'étude réalisée par EY pour le Gouvernement afin d'évaluer le gain que les entreprises tirent des mesures de simplification, il apparaît que seulement 22 % des mesures de simplification étaient accompagnées d'une étude d'impact chiffrant, partiellement ou totalement, la réduction des charges en résultant.

³ Rapport annuel sur l'application des lois - Bilan de l'année parlementaire 2012-2013 et perspectives nouvelles, de M. David Assouline, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois n° 623 (2013-2014) - 17 juin 2014.

⁴ Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

⁵ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

⁶ L'article 16 du projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels proposait d'augmenter de 20 % le crédit d'heures de délégation syndicale. Concernant l'impact financier de cette mesure, l'étude se contente d'indiquer qu'elle « n'entraînera qu'une charge supplémentaire modeste pour les entreprises », sans la chiffrer, « à mettre en balance avec les bénéfices importants à retirer d'un dialogue social de meilleure qualité ».

de l'impôt sur le revenu qui ne donne aucune estimation chiffrée de la charge administrative que ce nouveau système va induire pour les entreprises ni de ses conséquences économiques en matière de dynamique des salaires.

Il n'est pas étonnant, au regard de leurs insuffisances, que les études d'impact soient peu exploitées par le Parlement : les débats en commission et en séance publique y prêtent peu attention ; elles sont également peu utilisées pour évaluer la loi *a posteriori*, car la plupart ne prévoient pas de critères permettant de vérifier rétrospectivement que la loi a bien rempli les objectifs qui lui étaient assignés.

Comment expliquer que les études d'impact ne parviennent pas à peser dans le processus d'élaboration des normes en France ?

D'abord, la portée de la réforme introduisant l'obligation d'étude d'impact a été atténuée par le Conseil Constitutionnel. D'emblée, lors de son contrôle de la loi organique, il a censuré plusieurs de ses dispositions : ainsi, il a écarté celles qui obligeaient à réaliser l'évaluation préalable dès le début de l'élaboration du projet de loi¹, au moment où son utilité est la plus grande puisque les choix d'options sont encore ouverts. Il a également censuré l'exigence de déposer l'étude d'impact d'une ordonnance à l'appui du projet de loi demandant sa ratification, alors même que la ratification confère aux ordonnances une valeur législative. L'esprit même de la réforme s'est donc trouvé affaibli d'entrée de jeu. Ensuite, le Conseil constitutionnel s'est montré peu exigeant à l'égard de la qualité des études d'impact des lois qui lui étaient soumises : ainsi, saisi le 26 juin 2014, suite à la dénonciation, par la conférence des présidents du Sénat, de la méconnaissance des exigences de la loi organique par l'étude d'impact accompagnant le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, **il n'a pas soutenu cette première tentative du Parlement de refuser l'inscription à l'ordre du jour d'un texte en raison de l'insuffisance de son étude d'impact**². Par cette

¹ Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 : la compétence conférée par le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution à la loi organique concerne la présentation des projets de loi par le Gouvernement donc, « s'il était loisible au législateur organique de subordonner, sous les réserves énoncées aux articles 11 et 12 de la loi organique, l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour de la première assemblée saisie au dépôt d'une étude d'impact, le législateur ne pouvait demander au Gouvernement de justifier de la réalisation de cette étude dès le début de l'élaboration des projets de loi. »

² Décision n° 2014-12 DC FNR du 1^{er} juillet 2014. D'une part, le Conseil constitutionnel a relevé que les règles de présentation des projets de loi avaient été respectées. D'autre part, s'agissant de l'étude d'impact, il a relevé qu'elle exposait les raisons des choix opérés par le Gouvernement et qu'elle en présentait les conséquences prévisibles. Dans ces conditions, il a considéré que l'étude d'impact répondait aux prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. En particulier, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il ne saurait être fait grief à cette étude d'impact de ne pas comporter de développements sur l'évolution du nombre des emplois publics dès lors que le Gouvernement ne mentionnait pas la modification de ce nombre dans les objectifs poursuivis par ce projet de loi.

décision validant un texte accompagné d'une étude d'impact ne satisfaisant pas aux exigences de la loi organique de 2009, le Conseil constitutionnel n'a pas contribué à une meilleure implication des administrations dans la qualité des études d'impact. Il a ensuite refusé en 2015¹ d'examiner le grief tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact d'une loi dès lors qu'il n'avait pas fait préalablement l'objet d'une contestation devant la Conférence des présidents de la première assemblée saisie.

Ensuite, le contrôle exercé par le Secrétariat général du Gouvernement sur les études d'impact des textes avant leur transmission n'a pas acquis une légitimité suffisante auprès des auteurs de ces projets de textes. Le guide de légistique établi par le SGG² présente de manière complète, voire ambitieuse, l'ensemble des règles, principes et méthodes qui doivent être observés dans la conception des textes normatifs (lois, ordonnances, décrets, arrêtés) et des études d'impact.

Il invite à se poser les bonnes questions sur l'utilité de la norme (la réforme répond-elle à une obligation juridique ou à un choix d'opportunité ? Quel est le niveau de norme adéquat ? Quel degré de précision faut-il retenir ?) ; il encourage aussi à formuler précisément les objectifs de la réforme finaux ou intermédiaires, et à déterminer des indicateurs qui permettront de mesurer, même indirectement, si ces objectifs ont été atteints.

Concernant l'étude d'impact proprement dite, il la définit parfaitement en indiquant qu'elle « s'attache à fournir une évaluation préalable de la réforme envisagée, aussi complète, objective et factuelle que possible. Elle ne saurait se comprendre ni comme un exercice formel de justification *a posteriori* d'une solution prédéterminée, ni comme une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme qui viendrait se substituer à la décision politique. Il s'agit au contraire d'une méthode destinée à éclairer les choix possibles, en apportant au Gouvernement et au Parlement les éléments d'appréciation pertinents (...). Cette approche permet d'apporter une démonstration rigoureuse de la nécessité d'un nouveau texte et de la proportionnalité de la réponse juridique envisagée».

Il préconise au ministère porteur du projet de texte de réaliser le plus en amont possible une étude d'options au lieu de rédiger d'emblée un avant-projet de texte, puis d'appuyer son étude d'impact sur des consultations variées³ et de réaliser une évaluation chiffrée, autant que possible.

Il décrit une méthode d'élaboration de l'étude d'impact reposant sur un dialogue entre le SGG et le ministère porteur, ainsi que les autres ministères avec lesquels la concertation est encouragée.

Enfin il appelle à examiner les conditions d'application dans le temps du texte envisagé : entrée en vigueur différée pour assurer aux entreprises (et particuliers) une prévisibilité suffisante et adapter leurs choix en temps utile, dispositions transitoires permettant de garantir une sécurité juridique pour les situations constituées ou procédures en cours, analyse de l'impact de la rétroactivité, le cas échéant, de certaines dispositions législatives.

¹ Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015.

² L'extrait de ce guide relatif à la nécessité de la loi est annexé à ce rapport. Le guide complet est accessible à cette adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>

³ Ne se limitant pas aux instances consultatives dont la consultation est légalement requise.

Le SGG fournit une assistance aux ministères dans l'élaboration des études d'impact : il assure des formations à cet effet à destination des fonctionnaires, notamment ceux en formation initiale à l'école nationale d'administration (ENA) ou dans les Instituts régionaux d'administration (IRA). Pour appuyer les travaux de quantification qui s'attachent à l'évaluation, il met à disposition des ministères un outil de simulation de la charge administrative de la réglementation (« OSCAR ») et les invite à se rapprocher de la mission d'expertise « simplification et évaluation » du Contrôle général économique et financier (CGEFI), corps de contrôle, d'audit et de conseil en gestion publique placé auprès du ministre de l'Économie et des Finances. Cette structure a été créée en 2012 et une convention conclue avec le SGG en 2012, renouvelée en octobre 2015, prévoit l'appui de cette mission pour l'expertise des études d'impact et pour la formation des administrations aux études d'impact.

Tous ces efforts manifestes, qui attestent d'une prise de conscience du poids des normes sur la croissance, n'ont pourtant pas produit leurs effets. Le dispositif reste peu lisible, même au sein des administrations : les avis rendus sur les études d'impact ne sont pas publiés et les effectifs mobilisés par cette contre-expertise des études d'impact préalables sont très réduits -quelques agents seulement au SGG et au CGEFI-. Le SGG n'est en réalité saisi de l'étude d'impact qu'au moment de l'envoi du texte en vue de sa publication ; le ministère porteur du texte n'est alors plus en mesure de remettre en cause son travail, un tel ralentissement lui paraissant illégitime à ce stade. De fait, **la priorité du SGG reste de « sortir les textes »** car, comme l'a dit à vos rapporteurs le Secrétaire général du Gouvernement, « à chaque conseil des ministres, on mesure le taux d'application des lois ». On est en droit de se demander si l'objectif d'assurer une publication rapide des textes n'entre pas en conflit avec l'objectif de limiter et simplifier la réglementation.

Il reste enfin l'étape du Conseil d'État : les études d'impact lui sont transmises en même temps que les textes qu'elles concernent. Le Conseil d'État veille à la sincérité et au caractère complet de ces études. Il a même la faculté de refuser d'examiner un projet de loi en cas d'absence d'étude d'impact ou de carence grave¹. Il lui arrive plus souvent, dans les avis qu'il rend au Gouvernement, d'inviter ce dernier à respecter ses obligations constitutionnelles en complétant l'étude d'impact avant le dépôt du texte. Le Gouvernement n'est toutefois pas lié par ces avis, qui n'étaient pas publiés jusqu'au 20 janvier 2015, date à laquelle le Président de la République a annoncé² vouloir leur donner publicité³. Surtout, **les appréciations que le Conseil d'État donne des études d'impact restent assez sommaires :** ainsi,

¹ Dans sa thèse de doctorat en droit public, L'obligation d'étude d'impact des projets de loi, M. Bertrand Combrade en donne quelques rares illustrations (p. 122).

² Dans un discours aux corps constitués.

³ Même si les avis du Conseil d'État sont consultables sur le site de Légifrance depuis mars 2015, l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 énonce toujours que les avis du Conseil d'État ne sont pas communicables.

dans sa délibération en date du 8 décembre 2014 relative au projet de loi dit « Macron », le Conseil d'État a déploré « le caractère lacunaire et les graves insuffisances de l'étude d'impact sur nombre de dispositions du projet » mais n'y a consacré que six lignes. Soucieux de favoriser une appropriation progressive de la loi organique par les auteurs des projets de loi, le Conseil d'État est convenu, dans son étude annuelle 2016 intitulée *Simplification et qualité du droit*, de la nécessité de relever son niveau d'exigence à l'égard des études d'impact. Néanmoins, **le Conseil d'État entend contrôler « le bien-fondé juridique de la mesure envisagée »**¹: les sections administratives du Conseil d'État ne disposent pas nécessairement des capacités d'expertise suffisantes pour apprécier la pertinence des évaluations préalables dans les domaines économiques, financiers ou environnementaux. Tout au plus ont-elles déjà pu déplorer que le Gouvernement ne présente pas la méthode de calcul utilisée pour estimer l'impact d'un texte. Il semble donc difficile d'imaginer qu'aujourd'hui le Conseil d'État soit en mesure d'apprécier le caractère réaliste des évaluations des coûts induits par le projet pour les entreprises.

Enfin, les études d'impact gouvernementales ne sont pas encore devenues l'objet d'un débat public nourri par des contestations argumentées. La culture de l'évaluation reste embryonnaire dans notre pays et le « réflexe » législatif demeure prégnant : lors de son audition par vos rapporteurs, le Secrétaire général du Gouvernement a considéré que ce réflexe allait de pair avec l'impuissance publique, qui va croissant en raison de la décentralisation d'une part, et de l'euphémisation et de la mondialisation d'autre part. Pour reprendre la formule du Professeur Guy Carcassonne, **la loi « est devenue une réponse, à défaut d'être une solution »**².

3. Des évaluations *ex post* insuffisantes

Le défaut de sérieux des études d'impact en amont des lois a son pendant en aval : l'insuffisance des évaluations de l'efficacité des lois. Ces études de l'impact *ex post* sont loin d'être systématiques. La quantification des effets a de toute façon ses limites ; parce que tout n'est pas chiffrable, la pertinence d'une action « s'apprécie plutôt par des comparaisons dans le temps (situation avant ou après la réforme) ou dans l'espace (expérimentations sur certains publics) », comme le reconnaît le Conseil d'État dans sa dernière étude annuelle³.

Le Parlement est le plus légitime à mener de telles évaluations *ex post*, même si beaucoup d'autres acteurs y contribuent : la Cour des comptes, France Stratégie, le Conseil économique et social... La

¹ Cf. Conseil d'État, rapport public 2013, p. 181.

² In « Penser la loi », Pouvoirs 2005/3 (n° 114).

³ Simplification et qualité du droit, Conseil d'Etat, 2016, p. 44.

méthodologie retenue reste incertaine, si bien que les résultats ne sont pas suffisamment rigoureux¹. Ces évaluateurs manquent souvent de l'expertise requise en économie, économétrie ou sciences sociales. Surtout, le recueil des données nécessaires à l'évaluation ou leur mise à disposition des évaluateurs ne sont quasiment jamais prévus dans la loi, l'étude d'impact *ex ante* définissant trop rarement les objectifs et les indicateurs permettant de les évaluer.

De telles évaluations *ex post* seraient toutefois très éclairantes pour légiférer à l'avenir. Lors de son audition par vos rapporteurs, Mme Bénédicte Caron, vice-présidente de la CPME, a ainsi fait valoir l'intérêt qu'il y aurait eu à faire un bilan de l'obligation, instaurée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, **d'informer les salariés en amont d'un projet de vente de l'entreprise**, sous peine de nullité de la vente. Cette disposition créait un risque juridique important pour les entreprises. Une évaluation du nombre d'entreprises rachetées par leurs salariés et du nombre d'entreprises qui ne l'auraient pas été sans cette obligation aurait été éclairante. **Le Gouvernement a finalement neutralisé le dispositif à peine un an plus tard**, dans la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, en permettant aux entreprises de s'affranchir de l'obligation d'information préalable des salariés par le paiement d'une amende.

De même, il serait nécessaire de s'assurer de l'application effective des normes: concernant l'exposition aux poussières de bois, et sans aucunement remettre en cause la légitimité de la prévention des cancers professionnels pouvant en résulter, il manque une évaluation de l'efficacité de la réglementation en vigueur. L'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) a mené une enquête² en 2008 qui atteste de dépassements très fréquents de la valeur limite d'exposition imposée par la France et même par l'Union européenne. La priorité aurait dû être d'évaluer l'efficacité du seuil européen et son respect et de n'envisager de l'abaisser en France que lorsque la majorité des entreprises l'appliquent. Or la France a décidé en 2005 d'imposer un seuil de présence de poussières de bois dans l'atmosphère cinq fois plus bas que le seuil européen, **réglementation qui se trouve de fait largement inappliquée, voire inapplicable** en raison de l'inadaptation des machines commercialisées au seuil français.

Une illustration du défaut d'évaluation *ex post* est aussi donnée par le **système de médecine du travail** : la visite médicale, pourtant obligatoire, n'est réalisée que dans 15 % des cas et peut relever de la formalité impossible en raison du manque de médecins du travail ou de la brièveté de certains contrats courts, ce qui place les employeurs dans une forte insécurité juridique. Parallèlement, les visites périodiques (annuelles ou tous les deux

¹ Cf. « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens », de Rozenn Desplat et Marc Ferracci, France Stratégie, septembre 2016.

² <http://www.inrs.fr/risques/poussieres-bois/ce-qu-il-faut-retenir.html>

ans) sont chronophages et peu ciblées, au détriment de la prévention. Si bien que le système ne joue pas pleinement son rôle de garant de la préservation de la santé au travail. Sans que soit évaluée l'efficacité globale du système, il a été décidé de différer dans le temps la visite d'embauche pour qu'elle n'en soit plus le préalable, sauf pour certains salariés en « surveillance médicale renforcée » (notamment les jeunes de moins de 18 ans)¹. Une telle adaptation à la marge ignore les autres moyens par lesquels il pourrait être répondu aux besoins de prévention des salariés et de sécurisation juridique des entreprises. **Seule une évaluation approfondie des résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis pourrait nourrir une véritable amélioration des règles**, en ce domaine comme en d'autres.

4. Les ambitions affichées : des mirages qui n'illusionnent pas les entreprises

Dans ce contexte où le flux de textes n'est pas endigué ni l'efficacité des lois mesurée, certaines mesures annoncées par le Gouvernement s'apparentent à des mirages auxquelles les entreprises ne croient plus.

Le premier de ces mirages est le gel des normes : le CIMAP du 18 décembre 2012 avait décidé la mise en œuvre du « **1 pour 1** », principe prévoyant la suppression d'une norme pour toute création de norme nouvelle. Le CIMAP du 2 avril 2013 a précisé qu'il s'agissait pour un ministère souhaitant édicter un texte nouveau de proposer une simplification correspondante, prioritairement dans le même champ et à l'égard des mêmes destinataires. À l'examen, ce principe, qu'une circulaire du 17 juillet 2013 préconise aux ministres d'appliquer, sonne bien creux : en effet, cette circulaire réserve la mise en œuvre de ce principe aux réglementations nouvelles, c'est-à-dire qu'en sont exclus les textes de transposition d'une directive européenne ou d'application de la loi, à savoir ceux commandés par une règle supérieure. Or, comme déjà souligné plus haut, 90 % des textes réglementaires sont pris en application d'une norme supérieure. Ainsi, **la règle du « 1 pour 1 », qui ne s'applique pas au domaine législatif, ne concerne même que 10 % de la production réglementaire**. Le directeur-adjoint de la Direction générale des entreprises s'est demandé si cette règle avait été appliquée sérieusement jusqu'à motiver le blocage d'un texte nouveau en cas de solde négatif. On peut aussi s'interroger sur l'interprétation finalement retenue pour cette règle, soit en nombre (une norme en plus, une en moins), soit en volume (une nouvelle norme créant tel volume de droit écrit impliquant la suppression du même volume de règles en vigueur), soit encore en valeur (une norme entraînant tel coût devant alors être gagée par la suppression de réglementations représentant une

¹ Cette mesure est entrée en vigueur en décembre 2016 suite à la publication d'un décret relatif à la modernisation de la médecine du travail, pris en application de la loi « travail » n° 2016-1088 du 8 août 2016.

charge équivalente). En outre, les compensations entre normes supprimées et créées ont pu se faire entre catégories d'usagers, des normes supplémentaires pour les entreprises pouvant être gagées par la suppression de normes supportées par des particuliers par exemple. On comprend donc aisément que, dans la confusion entourant manifestement la mise en œuvre de ce principe pourtant affirmé haut et clair, les entreprises n'aient pas enregistré une quelconque simplification de leur environnement administratif.

Autre mirage : la lutte contre la surtransposition du droit européen en droit français. Affichée comme une priorité dès le CIMAP de décembre 2012, cette lutte contre les écarts entre la réglementation nationale et les exigences minimales européennes figure en première place des 52 mesures annoncées en juin 2015. Il est alors annoncé, pour les nouveaux exercices de transposition, la mise en place, au deuxième semestre 2015, d'un processus explicitant et justifiant toute éventuelle surtransposition : le Gouvernement devait clairement identifier ces surtranspositions, les justifier et en évaluer l'impact. Plus en amont, un travail devait être amorcé dès le début des négociations afin de pouvoir les infléchir et aboutir à un texte européen dont les exigences minimales seraient plus acceptables. En novembre 2015, dans son étude *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer*, le Conseil d'État continuait de déplorer que les services des ministères responsables de la rédaction des textes de transposition ne soient pas mieux associés à la négociation des textes européens et que ceux chargés de la négociation à Bruxelles ne soient pas mieux informés des enjeux propres à la transposition des textes en cours de négociation. Or, selon les informations recueillies par vos rapporteurs, aucun processus nouveau n'a été depuis mis en place pour organiser systématiquement un tel rapprochement et infléchir la tendance¹.

Concernant les écarts déjà existants, le Conseil de la Simplification pour les entreprises annonçait qu'ils seraient recensés -le Conseil national de l'industrie ayant déjà identifié des cas de surtranspositions parmi les réglementations portant sur les processus de production et de commercialisation des entreprises- puis qu'ils seraient réévalués à la lumière des impacts de leur mise en œuvre en France et de la comparaison avec la pratique de nos voisins européens. Mais la promesse de leur réexamen sous l'angle de la compétitivité et de l'équilibre entre les intérêts économiques et les intérêts publics essentiels, notamment en matière de sécurité, de santé publique, de protection du consommateur ou de l'environnement, est restée lettre morte. **L'organisation française reste la même : elle réserve la préparation de la réglementation à une expertise académique réputée neutre, dont les conclusions ne sont pas confrontées à d'autres expertises et sont généralement reprises telles quelles par les autorités**

¹ Lors de son audition en décembre 2016, le MEDEF a indiqué à vos rapporteurs avoir dû réagir récemment à un nouveau projet de surtransposition d'une directive, relatif à la réparation des dommages causés par des pratiques anticoncurrentielles.

décisionnelles, sans assurer leur faisabilité et prendre en considération leur impact sur l'emploi. Alors qu'en Allemagne, les représentants des entreprises sont d'emblée associés à l'élaboration de la réglementation technique, **en France, la concertation avec les entreprises est considérée comme suspecte et n'a lieu qu'en aval.**

Certes, en septembre 2015, le ministre de l'économie, M. Emmanuel Macron, et la secrétaire d'État chargée de la simplification, Mme Clotilde Valter, ont demandé au Conseil général de l'économie et à l'Inspection générale des finances un rapport pour évaluer les surtranspositions à traiter en priorité et pour proposer des moyens destinés à limiter l'apparition d'écarts réglementaires injustifiés. **Mais le rapport qui leur a été remis en mars 2016 est resté confidentiel et la demande officielle que vos rapporteurs ont adressée au ministre de l'Économie pour que ce rapport leur soit transmis est restée sans réponse.** Quel usage le Gouvernement en a-t-il fait ? Effectivement, la pertinence des règles nationales au regard de leur impact n'est toujours pas questionnée.

Une troisième voie de simplification relève aussi de la mystification : le recours au « test PME » pour les projets à fort impact sur les PME. Figurant parmi les mesures concrètes du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi conclu en novembre 2012, le recours aux tests PME a fait l'objet d'expérimentations avant que le CIMAP du 2 avril 2013 confirme sa pérennisation. Un test PME consiste, en six semaines environ, à consulter un échantillon diversifié d'une quinzaine d'entreprises afin de mesurer la complexité perçue et d'évaluer l'impact sur l'activité d'une nouvelle réglementation et de recueillir les propositions alternatives des entrepreneurs. Depuis janvier 2009, la Commission européenne y recourt également -mais pas systématiquement- pour évaluer l'impact de ses principales propositions législatives et politiques sur les PME¹ ; une relance du dispositif est en cours depuis 2016, dans le cadre du projet européen « Mieux légiférer ». Le dispositif, expérimenté en France début 2013 sur deux textes, devait être mis en œuvre plus largement avec l'appui des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Les CCI étaient aussi mobilisées puisque M. André Marcon, président de CCI France, a indiqué à vos rapporteurs que des correspondants avaient été créés dans chaque chambre en 2013 en perspective de ces tests PME, qu'ils y avaient été formés mais qu'ils n'avaient jamais été sollicités.

De fait, lors de son audition par vos rapporteurs, M. Alain Schmitt, adjoint au Directeur général de la Direction générale des entreprises (DGE), leur a indiqué que **seuls 4 tests PME** avaient finalement été mis en œuvre

¹ C'est sur la base d'un test PME qu'en février 2009, la Commission a proposé de donner aux États membres la possibilité d'exempter les micro-entreprises de l'obligation de respecter certaines règles comptables.

depuis 2012¹, aucun ne l'ayant été depuis 2014. Les textes réglementaires aux impacts les plus majeurs pour les entreprises n'en ont malheureusement pas bénéficié. L'initiative de mener un tel test peut venir du service producteur de la norme envisagée, mais le Secrétariat Général du Gouvernement peut aussi l'imposer en vertu de la circulaire du 12 octobre 2015 : celle-ci prévoit qu'à réception de la fiche d'impact accompagnant tout projet de texte réglementaire ayant un impact particulièrement significatif pour les entreprises, le SGG examinera s'il a fait l'objet d'échanges avec le Conseil de la simplification pour les entreprises et, sinon, s'il doit faire l'objet d'un test PME. Or la DGE indique n'avoir jamais été saisie depuis. Le SGG s'en est expliqué à vos rapporteurs en indiquant que le temps manquait pour réaliser de tels tests, même si la DGE indique que la charge estimée pour la réalisation d'un test PME n'est que d'environ 30 jours homme et le coût de sa réalisation par un institut spécialisé indépendant d'environ 15 000 euros. **À nouveau, l'impératif de publication rapide des textes l'emporte visiblement sur celui de la simplification quand ils se contredisent.**

Et même si la France s'exonère de le faire, cela ne l'empêche pas de réclamer, parmi les mesures annoncées par le Conseil de la simplification en juin 2015, **que l'Union européenne teste l'impact des textes européens sur des panels de PME.**

La France ne peut plus continuer à afficher une volonté de simplifier pour les entreprises, tout en n'en prenant pas réellement les moyens. À soigner les symptômes plutôt que le mal, on expose au découragement et à l'autocensure les acteurs qui se consacrent activement à la simplification. Il est temps de reconnaître notre responsabilité collective, de nous interroger sur nos méthodes et d'appréhender autrement le système en son entier, sans quoi le fardeau administratif des entreprises ne pourra pas être allégé.

¹ *Ce que confirme le rapport La simplification : une dynamique à l'épreuve des faits, publié en octobre 2016 par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et par le Secrétariat d'État chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification. Il y est notamment indiqué deux des quatre textes ayant fait l'objet d'un test PME : le décret relatif à la signalétique commune de tri et l'arrêté relatif à la sécurité des transporteurs de fonds dans les lieux et zones sécurisés.*

CHAPITRE III - ALLÉGER LE FARDEAU ADMINISTRATIF DE NOS ENTREPRISES IMPLIQUE DE CHANGER DE MÉTHODE

Si la France continue à faire la même chose pour simplifier la vie des entreprises, il n'y a pas de raison qu'elle obtienne des résultats différents. Plutôt que donner l'impression de faire, il convient de prendre le mal à la racine et de régler les choses en profondeur. Plus qu'un choc immédiat, la simplification requiert une révolution culturelle, au service de la compétitivité de nos entreprises et de l'attractivité de notre territoire.

C'est pourquoi, forte des constats qu'elle a pu faire à l'étranger et de son analyse de la situation française, votre délégation propose de changer de méthode et de penser autrement la simplification, comme une démarche qualité.

I. PENSER LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES COMME UN PROCESSUS QUALITÉ AU BÉNÉFICE DE LA COMPÉTITIVITÉ

A. FAIRE DE LA SIMPLIFICATION UN OBJECTIF AU SERVICE DE LA COMPÉTITIVITÉ ET FAVORISER SON APPROPRIATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

Le caractère transversal de l'objectif politique de compétitivité, qui met en jeu l'ensemble des ministères, requiert une animation centrale forte. N'étant pas adossée sur des administrations anciennes et légitimes dans leur champ de compétences, la politique au service de la compétitivité et donc de l'emploi ne peut s'affirmer comme une priorité qu'à la condition d'un **portage politique pérenne au plus haut niveau**. C'est pourquoi votre délégation estime nécessaire d'inscrire la simplification dans la durée et, pour cela, d'en faire un sujet de consensus transpartisan. Les exemples étrangers démontrent que c'est une condition nécessaire, mais non suffisante, du succès.

Proposition n° 1 : donner la priorité à la compétitivité et l'emploi en inscrivant dans la durée la volonté de simplification pour les entreprises
--

C'est pour cette raison que votre délégation plaide pour conserver au Premier Ministre le rôle de pilote de la simplification des normes, en assumant de la mener prioritairement au bénéfice des entreprises, premières créatrices de richesse. Un **réseau dédié** devrait être structuré dans les ministères : l'objectif de simplification devrait être endossé par chaque ministre, qui pourrait charger un de ses secrétaires d'État de cette mission ; la coordination en serait assurée par des réunions régulières de ces

secrétaires d'État, dédiées à ce sujet, sous la supervision du Premier Ministre ou d'un secrétaire d'État placé auprès de lui et chargé de la simplification, sur le modèle allemand. **Le Premier Ministre ferait ainsi office de pilote de « crédits de normes »**, comme le ministre des finances pilote aujourd'hui les crédits ministériels. Cette vision est partagée par notre collègue députée, Mme Laure de La Raudière, convaincue de la nécessité de contrebalancer toute création de normes par des suppressions pour contenir le solde net de législation.

Pour s'assurer que le portage politique de la simplification aille au cœur des ministères, Mme Laure de la Bretèche, SGMAP, a suggéré à vos rapporteurs que **l'objectif de simplification figure dans la feuille de route que donne chaque ministre à ses directeurs d'administration centrale**, comme cela a été fait avec succès pour améliorer l'application des lois. La simplification requiert en effet la mobilisation des secrétaires généraux des ministères, de leur direction ou service juridique et de leurs services statistiques, mais aussi des directions métiers, qui sont les principales productrices de normes et aussi les plus à même de détecter les simplifications à opérer. Il conviendrait également de mieux valoriser l'action des fonctionnaires allant en ce sens.

Comme le suggère la dernière étude annuelle du Conseil d'État¹, **les services déconcentrés de l'État pourraient aussi contribuer** à la simplification : le secrétaire général de la préfecture pourrait en être chargé à l'échelon départemental et signaler les difficultés rencontrées sur le terrain, et un responsable des questions de simplification devrait également être désigné dans les services déconcentrés ne relevant pas de l'autorité du préfet (agences régionales de santé, directions régionales des finances publiques...).

Enfin, **certaines réglementations concourant à l'activité économique** relèvent de ministères (la justice pour le code de commerce, la recherche pour le Crédit impôt recherche) qui ne sont pas toujours prioritairement soucieux de la compétitivité des entreprises. Leur **rapatriement dans le champ de compétences du ministère de l'économie** serait à envisager pour assurer une meilleure contribution de ces réglementations à la croissance des entreprises.

Proposition n° 2 : assurer l'appropriation de l'objectif de simplification par les ministres et par les administrations en structurant un réseau dédié à cet objectif et piloté par le Premier Ministre

B. FAIRE DE L'ÉTUDE D'IMPACT UN OUTIL DE QUALITÉ DE LA NORME

Clef de voûte du pilotage d'une réduction nette de la charge administrative des entreprises, l'étude d'impact ne peut plus être élaborée dans les conditions de défaillance identifiées plus haut dans les pratiques

¹ *Ibid.*, p. 95.

actuelles du Gouvernement français. Trop souvent bâclée aujourd'hui ou utilisée comme plaidoyer *pro domo*, **l'étude d'impact doit devenir l'outil principal de qualité de la norme.**

Puisque les contrôles multiples que les études d'impact subissent aujourd'hui ne suffisent pas à assurer leur sérieux -comme démontré plus haut- et que l'expérience de plusieurs pays étrangers (Allemagne et Royaume-Uni notamment) atteste que les résistances des ministères ont été vaincues à partir du moment où le contrôle de la qualité des études d'impact a été confié à un organe indépendant de l'administration, **voire délégation soutient la nécessité d'introduire un regard extérieur sur l'étude d'impact, le plus en amont possible**: l'important est de faire valider l'évaluation produite par l'administration par des acteurs indépendants, au terme d'un dialogue à amorcer le plus en amont possible dans le but d'améliorer ensemble la qualité de l'évaluation finale.

Le tableau ci-dessous synthétise les caractéristiques des organes créés à cette fin dans plusieurs pays européens et à l'échelon de l'Union européenne, caractéristiques dont la France pourrait s'inspirer pour les adapter à sa situation particulière.

Pays	Nom de l'organisme	Date de création	Budget annuel	Membres					Secrétariat	Délai pour rendre un avis	Publicité de l'avis	Nature de l'avis
				Effectif	Profil	Indépendance	Nomination	Durée du mandat				
Royaume-Uni	Regulatory Policy Committee (RPC)	2009	950 000 €	8 membres	Personnes appartenant à la société civile (syndicalistes, économistes, entrepreneurs, spécialistes de l'audit, etc.)	Les membres conservent des activités professionnelles parallèles	Les membres sont nommés par le Premier ministre	3 à 4 ans	15 fonctionnaires	<ul style="list-style-type: none"> • 10 jours en cas de procédure accélérée • 30 jours en cas de procédure classique 	Oui	Consultatif
Allemagne	Normenkontrollrat (NKR)	2006	1 000 000 €	10 membres	Personnes appartenant à la société civile (monde de l'entreprise, monde associatif, monde universitaire)	<ul style="list-style-type: none"> • Les membres ne peuvent appartenir ni au Gouvernement, ni au Parlement, ni à l'administration • La durée du mandat est supérieure à celle des parlementaires et des ministres • Le président et le vice-président doivent être de sensibilités politiques différentes 	Les membres sont nommés par la Présidence de la République, sur proposition de la Chancellerie	5 ans, renouvelable une fois	15 fonctionnaires, dont 2 secrétaires administratifs et 13 experts spécialisés chacun dans un secteur	15 à 20 jours	Oui	Consultatif
Pays-Bas	Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL)	2000	2 100 000 €	3 membres	Personnes disposant d'une connaissance avérée des charges administratives	L'organisme n'est rattaché à aucun ministère, et ses membres bénéficient d'une totale indépendance tant à l'égard du Gouvernement qu'à l'égard du Parlement	Les membres sont nommés par arrêté royal	4 ans	12 fonctionnaires	6 semaines	Oui	Consultatif
Suède	Regelradet - Swedish Better Regulation Council (SBRC)	<ul style="list-style-type: none"> • 2008 : création de l'organisme • 2015 : intégration à l'Agence nationale des politiques de croissance et de développement régional 	930 000 €	5 membres	Personnes aux profils variés disposant d'une expérience en matière d'évaluation de l'incidence de la réglementation sur les entreprises	Les membres n'ont pas de mandat politique et bénéficient d'une indépendance au sein de l'Agence nationale des politiques de croissance et de développement régional	Les membres sont nommés par le Gouvernement	2 ans, renouvelable	11 fonctionnaires mis à disposition par l'Agence nationale des politiques de croissance et de développement régional	15 jours	Oui	Consultatif

Union européenne	Comité d'examen de la réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • 2006 : création du Comité d'analyse d'impact • 2015 : transformation en Comité d'examen de la réglementation 	7 membres	<ul style="list-style-type: none"> • Trois membres sont des fonctionnaires issus des services de la Commission européenne et travaillent exclusivement pour le Comité • Trois autres membres sont recrutés en tant qu'agents temporaires à l'extérieur de la Commission, sur la base de leurs compétences en matière d'analyses d'impact, d'évaluations <i>ex post</i>, et de politique réglementaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Les membres ne reçoivent aucune instruction en provenance d'autres institutions, organismes, offices ou agences lorsqu'ils élaborent les avis • Les membres sont tenus de déclarer tout conflit d'intérêts potentiel au président et peuvent être écartés, le cas échéant, de l'examen des analyses d'impact 	Les membres sont nommés par la Commission européenne	3 ans, non renouvelable	Le secrétariat est assuré par le Secrétariat général de la Commission européenne	Oui	Consultatif
------------------	--------------------------------------	---	-----------	---	---	--	-------------------------	--	-----	-------------

Source : Délégation sénatoriale aux entreprises, 2016

Proposition n° 3 : transformer les études d'impact -qui accompagnent les nouvelles règles- en outils de qualité de ces règles, grâce à leur contre-expertise indépendante du Gouvernement

C. FIXER DES OBJECTIFS CHIFFRÉS EN MATIÈRE D'ALLÈGEMENT DES CHARGES ADMINISTRATIVES POUR LES ENTREPRISES

Il n'est plus possible de simplifier de manière pointilliste, tout en prenant par ailleurs des décisions politiques qui se traduisent en normes nouvelles, nombreuses et coûteuses. Dans un tel contexte, annoncer des milliards d'économies pour les entreprises, grâce aux mesures de simplification, n'est pas crédible.

Pour en finir avec cette navigation à vue, votre délégation estime indispensable de mesurer le fardeau réglementaire qui pèse sur les entreprises: ceci permettra d'avoir **un référentiel « fiable et partagé »**, comme l'appelle aussi de ses vœux le Conseil d'État dans sa dernière étude annuelle; ceci permettra aussi à notre pays de **se comparer** avec ses voisins. Comme l'a fait observer à vos rapporteurs M. Vincent Aussilloux, directeur du département économie de France stratégie, une telle quantification des charges découlant du stock de textes mettrait en lumière le poids relatif de notre corpus juridique par rapport à celui d'autres États européens qui se fixent des objectifs analogues aux nôtres en termes de sécurité, de santé ou d'environnement.

Cet audit préliminaire de la charge administrative avait été esquissé par les pouvoirs publics lors de la mise en place de l'outil d'évaluation OSCAR (outil de simulation de la charge administrative et réglementaire) à compter de 2007, mais ce travail n'a jamais abouti. Depuis 2011, année des assises de la simplification, circule l'estimation de l'OCDE (jamais documentée plus avant) qui évalue à 60 milliards d'euros les charges administratives pesant sur les entreprises. Il serait nécessaire de mener à bien cet audit et, pour cela, d'arrêter une méthode de calcul pour l'évaluation des coûts qui garantisse l'homogénéité et la sincérité de la démarche. Pour faciliter les comparaisons internationales, le plus opérant serait de retenir le modèle de coûts standard, méthode éprouvée et adoptée par l'OCDE, l'Union européenne et plusieurs de ses États membres.

Aux dires de la directrice de l'iFRAP, auditionnée par vos rapporteurs, **le coût de ce chiffrage s'élèverait à 3 millions d'euros (selon un rapport non publié de l'Inspection générale des finances de 2007¹)**. Ce coût est à rapporter aux perspectives d'économies en termes de charges

¹ Rapport particulier sur l'élaboration d'un outil d'évaluation des coûts administratifs de la réglementation IGF n°2007-M-080-02, de MM. Philip Dane et Bruno Vincent.

administratives que les expériences étrangères rendent raisonnable d'espérer. Pour savoir où l'on va, il faut savoir où on est et d'où l'on vient.

Une fois ce chiffrage effectué, il deviendrait possible de se fixer des objectifs en termes de réduction nette des coûts pour les entreprises, ce qui implique non seulement de piloter la réduction du stock de règles en vigueur (qui permet une réduction brute des coûts) mais aussi de réguler le flux de normes nouvelles. **Des indicateurs pourraient alors être construits**, tel un indice global des charges bureaucratiques comme celui mis au point par l'Allemagne afin d'assurer le suivi des progrès effectifs de la simplification pour les entreprises. **Ce pilotage de la charge administrative nette doit pouvoir s'appuyer sur des études d'impact**, permettant d'évaluer l'alourdissement du fardeau administratif -en volume et en valeur- qu'un nouveau texte est susceptible d'occasionner pour les entreprises. **Il devrait obéir à une règle de compensation qui concernerait exclusivement les entreprises (les nouvelles contraintes pesant sur elles devant être gagées par des allègements de contraintes qu'elles-mêmes supportent)** : fixer cette règle à 1 pour 1 serait déjà une avancée importante, si elle n'était pas assortie d'autant de dérogations que la règle qui encadre aujourd'hui très partiellement la production réglementaire, et si elle s'appliquait aussi à la production législative, comme votre délégation l'avait envisagé¹. Mais ceci reviendrait seulement à geler la complexité en l'état, laissant ainsi penser que le stock de normes actuel est à son niveau optimal pour les entreprises, ce qui est difficilement défendable.

Proposition n° 4 : définir une méthodologie, chiffrer la charge administrative supportée actuellement par les entreprises, et se fixer des objectifs de réduction nette de cette charge, des indicateurs et des règles pour y parvenir

D. POSER DES PRINCIPES ENCADRANT LE RECOURS À LA LOI POUR LÉGIFÉRER MOINS ET MIEUX À DESTINATION DES ENTREPRISES

Premier acteur de la simplification, le Premier Ministre devrait **établir**, sous l'autorité du Président de la République, **un plan de mandat programmant des réformes globales et non ponctuelles** au service d'objectifs politiques définis. La mise en œuvre de ce plan de mandat nécessite assurément des **modifications législatives, mais non récurrentes** : le plan de mandat vise à stabiliser les normes et à assurer la sécurité juridique dont les entreprises ont besoin. Ainsi, le Gouvernement pourrait s'interdire de modifier toute disposition les concernant plus d'une fois par législature, sauf exceptions (qui pourraient être de plusieurs ordres : risque d'atteinte grave à l'intérêt général ou à l'équilibre des finances publiques ou étude *ex post* justifiant de modifier à nouveau cette disposition).

¹ Dans la proposition de loi constitutionnelle n° 214 qu'elle avait déposée le 2 décembre 2015.

Proposition n° 5 : établir et suivre un plan de réformes globales par mandat et s'interdire de modifier toute disposition juridique applicable aux entreprises plus d'une fois par législature

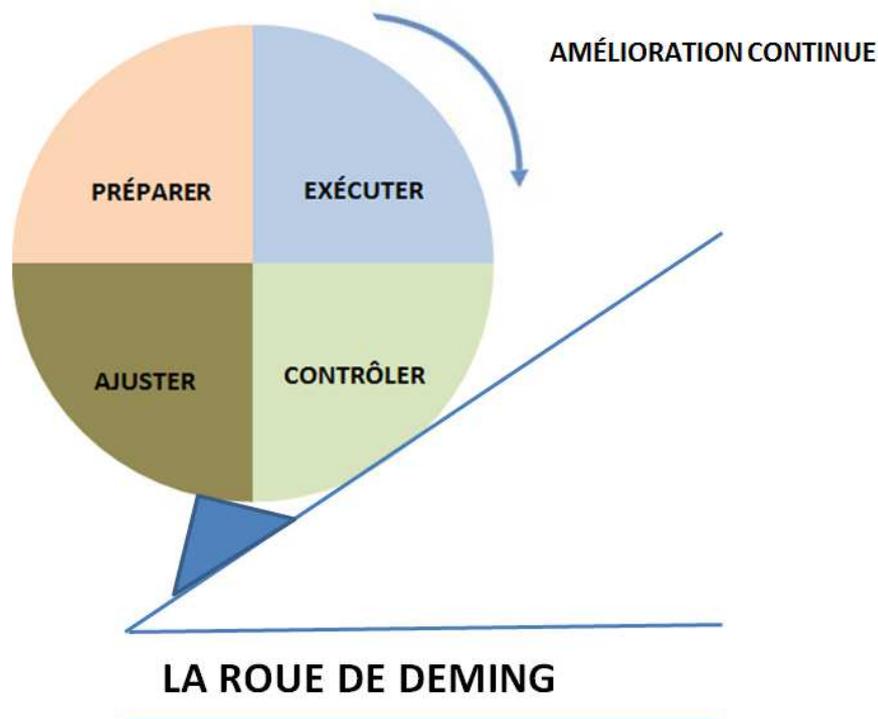
Afin d'encourager une évaluation systématique des lois avant de les modifier, votre délégation propose que soit introduite, **dans chaque nouvelle loi, une clause de révision imposant son évaluation** au bout d'un certain délai, comme en Allemagne où, depuis le 1er janvier 2013, toute loi créant des charges supérieures à 1 million d'euros doit être évaluée dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur¹. Ce type de clause, également usitée aux Pays-Bas, paraît préférable à la clause de caducité *-sunset clause* pratiquée au Royaume-Uni²- qui rend la loi caduque à une certaine échéance, contraignant à l'évaluer avant de décider sa reconduction, son abandon ou son ajustement. En effet, une telle clause de caducité augmente mécaniquement l'instabilité normative.

Proposition n° 6 : obliger à introduire dans les lois -créant une charge administrative substantielle pour les entreprises- une clause de révision imposant leur évaluation *ex post* dans les cinq ans suivant leur entrée en vigueur

Ceci doit permettre d'envisager autrement l'élaboration des lois, selon un **processus d'amélioration continue qui pourrait s'inspirer de la roue de Deming**, familière des entreprises engagées dans une démarche qualité. Il s'agit en effet d'enclencher un **cercle vertueux : préparer/ exécuter/ contrôler/ ajuster**, afin que les enseignements tirés de l'application des textes sur le terrain viennent nourrir les nouvelles initiatives du législateur. La roue reproduite ci-dessous permet de le visualiser :

¹ Ces rapports d'évaluation *ex post* ne sont pas publics en Allemagne : ils sont adressés au Gouvernement ainsi qu'au NKR, mais pas au Parlement.

² Obligatoire au Royaume-Uni pour toutes les mesures relevant de la législation secondaire (équivalent de nos décrets) d'origine nationale.



Ces propositions fondatrices déterminent une **nouvelle vision d'ensemble de la simplification pour les entreprises, appuyée sur un processus qualité.**

Dans ce cadre, le premier chantier de la simplification consiste à revoir le stock de règles en vigueur à la lumière des expériences acquises, y compris dans les pays voisins.

II. ALLÉGER LE STOCK NORMATIF EN LE RÉEXAMINANT À LA LUMIÈRE DES EXPÉRIENCES PASSÉES ET EUROPÉENNES

A. ALLÉGER NOTRE CORPUS JURIDIQUE DES NORMES OBSOLÈTES

Le chiffrage de la charge administrative supportée par les entreprises, tel que le propose votre délégation, suppose de **recenser** de manière exhaustive et précise **les lois et règlements** qui leur sont aujourd'hui **applicables**. Ce recensement permettrait **d'identifier les textes tombés en désuétude ou les dispositions qui ont été remplacées par des nouvelles** et d'abroger ou codifier formellement certains textes en vigueur.

L'expérience allemande montre que ce travail permettrait d'exhumer des dispositions oubliées qui alourdissent inutilement le paysage réglementaire.

Un tel **travail a déjà été partiellement engagé** en France **pour** ce qui concerne les **textes réglementaires rendant des normes techniques d'application obligatoire** : lors de son audition par vos rapporteurs, Mme Lydie Evrard, déléguée interministérielle aux normes et sous-directrice de la normalisation, de la réglementation des produits et de la métrologie à la Direction générale des entreprises du ministère de l'économie, a ainsi indiqué que le processus de normalisation faisait l'objet d'un réexamen avec les différentes parties intéressées pour qu'il permette de mieux associer les PME. D'ores et déjà, une revue de tous les textes réglementaires qui rendent des normes d'application obligatoire a été engagée afin d'identifier ceux qui font référence à des normes qui ne sont plus en vigueur ou qui paraîtraient obsolètes. Il est prévu que chaque ministère prenne en charge ce travail pour les textes dont il est porteur et présente ses premiers résultats très prochainement.

Sans doute la tâche consistant à **revoir plus largement l'ensemble des normes juridiques en vigueur** devrait-elle être assumée **par la Commission de codification, dont les moyens seraient alors à renforcer** dans ce but. L'effort de codification, qui contribue fortement à la simplification et à l'accessibilité du droit, doit par ailleurs être accentué. Dans sa dernière étude annuelle, le Conseil d'État invite lui aussi à fixer un nouveau programme de codification dressant une liste de codes à créer ou à refondre : le Conseil d'État vise prioritairement la refonte de certains codes devenus illisibles, comme le code général des impôts et le code de la construction et de l'habitation¹.

Proposition n° 7 : confier à la Commission de codification le soin de déterminer, après recensement exhaustif des textes applicables aux entreprises, ceux qu'il conviendrait d'abroger ou de codifier formellement

B. RÉINTERROGER NOTRE RÉGLEMENTATION EN COMPARANT SA PERFORMANCE AVEC CELLE DES ÉTATS VOISINS AU REGARD DES OBJECTIFS COMMUNS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Le travail mené au sein du Conseil de la simplification en ateliers mixtes réunissant administration et entreprises doit être poursuivi. Pour qu'il produise des fruits plus substantiels, votre délégation propose de l'approfondir par domaines, en commençant par ceux qui seront jugés prioritaires pour l'activité économique, et de l'éclairer avec les expériences passées et européennes.

¹ *Ibid.*, p. 110.

1. Rendre visibles les diverses sources de complexités et réévaluer leur nécessité

Il convient d'abord d'identifier les **diverses couches de complexité**, qu'il s'agisse des règles de droit, des procédures administratives mais aussi de la multiplicité des interlocuteurs: il s'agit de **réévaluer leur nécessité** pour parvenir à des simplifications substantielles, sans négliger pour autant l'impératif de sécurité juridique que nos collègues MM. Michel Delebarre et Christophe-André Frassa¹ appellent opportunément à mettre en balance avec la simplification.

Ainsi, la confusion qui entoure l'application du principe « Silence vaut accord » -en France comme d'ailleurs en Allemagne² où il est surtout utilisé par les *Länder*- devrait conduire à interroger chaque processus d'autorisation : si une autorisation est importante, il est préférable que la réponse de l'administration soit explicite ; si elle n'est pas importante, la réponse de l'administration peut être implicite mais, en ce cas, autant transformer l'autorisation en simple déclaration ou même la supprimer. Ainsi, **une revue des régimes d'autorisation et de déclaration devrait être menée** afin d'abroger les autorisations ou déclarations qui apparaissent disproportionnées, sous réserve toutefois que les compensations jugées utiles en termes de sécurité juridique ne privent pas la réforme de son intérêt pour les usagers. Dans sa dernière étude annuelle³, le Conseil d'État appelle aussi à réduire au strict minimum les procédures administratives, en prêtant attention aux conséquences réelles de leur abrogation.

Une mise à plat de la complexité de l'environnement administratif des entreprises serait utile et devrait être effectuée en partenariat avec elles. Ainsi, **dans le domaine social, la collecte des prélèvements versés par les entreprises mériterait d'être simplifiée autour d'un pôle social unique**, l'URSSAF, dans la ligne des préconisations avancées par le Cour des comptes en 2016⁴. Le maquis des mandats sociaux gagnerait aussi à être élagué : Mme Bénédicte Ravache, Secrétaire générale de l'Association nationale des DRH, a jugé que la « tuyauterie » liée au paritarisme mettait à mal l'efficacité des politiques publiques, notamment de la formation professionnelle, malgré sa récente réforme. Elle a appelé à **cartographier l'ensemble des mandats issus du paritarisme qui déterminent de manière opaque le**

¹ Cf. p. 13 de leur rapport d'information n° 395 (2014-2015) Droit des entreprises : enjeux d'attractivité internationale, enjeux de souveraineté, fait au nom de la Commission des lois et déposé le 8 avril 2015.

² Son introduction résulte en effet de l'article 13.4 de la directive « Services » 2006/123/CE du 12 décembre 2006 qui dispose que : « En l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé, conformément au paragraphe 3, l'autorisation est considérée comme octroyée. Toutefois, un régime différent peut être prévu lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie. »

³ Ibid. p. 114.

⁴ Dans son rapport public thématique, Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises, 2016.

fonctionnement de notre système social. Cette cartographie pourrait être réalisée en s'appuyant sur le Mandascop (MANDAts des organisations syndicales de salariés et d'employeurs : Savoirs, Compétences, Profils), que les partenaires sociaux ont eu besoin d'élaborer en 2012 pour s'y retrouver dans le millefeuille des dizaines de milliers de mandats syndicaux et patronaux et disposer d'un référentiel exhaustif des missions, activités et compétences nécessaires pour exercer les différents mandats.

Ces exemples prouvent la nécessité de rendre visible la complexité du système pour la mesurer et chercher ensuite à la réduire.

Proposition n° 8 : mettre à plat la complexité de l'environnement administratif des entreprises et réévaluer la nécessité des règles et procédures en cause pour parvenir à des simplifications substantielles

2. Comparer la performance des réglementations nationales en Europe au regard d'objectifs partagés

Ce travail partenarial administration/entreprises, consistant à interroger le pourquoi des règles en vigueur, doit mieux s'articuler avec l'échelon européen : à la fois avec Bruxelles, afin de faire le départ entre les obligations européennes et les obligations nationales relevant de la surtransposition, et avec les autres États membres pour **comparer la performance de notre réglementation avec celle d'États voisins qui ont le souci de la compétitivité de leurs entreprises tout en partageant des exigences comparables aux nôtres** en termes de santé publique, de protection du consommateur, de sécurité industrielle... Votre délégation soutient la suggestion que lui a faite M. Vincent Aussilloux, directeur du département économie de France Stratégie : réunir à Bruxelles les régulateurs nationaux pour comparer objectifs, indicateurs et résultats et pour confronter entre elles les expertises des pays européens.

La confrontation des expertises européennes est tout à fait décisive : en France, le Gouvernement s'en remet sur les sujets sensibles de santé ou d'environnement à des agences, dont l'indépendance est discutable et dont l'expertise n'est pas délivrée au terme d'une démarche collective. Or, sans doute au titre du principe de précaution, le Gouvernement ne remet pas en cause l'avis de ces agences et s'aligne généralement dessus pour réglementer, sans toujours veiller à l'applicabilité de la règle et sans confronter l'avis rendu à celui des agences homologues européennes ou de l'agence européenne quand elle existe, souvent dotée de moyens plus importants que les agences nationales et donc plus en mesure de faire appel à des points de vue divers. M. Alain Devic, Président de la section thématique Réglementation et simplification du Conseil national de l'industrie, l'a amèrement regretté devant vos rapporteurs.

L'exercice de comparaison avec d'autres États européens –à commencer par l'Allemagne– conduirait à définir des objectifs généraux mais aussi opérationnels ainsi que des indicateurs statistiques : ainsi, l'accidentalité des jeunes conducteurs dans les mois suivant l'obtention du permis de conduire pourrait être un indicateur pertinent de l'efficacité des réglementations qui encadrent les auto-écoles, particulièrement en France ; de même, la **santé des travailleurs** des entreprises françaises est-elle meilleure que celle des employés de l'Éducation nationale qui ne bénéficient pas de la médecine du travail ou que celle des travailleurs d'autres pays européens qui ont des syndicats de salariés tout aussi puissants que les nôtres pour la défendre et n'ont pas non plus de médecine du travail ? Vos rapporteurs estiment nécessaire de se poser de telles questions à l'évocation, par Mme Françoise Holder, présidente du Conseil de la simplification pour les entreprises, du cas de cet entrepreneur qui, ayant embauché des saisonniers mais n'ayant pas pu réaliser la visite médicale d'embauche en raison de l'engorgement de la médecine du travail, a subi une inspection qui a conduit à sa condamnation au paiement d'une amende si élevée qu'il a dû mettre la clef sous la porte.

On peut aussi souligner la spécificité française relative au montant des investissements consacrés aux **contrôles de la pollution** : selon une étude lancée par la Commission européenne en 2014 sur le coût cumulé de la réglementation européenne pour l'industrie chimique en Europe, dont M. Alain Devic, ancien président de l'Union des industries chimiques, a transmis les résultats à vos rapporteurs, « **ce montant en France est supérieur de plus de 30 % à celui constaté en Allemagne (alors que le poids de la chimie allemande est pratiquement le double de celui de la France) et de 300 % à celui constaté dans des pays comme l'Italie ou les Pays-Bas** ». De tels éléments chiffrés de comparaison ne peuvent être ignorés et devraient conduire à revoir la fréquence des contrôles de pollution en France.

Plus généralement, il apparaît que **la sévérité de notre réglementation n'assure pas nécessairement un niveau plus élevé de sécurité**. Ainsi, dans un audit publié en avril 2012¹, le Conseil général de l'environnement et du développement durable a constaté que la **législation environnementale applicable aux raffineries** était **plus sévère en France** que dans le reste de l'Europe sans garantir une sécurité meilleure. On peut y lire que, sur le fondement des éléments fournis par la Direction générale de la prévention des risques, **l'industrie du raffinage français connaît plus d'accidents que la moyenne européenne** : « les raffineries représentent dans l'Union européenne 24 % des accidents déclarés, contre 42 % en France, et les raffineries françaises concourent pour 26 % des accidents en Europe alors qu'elles ne représentent que 10 % des sites ». Ces chiffres accréditent la

¹ Cf. pp. 58-59 de ce rapport accessible à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000009.pdf>

position défendue par les raffineurs selon laquelle « **l'approche réglementaire présente des limites et peut conduire à privilégier la sécurité juridique au détriment de la sécurité physique ou technologique** ».

Proposition n° 9 : comparer la performance des réglementations nationales à celle des réglementations des États européens au regard des objectifs communs de santé, de sécurité ou de protection de l'environnement

III. RAPPROCHER LA CULTURE POLITICO-ADMINISTRATIVE DES BESOINS DES ENTREPRISES

Simplifier les règles en vigueur ne suffira pas à simplifier la vie des entreprises si la culture politico-administrative n'évolue pas également pour mieux rencontrer les besoins des entreprises.

A. ORIENTER L'ADMINISTRATION VERS UNE MISSION DE SERVICE AUX ENTREPRISES

1. Orienter l'administration vers le service aux entreprises

Pour que les entreprises bénéficient d'une réelle simplification dans leurs relations avec l'administration, il convient de **faire porter la complexité par l'administration plutôt que par les entreprises**.

À cet égard, la Cour des comptes, dans son rapport précité, indique que la direction de la législation fiscale utilise un indicateur de complexité en tant qu'aide à la décision des mesures proposées au ministre. Toutefois cet indicateur, qui n'est pas transmis au Parlement, ne distingue pas la complexité pour les administrations de celle pour les entreprises. Les projets de loi de financement de la sécurité sociale, pour leur part, comportent deux indicateurs de complexité des prélèvements sociaux, mais cela n'a pas conduit à réduire la complexité déclarative (l'un se dégradant continûment depuis le milieu des années deux mille, l'autre ne s'améliorant pas). **Les coûts de gestion induits par la collecte des prélèvements sociaux et fiscaux vont donc croissant.**

Votre délégation recommande donc de publier dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale des indicateurs synthétiques de complexité dédiés aux entreprises, au titre des principaux prélèvements en vigueur et des mesures proposées.

Plus généralement, la complexité des règles et procédures doit être gérée en interne par l'administration. C'est le fondement du principe « Dites-le nous une fois » qui amène les administrations à moins solliciter les entreprises et à mutualiser entre elles les données recueillies auprès des entreprises. **Ce n'est que depuis l'ordonnance du 7 mai 2015 que les administrations ne peuvent plus s'opposer mutuellement le secret**

professionnel dans les cas où elles sont déjà habilitées à obtenir l'information auprès de l'entreprise : le changement de culture ne fait que s'amorcer mais ce découplage des administrations devrait, à terme, faciliter les guichets unique et alléger les procédures imposées aux entreprises, notamment pour les commandes publiques et les aides publiques.

Ceci repose sur la connexion des bases de données entre ministères et avec l'URSSAF : il convient de prévoir le budget informatique nécessaire pour accompagner l'administration dans cette mutation essentielle qui consiste à faciliter d'abord la vie de l'entreprise¹.

Proposition n° 10 : orienter l'administration vers le service aux entreprises, en donnant la priorité à la simplification pour les entreprises et en gérant en interne sa propre complexité

2. Sécuriser l'environnement juridique des entreprises

Les entreprises ont besoin d'être accompagnées pour se développer. Or elles se sentent trop souvent en insécurité dans leurs relations avec l'administration, même si certaines administrations, comme la Direction générale des finances publiques (DGFIP), se distinguent par une attitude que les entreprises jugent plus coopérante.

Cet accompagnement passe notamment par la sécurisation de l'interprétation des textes. Cette sécurisation serait accrue par une **plus grande unification de la jurisprudence** : ceci pourrait résulter d'un recours accru à la procédure d'avis contentieux permettant à un tribunal de solliciter l'avis de la Cour suprême sur une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges. Dans sa dernière étude annuelle², le Conseil d'État fait valoir que cette procédure devrait être facilitée, en ce qui concerne la juridiction judiciaire, par la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle³ mais qu'elle gagnerait également à se développer au sein de la juridiction administrative. En ouvrant la possibilité de saisir le Conseil d'État d'une question, même si elle ne se pose pas dans un grand nombre de litiges, on pourrait utilement éviter l'apparition de jurisprudences divergentes.

Contribuant aussi à la sécurité juridique nécessaire pour les entreprises, les avancées en matière de **rescrit**, de **réponses-garanties**, de **certificat de projet**, déjà évoquées plus haut, doivent être soutenues. Dans le même esprit, les entreprises auraient **besoin d'une plus grande sécurité lors**

¹ Lors de son audition par vos rapporteurs, M. Jean-Pierre Viola, Conseiller maître à la Cour des comptes, avait ainsi déploré que des services publics majeurs ne soient pas dotés de budgets informatiques à la hauteur.

² Ibid. p.117-118.

³ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

des contrôles fiscaux. Lors de son audition par vos rapporteurs, M. Jean-François Clédél, Président de la commission Simplification du MEDEF, a fait part de son expérience d'entrepreneur : à la tête d'une entreprise en Allemagne, il a eu à connaître un contrôle fiscal. Après avoir régularisé les points signalés par le fisc allemand, il s'est trouvé en conformité de manière durable, alors que, selon ses mots, l'administration française « tire la pelote », sans que l'entreprise ne sache où et quand cela s'arrêtera. Il a fait valoir que cette incertitude juridique rendait difficile tout provisionnement, ce qui pouvait notamment entraver la reprise d'une entreprise sous contrôle fiscal.

Comme l'a souligné le rapport du Club des Juristes, *Sécurité juridique et initiative économique*¹, il est indispensable que l'entreprise puisse adresser à l'administration fiscale des questions sur certains points évoqués lors du contrôle, et non pas à son terme, les réponses fournies étant alors opposables à l'administration et ne pouvant être remises en cause à l'occasion d'un contrôle ultérieur. Un tel « **rescrit-contrôle** » risquant de rencontrer l'hostilité des vérificateurs, comme ce fut le cas pour le dispositif expérimental de « garantie fiscale »² abandonné depuis par l'administration, il conviendrait de consacrer ce dispositif au sein du Livre des procédures fiscales.

De même, il conviendrait de limiter la durée des contrôles fiscaux, certains pouvant s'étendre sur des années, et d'encadrer dans le temps la durée des interruptions intervenant au cours de ces contrôles. Votre délégation appuie même l'idée, avancée par le Club des juristes dans son rapport précité, de **sanctionner financièrement l'inertie de l'administration fiscale lors de la procédure contentieuse** : un dégrèvement d'office pourrait être prévu si l'administration fiscale ne répond pas, dans le délai imparti, à la mise en demeure du juge de produire ses observations.

Proposition n° 11 : sécuriser l'environnement juridique des entreprises, notamment en facilitant l'unification de la jurisprudence et en encadrant les délais et les incertitudes du contrôle fiscal

B. LIBÉRER ET RESPONSABILISER LES ENTREPRISES

Votre délégation aux entreprises appelle l'administration à changer de regard sur l'entreprise et à lui donner à la fois plus de liberté et de responsabilité.

¹ Sous la présidence de MM. Henri de Castries et de Nicolas Molfessis, mai 2015.

² Le rapport susmentionné explique que ce dispositif, équivalent au « rescrit-contrôle », a été expérimenté en interne par la DGFIP, sans grand succès, les vérificateurs n'adhérant pas à la mission de service de l'administration. (Ibid. p. 255)

1. Promouvoir une régulation par objectif et non par moyen

La tendance croissante de la loi à prescrire aux entreprises leur comportement jusque dans les moindres détails asphyxie les entreprises et nuit à l'innovation. La Direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie en est convenue avec vos rapporteurs. Elle a néanmoins fait observer que l'Union européenne tentait, depuis déjà une trentaine d'années, d'impulser une démarche dite « **nouvelle approche** », **qui consiste à fixer les exigences essentielles dans la réglementation et à laisser aux entreprises le choix des moyens**. Selon M. Alain Schmitt, directeur général adjoint de la DGE, cette nouvelle approche qu'il qualifie aussi de « **réglementation intelligente** » est de plus en plus promue dans le cadre français aussi : le recours à des normes volontaires, moyen privilégié pour atteindre l'objectif fixé par la réglementation, est ainsi encouragé. Néanmoins, il a reconnu qu'il existait encore des ministères prescripteurs, notamment dans le domaine environnemental, par exemple pour les rejets dans l'eau et l'air, et dans le domaine de la construction, où les conditions d'assurance deviennent des normes de fait. **Faire peser sur les entreprises une obligation de moyens au lieu d'une obligation de résultats est souvent coûteux pour celles-ci**, qui remplissent des obligations lourdes sans idée de l'objectif qui les sous-tend, **et pour l'administration** qui se trouve noyée sous les informations à recueillir auprès des entreprises.

Réserver à la loi la fixation des seuls objectifs à atteindre permettrait non seulement d'assurer un meilleur respect des domaines de la loi et du règlement, de préserver les parlementaires de la pression des groupes d'intérêt qui promeuvent des amendements très détaillés, mais aussi **d'ouvrir aux entreprises un espace de liberté pour trouver des solutions de mise en œuvre innovantes**. Sans doute ce report de la responsabilité sur l'entreprise devrait-il conduire à interroger le principe de précaution qui conduit le Gouvernement à adopter des mesures de prévention du risque de dommages environnementaux, même en l'absence de certitudes scientifiques, et à être d'une prudence extrême pour se prémunir contre le risque pénal. Aucun fondement juridique ne permet aujourd'hui, à l'inverse, de poursuivre l'auteur d'une réglementation qui aurait détruit des emplois sans améliorer véritablement la protection des salariés ou de l'environnement...

Dans le même esprit de responsabilisation de l'entreprise, votre délégation propose d'aller plus loin encore dans la simplification et de passer d'un système où tout est interdit sauf ce qui est autorisé à un système où tout est autorisé sauf ce qui est interdit.

Proposition n° 12 : promouvoir une régulation intelligente, qui prescrit les objectifs plutôt que les moyens et qui fixe des interdictions au lieu de prévoir des procédures d'autorisations
--

2. Privilégier la confiance *a priori*, assortie de contrôles *a posteriori* renforcés

Dans un contexte de réglementation intelligente, le poids de l'administration se fait moins sentir en amont mais se déporte sur l'aval : l'administration fait confiance *a priori* à l'entreprise, ce qui permet à celle-ci de gagner du temps et d'être plus libre dans ses projets, mais l'administration se doit alors de consacrer plus d'énergie au contrôle *a posteriori*.

Certaines administrations sont déjà entrées dans cette démarche de confiance: ainsi, la direction générale des Finances publiques (DGFIP) s'est engagée dans une démarche visant à éclairer l'entreprise dans ses choix fiscaux en rendant un avis « opposable », en contrepartie d'une plus grande transparence dans les informations données par les entreprises. Cette relation de confiance permet de renforcer la sécurité juridique et la stabilité fiscale. En octobre 2013, la DGFIP a débuté une expérimentation en ce sens, avec 14 entreprises volontaires, de tailles, de secteurs d'activité et de localisation différents. En septembre 2014, une deuxième vague d'expérimentation a été lancée qui concerne 10 nouvelles entreprises. L'expérience est prometteuse mais encore très limitée, peut-être faute de volontaires, les entreprises étant elles aussi dans une position de défiance à l'égard de l'administration : il convient donc **d'encourager ce modèle de relation de confiance pour favoriser sa diffusion à plus grande échelle.**

En ce qui concerne plus largement les procédures administratives, l'excès de détails, comme on le constate dans de nombreux formulaires Cerfa, infantilise l'entreprise et augmente la probabilité d'erreurs ou de dysfonctionnements, lesquels ralentissent la procédure et l'obtention de l'autorisation préalable requise. Votre délégation soutient que **la compétitivité des entreprises françaises et l'attractivité de notre territoire commandent de concentrer les moyens de l'administration sur les contrôles *a posteriori* plutôt que sur les exigences *a priori*** : au lieu d'attendre d'avoir tout vérifié en amont avant d'autoriser, l'administration devrait laisser émerger plus librement les projets tout en fixant le cadre d'obligations à respecter, et, si le projet devait finalement ne pas être conforme aux obligations fixées, sanctionner lourdement l'entreprise. Comme l'a fait observer à vos rapporteurs Me Leila Hamzaoui, présidente de la Commission Droit et entreprises du Conseil national des barreaux, « la France passe son temps à faire des normes compliquées et à chercher comment les contourner, les pays anglo-saxons cherchent eux à faire des normes auxquels se conformer. »

Or aujourd'hui en France, **le contrôle *a posteriori* aboutit trop rarement à une sanction**: les statistiques disponibles **en matière d'inspection du travail**¹ sont éclairantes à cet égard. Sur près de 300 000 interventions réalisées en 2013 par des inspecteurs du travail, 256 000 ont généré une suite conduisant à constater, dans 201.000 cas, au moins une infraction, mais seulement **2,7 % de ces infractions (soit 5 400 cas) ont donné lieu à un procès-verbal et seul le cinquième de ces procès-verbaux aboutit à une sanction**. Ce constat soulève la question de l'application de la règle de droit qui est posée, mais peut-être aussi la question de la pertinence de la règle elle-même ou de l'interprétation qui en est faite.

Proposition n° 13 : privilégier la confiance *a priori*, libérer les projets des entreprises après en avoir fixé le cadre, et concentrer les moyens de l'administration sur le contrôle *a posteriori* pour sanctionner efficacement le non respect éventuel des obligations fixées

C. PRIVILÉGIER L'ÉCHELON EUROPÉEN POUR RÉGLEMENTER LA VIE DES ENTREPRISES

1. Porter nos exigences dans la négociation des directives européennes

Comme l'a souligné l'étude du Conseil d'État publiée en novembre 2015 sur la transposition des directives européennes², l'organisation du travail gouvernemental n'est pas optimale : les équipes chargées de négocier à Bruxelles les directives européennes en cours d'élaboration sont mal connectées aux équipes chargées à Paris de transposer ensuite la directive européenne. Le Secrétariat général aux affaires européennes informe assurément les ministères des échéances européennes mais il n'est pas en mesure de mobiliser les services concernés dans chaque ministère et de les informer des arbitrages effectués lors de la négociation européenne des textes.

La posture souvent privilégiée par notre pays à Bruxelles est de défendre les plus grandes marges possibles **pour la transposition des directives européennes**. Puis, au moment de la transposition, il n'est pas rare que notre pays utilise les marges de manœuvre offertes par la directive pour **aller au-delà des obligations minimales** qu'elle fixe. Cette situation, déjà analysée plus haut, **nuît à la compétitivité des entreprises françaises, sans pour autant assurer une protection efficace de nos concitoyens** qui, dans un contexte de libre circulation et de reconnaissance mutuelle entre États membres de l'Union européenne, consomment des produits fabriqués ailleurs en Europe et soumis à des réglementations moins strictes. C'est

¹ Issu du rapport L'inspection du travail en 2013, publié par le Ministère du travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social, en décembre 2015.

² Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, Conseil d'État, 2015.

même une incitation à la délocalisation des productions, l'industrie nationale se voyant interdire de produire en France ce qu'elle peut produire dans d'autres pays de l'Union et réexporter en France.

Il apparaît donc nécessaire de repositionner nos efforts en amont de la négociation des textes communautaires pour convaincre nos partenaires européens du bien-fondé de nos exigences et éviter de disqualifier les entreprises françaises.

Proposition n° 14 : porter au niveau européen nos exigences plutôt que de les imposer au niveau national par des surtranspositions de directives qui disqualifient nos entreprises sans mieux protéger les Français

2. Proscrire les surtranspositions

Privilégier le recours aux règlements européens plutôt qu'aux directives permettrait d'éviter l'exercice de transposition et ses possibles dérivés : le règlement européen étant d'application directe, il suffit en effet de désigner l'autorité nationale chargée d'appliquer la règle.

Néanmoins, lorsqu'il sera nécessaire de transposer une directive européenne, il conviendrait de **procéder en deux étapes : d'abord, adopter sans délai un texte de transposition stricte de la directive**, texte qui se calerait sur le niveau le plus favorable à la compétitivité de notre économie et qui ne devrait pas comporter d'autres dispositions que celles strictement nécessaires à la transposition du texte européen en droit national ; **dans un second temps, et au terme d'une réflexion plus longue, des modifications complémentaires du droit** pourraient être envisagées par le Gouvernement, **accompagnées d'une étude d'impact** permettant d'évaluer le coût des ajouts ou des surtranspositions éventuellement envisagés. Le Gouvernement aurait ainsi à justifier les exigences qu'il propose d'ajouter à la réglementation européenne¹.

C'est dans cet esprit que votre délégation avait déposé en décembre 2015 une proposition de loi constitutionnelle² dont l'article 2 posait le principe d'une transposition stricte des directives européennes et rendait irrecevables les amendements aux textes de transposition qui tendraient à introduire des contraintes supplémentaires pour les entreprises par rapport à ce que prévoit la directive.

Il convient également de veiller, dans l'exercice de transposition, à assurer une meilleure articulation entre les dispositions transposées et le droit national : **il arrive que les obligations européennes mal transposées**

¹ En Allemagne comme au Royaume-Uni, toute surtransposition est interdite, sauf si elle est favorable aux entreprises nationales et dûment justifiée (cf. p. 122 du rapport d'information n° 2268 (2014-2015) de l'Assemblée nationale, déjà cité).

² Proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification législative pour les entreprises n° 214, déposée le 2 décembre 2015.

viennent s'ajouter aux dispositifs français sans cohérence d'ensemble. Nos collègues MM. François Calvet et Marc Daunis l'ont récemment dénoncé dans leur rapport d'information¹ proposant des simplifications en matière de droit de l'urbanisme et de la construction : « s'ensuit un empilement de réglementations qui, non seulement complexifie, mais reste tout autant sujet à interprétation ». Il convient donc de **mettre en adéquation le droit en vigueur avec les nouvelles obligations à transposer afin de simplifier leur application.**

Proposition n° 15 : transposer strictement les directives européennes en veillant à clarifier leur articulation avec le droit national, et éventuellement envisager dans un second temps des modifications complémentaires du droit après en avoir évalué l'impact

3. Mieux prendre en compte l'agenda européen en matière de réglementation applicable aux entreprises

Le Gouvernement français programme son activité normative sans prêter suffisamment attention à l'agenda de l'Union européenne. Ce défaut de coordination peut conduire la production normative nationale à entrer en contradiction ou à anticiper sur les règles européennes.

Le Conseil national de l'industrie a ainsi évoqué devant vos rapporteurs la réglementation des nanomatériaux : ce sujet, qui a émergé à la toute fin du Grenelle de l'environnement, a donné lieu à la mise en place d'une obligation de déclaration annuelle des usages et des quantités produites, distribuées et importées de substances à l'état nanoparticulaire. L'adoption de ce texte, qui n'existe qu'en France aujourd'hui et nulle part ailleurs en Europe, a pourtant été motivée par l'argument selon lequel ce décompte serait bientôt imposé par l'Union européenne. Le site du ministère de l'environnement décrit ainsi les choses : « Cette initiative est une première en Europe, et devrait être suivie par plusieurs États membres avec lesquels la France collabore très étroitement », formule qui accompagne couramment les **initiatives réglementaires de la France sans qu'un bilan ne soit jamais fait du nombre de pays suivant l'exemple français**². La complexité créée par cette obligation de déclaration a été dénoncée en 2015, mais les propositions de simplification alors avancées par le Conseil national de l'industrie se sont heurtées à l'opposition du ministère de l'environnement. Comme l'a fait observer M. Alain Devic à vos rapporteurs, la vraie simplification aurait été qu'il n'y ait pas de réglementation.

¹ Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier, rapport d'information (2015-2016) n° 720 de MM. François CALVET et Marc DAUNIS, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 23 juin 2016. Cf. p. 129

² En l'espèce, la Commission européenne se démarque justement de l'approche uniforme française et insiste sur la différence des risques induits par les différents nanomatériaux selon leur nature.

De même, Me Leila Hamzaoui, présidente de la Commission Droit et entreprises du Conseil national des barreaux, a déploré devant vos rapporteurs que la France se soit dotée, avec la loi dite « Sapin 2 »¹, d'un dispositif de lutte anticorruption sans considération des règles qui se préparent au niveau européen ou mondial ni des dispositifs déjà mis en place par les entreprises.

Plutôt que de devoir régler des difficultés qu'il se crée lui-même, **notre pays doit cesser d'anticiper sur la législation européenne et de se vouloir précurseur**, sans mesurer les dégâts collatéraux subis par les entreprises dans la compétition européenne et donc sans veiller aux conséquences en termes d'emplois.

Proposition n° 16 : assurer une meilleure coordination de l'activité gouvernementale avec l'agenda européen pour ne pas adopter de règles nationales anticipant sur des réglementations européennes et pénalisant nos entreprises dans la compétition européenne et mondiale

IV. MIEUX LÉGIFÉRER, SEUL MOYEN DE MAÎTRISER LE FLUX QUI NOIE LES ENTREPRISES

Pour mieux tenir compte des besoins des entreprises dans l'élaboration des nouvelles normes, il convient également d'améliorer la manière de légiférer, à la fois dans la phase amont du dépôt des textes, au cours de la procédure parlementaire et en aval.

A. ASSOCIER LES ENTREPRISES À L'ÉLABORATION DES PROJETS DE LOI

1. Mieux consulter les entreprises en amont

La production législative se fait encore trop souvent en « tour d'ivoire » au sein de chaque ministère. Chacun se sent propriétaire de son code. Une « logique de l'honneur » semble prévaloir, d'après les propos entendus par vos rapporteurs en auditions, et empêcher chaque ministère de tenir compte des intérêts des autres.

La consultation des entreprises en amont de la production de textes est le plus sûr moyen de mettre à bas ces féodalités en les amenant à intégrer leurs visions et à mieux les pondérer entre elles. À titre d'exemple, Mme Lydie Evrard, sous-directrice de la normalisation, de la réglementation des produits et de la métrologie à la Direction générale des entreprises du ministère de l'économie, faisait ainsi observer à vos rapporteurs l'importance

¹ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

de faire avancer ensemble les exigences économiques et environnementales. Elle soulignait que faire avancer trop vite les objectifs environnementaux pouvait être contre-productif : imposer des exigences environnementales telles qu'elles conduisent à la fermeture de sites n'est pas souhaitable, même pour l'environnement. M. Alain Devic, Président de la section thématique Réglementation et simplification du Conseil national de l'industrie, a évoqué devant vos rapporteurs le cas des règles antisismiques dont le calendrier d'application aux 12 100 sites SEVESO concernés engendre un coût si élevé qu'il remet en question la survie d'entreprises, certaines de taille intermédiaire.

Il importe donc **d'associer les entreprises à l'élaboration des normes aussitôt que possible**. Le Secrétaire général du Gouvernement a relevé que la consultation d'organismes divers (au nombre de 470) était déjà prévue par les diverses lois. La plupart de ces consultations ne permettent pas nécessairement de connaître le point de vue des entreprises et d'identifier les éventuelles difficultés d'application des normes envisagées : elles ne sauraient suffire. Il convient donc de **systematiser les consultations ouvertes et de rendre leurs résultats accessibles**, au moins aux contributeurs, comme le fait l'Union européenne par voie électronique.

Cette idée était avancée **dès 2008** en matière fiscale par M. Olivier Fouquet dans **un rapport**¹ qui **préconisait une consultation ouverte sur les dispositions fiscales envisagées**, trois mois avant le dépôt du projet de loi de finances (PLF) au Parlement, et proposait d'inscrire dans la loi organique relative aux lois de finances que les dispositions qui n'auraient pas été annoncées trois mois avant le dépôt du PLF les contenant ne seraient applicables qu'à compter de l'année suivante, sauf exception. Certains dispositifs fiscaux ont effectivement fait l'objet d'une large consultation, comme ce fut le cas en 2009 pour la réforme de la taxe professionnelle, mais c'est loin d'être systématique. La fronde menée fin 2012 par les entrepreneurs, qui s'étaient qualifiés de « pigeons », à l'encontre des projets de taxation à l'impôt sur le revenu des plus-values de cession d'entreprises avait contraint le Gouvernement à reculer. Cet épisode illustre bien la nécessité d'une concertation en amont.

Ces consultations requièrent du temps, sans doute plusieurs mois. Il n'est plus admissible que les représentants des entreprises soient consultés entre Noël et tout début janvier, comme l'a été le MEDEF sur le projet d'ordonnance réformant le droit des entreprises en difficulté², transmis par la Chancellerie sans étude d'impact ni exposé des motifs. **Sans doute faut-il pour cela accepter de prendre du temps en amont, mais au bénéfice d'une**

¹ Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche, juin 2008.

² Selon la note remise à vos rapporteurs par le MEDEF à l'occasion de l'audition de ses représentants.

amélioration de la qualité de la loi, de sa légitimité et donc de son effectivité.

C'est au prix de cette lenteur dans l'élaboration de la norme que l'on passera d'une norme imposée à une norme négociée, comme cela se pratique déjà aux Pays-Bas ou en Allemagne.

Proposition n° 17 : systématiser la consultation transparente des entreprises en amont de l'élaboration des normes qui leur sont applicables, ce temps « perdu » permettant de gagner en qualité, en légitimité et en effectivité de la loi

Parallèlement, votre délégation soutient la **nécessité d'intégrer des experts représentant les partenaires sociaux (entreprises et salariés) dans les groupes de travail des agences qui rendent des avis aux ministres sur des sujets techniques**, la coopération de tous dans ces instances assurant une prise en compte plus équilibrée des risques. Cette diversité d'approches est le meilleur moyen de garantir une neutralité de l'expertise rendue, en matière de sécurité et de santé au travail.

Enfin, votre délégation, constatant que le test PME n'est pas entré dans les pratiques administratives, propose de **rendre obligatoire la réalisation d'un test PME pour tout projet de réglementation applicable aux entreprises et de le prévoir également pour tout projet de loi les concernant**. Il importe aussi d'en publier les résultats en toute transparence. La réticence des administrations tient souvent au délai supplémentaire qu'induit le test PME : là encore, c'est un profond changement culturel que votre délégation appelle de ses vœux.

Proposition n° 18 : rendre obligatoire la réalisation d'un test PME -et la publication de ses résultats- pour tout projet de texte normatif (loi ou règlement) applicable aux entreprises

Une autre manière d'associer les entreprises à l'élaboration des normes qu'on envisage de leur appliquer est de développer leur participation à des expérimentations limitées dans le temps et dans l'espace. Le Gouvernement a initié en 2014 quelques expérimentations régionales de simplification pour les entreprises, notamment en matière de procédures environnementales, mais ces occurrences restent trop rares. On peut ainsi regretter que la demande du MEDEF d'une expérimentation préalable sur 50 000 entreprises du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu avant sa généralisation, ait été refusée par le ministère de l'économie, comme cela a été signalé à vos rapporteurs en audition.

L'initiative de France expérimentation offre toutefois des perspectives intéressantes de ce point de vue. En juin 2016, le Gouvernement a annoncé la création d'un "guichet unique", baptisé France Expérimentation, afin de **favoriser l'expérimentation et l'innovation dans le secteur économique, via des dérogations temporaires au cadre**

réglementaire en vigueur. En effet, les règlements et processus administratifs, souvent conçus à une époque où certaines technologies ou certaines pratiques n'existaient pas encore, peinent à s'adapter au rythme de l'innovation et peuvent freiner le déploiement de nouvelles solutions. France expérimentation propose aux entreprises ou aux associations qui portent un projet innovant d'exprimer elles-mêmes leurs besoins d'adaptation des normes et procédures administratives auprès d'un interlocuteur unique et dans le cadre d'un dispositif clair, transparent et réactif. Un premier appel à projets a été ouvert jusqu'au 31 décembre 2016. C'est un pas significatif vers un nouveau modèle d'action publique, conduit en relation et en confiance avec les entreprises.

Proposition n° 19 : faciliter les expérimentations impliquant les entreprises afin de mieux calibrer les dispositions législatives en amont de leur adoption

2. Enrichir les études d'impact et élargir leur périmètre

Les études d'impact peuvent contribuer à éviter une instabilité normative croissante. Pour cela, elles doivent devenir des outils de qualité de la norme applicable aux entreprises (cf. *supra*).

Forte des enseignements qu'elle a pu tirer de ses déplacements à l'étranger et de ses auditions, votre délégation estime qu'il conviendrait à cette fin de compléter les études d'impact afin qu'elles:

- fassent figurer **en priorité l'analyse d'option** : malgré les préconisations du guide de légistique du SGG déjà évoqué, il est rare que cette rubrique soit renseignée suffisamment ; en tout état de cause, elle ne figure presque jamais en tête des études d'impact¹ alors que la question de la nécessité de la loi est la première à poser ;
- s'appuient sur **l'évaluation d'expériences étrangères**, notamment européennes ;
- rendent compte des **résultats des tests PME et des consultations** réalisés en amont, en précisant les suites que le Gouvernement y a données ;
- **chiffrent les coûts de la charge administrative que le texte crée et/ou supprime pour les entreprises**, en précisant la méthode de calcul retenue et en rapportant ce coût à des grandeurs significatives en l'espèce (masse des investissements annuels ou des résultats nets, ou masses salariales cumulées des entreprises concernées);

¹ Dans les fiches d'impact, la question d'une alternative à la réglementation n'arrive que dans la partie VII (sur IX) de la fiche.

- indiquent l'**impact en volume** que le texte aura sur le corpus juridique en vigueur ;
- le cas échéant, identifient à **part les écarts entre la norme de transposition et les prescriptions minimales fixées par la directive européenne**, les comparent aux options réglementaires retenues dans les principaux pays membres de l'UE et en chiffrent l'impact de manière distincte ;
- définissent des **critères d'évaluation ex post** pour prévoir, en conséquence, la collecte des données nécessaires au regard des objectifs visés ;
- évaluent l'**effet des choix envisageables en matière de date d'entrée en vigueur pour préserver la stabilité des situations en cours**.

Votre délégation estime aussi nécessaire d'élargir le périmètre de ces études d'impact, rendues plus exigeantes, et d'y soumettre **aussi les projets d'ordonnances** – condition pour dispenser d'étude d'impact le projet de loi assurant leur ratification¹- **ainsi que les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour**². Vu les délais très contraints de la procédure parlementaire, il ne serait pas réaliste d'y soumettre également les amendements, dont l'examen intervient quelques jours ou quelques heures après leur dépôt.

Ces différentes évolutions doivent conduire à revoir la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

Proposition n° 20 : enrichir le contenu des études d'impact préalables aux lois et règlements et y soumettre les projets d'ordonnances et les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour

3. Transformer le Conseil de la simplification pour les entreprises en lui confiant mission de contrôler la qualité des études d'impact

Élément décisif pour provoquer le changement de culture qu'espère votre délégation, la **mise en place d'un contrôle indépendant de la qualité des études d'impact par un organe dédié** -qui ne peut pas être l'auteur de la norme- soulève des questions institutionnelles.

Le Conseil d'État a reçu la mission de contrôler la qualité des études d'impact: elles lui sont donc adressées avant d'être publiées en même

¹ Comme l'avait déjà pointé le rapport d'information déjà cité, n° 2268 (2014-2015) de Mme Laure de La Raudière, présidente, et M. Régis Juanico, rapporteur, au nom de la mission d'information sur la simplification législative de l'Assemblée nationale. Cf. p. 84

² À cet égard, votre délégation a récemment déploré le défaut d'étude d'impact accompagnant la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, qui sera source de grandes complexités pour toutes les entreprises, et particulièrement les PME.

temps que le texte qu'elles accompagnent (règlement ou projet de loi). Par tradition, ses membres sont indépendants du pouvoir politique et l'on pourrait légitimement défendre qu'il **a naturellement vocation à être cet organe capable d'exercer un contrôle indépendant sur les études d'impact**. C'est d'ailleurs l'option soutenue par M. Bertrand-Léo Combrade, maître de conférences en droit public à l'Université de Picardie, dans la thèse qu'il a soutenue en 2015 sur l'obligation d'étude d'impact des projets de loi et qu'il a adressée à la présidente de votre délégation. Vos rapporteurs ont accueilli favorablement cette idée, dans la mesure où elle permettrait de satisfaire le nouveau besoin qui leur paraît s'imposer - faire certifier de manière indépendante les études d'impact- sans modifier le paysage institutionnel ni, *a fortiori*, créer de nouvelle instance.

Plusieurs objections peuvent néanmoins être opposées à cette option: l'expérience a montré que, même si la publication récente qu'il fait de ses avis change en partie la donne, le contrôle exercé par le Conseil d'État sur les études d'impact était trop lâche pour permettre une amélioration de leur qualité. Le Conseil d'État en est lui-même convenu en prenant l'engagement, dans sa dernière étude annuelle, d'exercer cette fonction avec plus d'exigence. Ceci conduit à soulever la capacité du Conseil d'État à renforcer son contrôle: si les qualités juridiques des membres du Conseil d'État ne font pas débat, leurs compétences pour évaluer la qualité scientifique d'une étude d'impact sont objectivement réduites, la formation des hauts fonctionnaires de notre pays mettant prioritairement l'accent sur la maîtrise du droit plutôt que des sciences économiques. Cet argument pourrait toutefois céder si le Conseil d'État décidait de se doter des compétences requises. Il reste que la similitude des profils et des formations, sinon la consanguinité, que l'on observe entre les administrateurs civils des ministères et les membres du Conseil d'État amène à s'interroger sur le caractère vraiment « extérieur » du regard que le Conseil d'État est en mesure de porter sur les études d'impact élaborées par les auteurs des projets de texte réglementaires ou législatifs. Ainsi, le fait que le Secrétaire général du Gouvernement soit conseiller d'État lui-même permet de mesurer la porosité qui existe naturellement entre le Conseil d'État et l'exécutif. Enfin et surtout, le fait que le Conseil d'État lui-même, dans sa dernière étude annuelle, propose de confier à une instance indépendante la certification des études d'impact et n'envisage visiblement pas d'être lui-même cette instance, a conduit vos rapporteurs à imaginer d'autres options.

Soucieux de ne pas compliquer la galaxie déjà trop touffue d'organes publics en tous genres, ils proposent de transformer un organe existant qui abrite déjà en son sein l'embryon de l'instance nécessaire: le Conseil de la simplification pour les entreprises. Ce Conseil héberge en effet l'atelier « impact entreprises », dont les insuffisances ont été dénoncées plus haut (saisine trop tardive et non systématique, avis rares et ayant connu une faible publicité) mais qui a le mérite d'apporter un regard extérieur sur les projets de texte élaborés par le Gouvernement.

Il conviendrait donc d'élargir les missions du Conseil de la simplification en le chargeant explicitement de contre-expertiser les études d'impact produites par le Gouvernement et, parallèlement, de modifier sa composition : le modèle qui se répand en Europe et dont ils ont particulièrement relevé l'efficacité en Allemagne amène vos rapporteurs à suggérer que le pouvoir décisionnel du Conseil repose entre les mains d'un collège constitué de personnalités actives du monde économique¹, en nombre suffisamment resserré -8 à 10- pour être opérationnel et engager ses membres. Ces personnalités, qui n'assumeraient aucun mandat politique ni aucune fonction administrative durant leur mandat, conserveraient leur activité professionnelle par ailleurs pour ne consacrer qu'une minorité de leur temps au Conseil. Ce collège serait nommé par le Premier Ministre ou le Ministre de l'Économie, pour un mandat non renouvelable et non révocable dont la durée pourrait être de trois ou six ans, afin de permettre des renouvellements étagés et garantir une capitalisation d'expérience. **En appui au collège, serait constituée une équipe d'instruction**, dotée d'une quinzaine de membres issus des grands corps d'inspection ou de contrôle des ministères économiques et financiers (IGF, CGE, CGEFI), de la Cour des comptes mais aussi des cadres administratifs de haut niveau, certains de formation économique, d'autres maîtrisant les compétences des grands ministères, ainsi que des universitaires, économistes ou statisticiens. Lors de son audition par vos rapporteurs, M. Vincent Aussilloux, Directeur du département économie de France Stratégie, a indiqué que France Stratégie pourrait fournir à cette nouvelle structure quelques équivalents temps plein.

Le rôle de ce Conseil serait de contre-expertiser la pertinence scientifique des études d'impact des projets de lois et de règlements applicables aux entreprises, dont il serait systématiquement saisi trois à quatre semaines avant leur transmission prévue au SSG ou au Conseil d'État (pour les décrets en Conseil d'État et les projets de loi). Il choisirait lui-même les textes dont il se saisirait et rendrait son avis au terme d'échanges et de dialogues avec le porteur du texte, en s'appuyant éventuellement sur l'INSEE. Conformément au modèle du NKR allemand, la décision y serait prise à la majorité des membres, sans que l'expression publique des opinions dissidentes ne soit admise. **Cet avis, s'il concerne un projet de loi, serait présenté en Conseil des Ministres en même temps que le projet lui-même.** Il ne serait que **consultatif** mais il serait **systématiquement rendu public** et, dans le cas d'un projet de loi, déposé au Parlement en même temps que lui et que l'étude d'impact l'accompagnant.

Concernant les textes législatifs envisagés par l'UE, **cet organe devrait aussi se voir confier le soin d'évaluer, pour la France, la qualité des études d'impact de la Commission européenne** afin d'appuyer la position française dans la négociation de ces textes au Conseil de l'UE.

¹ Membres de la société civile, cadres d'entreprises, économistes, professions de conseils aux entreprises, représentants des syndicats qualifiés en matière d'étude d'impact...

Enfin, ce conseil devrait assumer une **fonction de formation des administrations à la réalisation d'études d'impact**, rôle aujourd'hui joué par la mission simplification du CGEFI (voir *supra*).

Ce conseil ne serait pas une autorité administrative indépendante: ce statut paraît inadapté dès lors que le Conseil n'aurait aucun rôle de régulation et n'exercerait aucune autorité par délégation de l'État. Son statut d'autonomie s'apparenterait plutôt à celui de l'autorité environnementale¹, créée par décret en 2009.

Votre délégation propose de modifier par décret les missions et la composition du Conseil de la simplification pour les entreprises, dont l'existence n'est assurée que jusqu'au 1^{er} juin 2017 par le décret n° 2016-1342 du 11 octobre 2016. Une mise en place progressive pourrait s'envisager, en expérimentant sur une année ce nouveau processus sur un champ réduit de textes émanant par exemple des ministères du travail, de la santé, de l'écologie et de la justice. **La durée de vie de ce Conseil de la simplification pour les entreprises**, revu et corrigé, **serait limitée afin de réexaminer régulièrement sa pertinence, ce qui participerait de la démarche qualité d'ensemble promue par votre délégation.**

À terme, pourrait s'imaginer la fusion de ce Conseil de la simplification pour les entreprises avec le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), chargé d'émettre un avis sur l'impact des projets de loi et de règlements applicables aux collectivités territoriales, en un unique « Conseil d'évaluation des normes »- qui pourrait être doté de trois collègues (entreprises, administrations publiques, particuliers).

Proposition n° 21 : transformer la mission et la composition du Conseil de la simplification pour les entreprises pour le rendre indépendant de l'exécutif et lui confier le soin de rendre des avis sur la qualité des études d'impact

B. AMÉLIORER ENCORE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Outre les propositions de réforme qu'ils formulent concernant le mode d'élaboration des textes avant leur examen au Parlement, vos rapporteurs jugent nécessaire d'approfondir la réflexion sur les modalités de leur examen parlementaire. A l'occasion de la prochaine législature, ils proposent d'envisager d'aller plus loin dans la réforme de la procédure législative, dans le but d'améliorer la loi applicable aux entreprises. Ainsi ils

¹ L'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est issue du décret n°2009-496 du 30 avril 2009. Elle a été créée sous l'impulsion des législations européennes et nationales, lesquelles prévoient que les évaluations d'impacts environnementaux des grandes opérations soient soumises à l'avis, rendu public, d'une autorité compétente en matière d'environnement.

estiment que les pistes suivantes mériteraient d'être explorées et affinées en concertation avec l'ensemble des commissions permanentes du Parlement.

1. Organiser un débat d'orientation préalable

Soucieux de mieux associer les parlementaires à l'élaboration de l'étude d'impact en amont du processus législatif, vos rapporteurs proposent d'organiser une forme de pré-débat législatif, qui pourrait reposer sur un premier canevas d'étude d'impact ou une fiche d'orientation fournie par le Gouvernement afin de discuter des grandes orientations du texte et d'envisager les options alternatives. Pour avoir du sens, ce débat devrait intervenir deux ou trois mois avant le dépôt du projet de loi devant le Parlement, et en tout état de cause **avant l'examen des articles en commission.**

En janvier 2015, l'Assemblée nationale a pris l'initiative d'expérimenter un tel débat en amont du projet de loi pour une République numérique. Même s'il n'est pas sûr que le Gouvernement ait transmis une première version d'étude d'impact en amont du débat, ce dernier a permis aux parlementaires de participer, par leurs prises de positions, à la détermination des grandes orientations du texte. Au Royaume-Uni, un tel débat sur le principe-même de la loi est prévu en plénière dans la procédure parlementaire de la Chambre des communes.

L'étude d'impact peut à cette occasion devenir un outil d'association plus étroite du Parlement aux travaux du Gouvernement en amont de l'examen des projets de loi.

Votre délégation suggère donc de débiter l'examen d'un texte au Parlement par un **débat d'orientation préalable** portant sur l'étude de son impact, ses grands objectifs et, s'il a déjà été rendu public, sur l'avis de l'instance indépendante de contre-expertise sur cette étude d'impact.

Il pourrait venir en remplacement de la discussion générale en séance ; toutefois, cela nécessiterait une **modification des articles 42 et 43 de la Constitution**, comme l'a indiqué le Conseil Constitutionnel en 2009 dans sa décision¹ par laquelle il censurait l'initiative qu'avait prise le Sénat de modifier son règlement, après la révision constitutionnelle de 2008, pour permettre l'organisation d'un débat d'orientation en séance publique sur un projet ou une proposition de loi.

À défaut, un tel débat pourrait être prévu en commission en amont de l'examen du projet de loi proprement dit, afin de discuter systématiquement la qualité des études d'impact accompagnant les textes législatifs. Le rapporteur au fond devrait ainsi présenter son analyse de l'étude d'impact devant la commission. Une modification du règlement des

¹ Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009.

assemblées en ce sens pourrait s'envisager. Elle a d'ailleurs été proposée par la mission d'information sur la simplification législative de l'Assemblée nationale en octobre 2014.

Proposition n° 22 : associer le Parlement à l'élaboration de l'étude d'impact d'un projet de loi et au contrôle de la qualité de cette étude, en organisant systématiquement un débat d'orientation préalable avant d'entamer l'examen en commission des articles du texte

2. Endiguer le gonflement des textes au cours de leur examen parlementaire

Le gonflement des projets de loi au cours de la navette est un phénomène qui va en s'accroissant. Il appelle à s'interroger sur le mode de valorisation courante des parlementaires en fonction du nombre de textes et d'amendements qu'ils déposent et sur les modalités d'exercice du droit d'amendement¹.

Sous l'impulsion de son Président, **le Sénat a d'ores et déjà renforcé le contrôle des irrecevabilités de nature constitutionnelle** au titre des articles 41 et 45 (respect du domaine de la loi, interdiction des cavaliers législatifs -c'est-à-dire des amendements dépourvus de tout lien avec l'objet du texte initialement déposé-, règle dite de l'entonnoir qui interdit l'introduction de dispositions nouvelles dès la deuxième lecture). Votre délégation suggère d'aller plus loin encore que les progrès déjà constatés en étudiant des propositions supplémentaires.

Un premier moyen d'éviter la multiplication d'amendements serait de **mieux associer les parlementaires en amont à l'élaboration des textes. Veiller à assurer un débat riche en commission, en présence du Gouvernement**, contribuerait également à approfondir le dialogue entre Gouvernement et parlementaires et à éviter un redépôt quasi-systématique des amendements de commission en séance².

Il arrive trop souvent qu'au cours de l'examen parlementaire, le Gouvernement dépose des amendements pouvant faire plusieurs pages, que le Parlement ne peut expertiser vu les délais et qu'il est conduit à adopter à l'aveugle. Vos rapporteurs proposent donc de réfléchir à l'opportunité de revoir la loi organique du 15 avril 2009 en **soumettant éventuellement le dépôt d'amendement par le Gouvernement à un délai limite³**, tout en sauvegardant une faculté, pour le président de la Commission au fond, de déclarer recevables des amendements du Gouvernement hors délai,

¹ À cet égard, il est frappant de voir qu'en Allemagne, notamment, les parlementaires ne sont pas jugés sur le nombre d'amendements qu'ils ont soutenus.

² Au Royaume-Uni, un amendement rejeté en commission ne peut être redéposé en séance publique.

³ Le délai-limite de dépôt n'est aujourd'hui opposable qu'aux amendements d'origine parlementaire.

essentiels pour la cohérence du texte. Ceci permettrait d'écartier l'ajout de dispositions substantielles *in extremis* et d'améliorer la qualité des discussions en commission ou en séance, mais contribuerait aussi à empêcher les ministères de faire adopter des dispositions mal préparées ou n'ayant fait l'objet d'aucune concertation, ne serait-ce qu'entre ministères. L'introduction d'un tel délai-limite ne ferait qu'encadrer dans le temps le droit d'amendement du Gouvernement sur les projets de loi examinés au Parlement, droit qui, d'ailleurs, n'existe pas dans plusieurs pays européens¹.

La réflexion pourrait conduire à **envisager les moyens d'éviter que le Gouvernement n'utilise son droit d'amendement pour échapper aux obligations d'étude d'impact et de saisine du Conseil d'État**, soit en raison d'un défaut de préparation, soit délibérément. Le rapport du Club des juristes *Sécurité juridique et initiative économique*, déjà cité, suggère de mettre en place des moyens de contrôle de l'instrumentalisation de son droit d'amendement par le Gouvernement. Il propose à cette fin d'autoriser un ou plusieurs parlementaires à saisir la Conférence des présidents de leur assemblée pour qu'elle constate cette forme de détournement de procédure. Si cette démarche n'interdirait pas l'examen de l'amendement gouvernemental en question, elle pourrait constituer une base formelle sur laquelle le Conseil Constitutionnel pourrait s'appuyer pour exercer son contrôle. L'acceptabilité d'un tel aménagement de la loi organique de 2009 pourrait être mise en débat.

Enfin, vos rapporteurs appellent à **considérer l'hypothèse d'un aménagement de l'article 40 de la Constitution**, qui rend irrecevable tout amendement créant une nouvelle dépense publique –même compensée par une augmentation de recettes ou la diminution d'une autre dépense-. La remise en cause de cet article, alors soutenue par les présidents des deux commissions des finances du Parlement, MM. Jean Arthuis et Didier Migaud, avait déjà prêté à débat pour finalement être écartée dans la révision constitutionnelle de 2008. Dans le cadre d'un développement de l'évaluation préalable, il n'est pas sans intérêt d'y revenir : non seulement l'efficacité de cet article 40 apparaît douteuse au regard de l'état de nos finances publiques, mais l'interdiction qu'il pose ne permet pas de responsabiliser les parlementaires en les rendant attentifs à la dépense publique. Sans plaider pour son abrogation, vos rapporteurs s'interrogent sur l'opportunité qu'il y aurait à l'aménager pour que l'irrecevabilité ne puisse être opposée à un amendement, dès lors qu'il serait assorti d'une évaluation sérieuse et chiffrée de son impact sur les charges publiques, ainsi que sur les entreprises et l'emploi. Ceci ne restreindrait pas le droit d'amendement mais aurait pour vertu d'accompagner la diffusion d'une culture de l'évaluation.

¹ Notamment en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas.

Proposition n° 23 : promouvoir un nouveau regard sur l'activité des parlementaires, qui ne se réduise pas à leur classement en fonction de la quantité de textes ou d'amendements déposés

Proposition n° 24 : ouvrir une réflexion collective sur les moyens d'améliorer la procédure parlementaire, afin d'endiguer le gonflement des projets de loi du fait des amendements adoptés au Parlement

3. Installer une culture de l'évaluation préalable au Parlement

Les nouvelles exigences posées par votre délégation sur les études d'impact produites par le Gouvernement soulèvent la question de l'évaluation opérée par le Parlement lui-même.

Concernant les amendements, les contraintes de la procédure législative rendent irréaliste d'imposer à leurs auteurs l'évaluation de leur impact. Pourtant, des amendements de dernière minute peuvent avoir une incidence considérable sur un texte et dénaturer sa version initiale.

C'est la raison pour laquelle, dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008 et conformément à l'article 15¹ de la loi organique de 2009, **l'Assemblée nationale a introduit dans son Règlement² la possibilité de soumettre un amendement à évaluation préalable**, à la demande du rapporteur ou du président de la commission saisie au fond si l'amendement émane de la commission, à la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, si l'amendement est déposé par un député. Il a confié cette évaluation préalable au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), mais, selon les dernières informations publiées par l'Assemblée nationale à ce sujet³, aucune saisine du CEC n'est intervenue depuis lors. En tout état de cause, le CEC ne dispose sans doute pas du temps et des moyens suffisants pour réaliser de telles études d'impact.

L'évaluation des amendements substantiels commence, depuis 2012, à se faire au Parlement européen, mais elle reste rare et n'est rendue possible que par les moyens d'évaluation importants dont s'est doté ce parlement (cf. *supra*) et par la spécificité du processus législatif européen, qui laisse souvent s'écouler plusieurs mois entre l'examen du texte en commission et celui en séance. Aux Pays-Bas, le président d'ACTAL a aussi indiqué à vos rapporteurs qu'il leur arrivait de donner en quelques jours un avis sur l'impact d'amendements substantiels, mais peu fréquemment.

¹ « Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance. »

² Article 98-1.

³ Dans le rapport déjà cité de la mission d'information sur l'inflation législative, paru en octobre 2014, p. 95.

Les **contraintes temporelles de la procédure parlementaire française** ne permettent pas de reproduire ces exemples. La mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'inflation législative a préconisé de permettre au président de la commission au fond d'exiger la réalisation d'une étude d'impact sur les amendements jugés substantiels par cette commission. Cette solution, qui exigerait de modifier la loi organique de 2009, paraît néanmoins se heurter encore aux mêmes difficultés d'effectivité, vu le très court délai qui sépare le dépôt des amendements de leur examen en commission comme en séance publique.

C'est pourquoi vos rapporteurs ont accueilli avec intérêt la suggestion que leur a faite M. Bertrand-Léo Combrade de **prévoir l'obligation, pour le Gouvernement, de mettre à jour l'étude d'impact** du projet de loi après sa première lecture dans chacune des chambres. La responsabilité de cette mise à jour reviendrait au ministère porteur du texte. **Serait ainsi intégrée dans l'étude d'impact l'incidence des amendements adoptés** en première lecture par une chambre avant que le texte ne soit examiné par l'autre, au regard de l'étude d'impact ainsi actualisée. Selon M. Combrade, une modification de la loi organique de 2009 ne suffirait pas à introduire cette obligation, dans la mesure où la loi organique prévue par l'article 39 alinéa 3 de la Constitution n'encadre que la « présentation des projets de loi », mais non leur transmission devant l'autre chambre. Il soutient donc la nécessité d'une révision constitutionnelle, pour compléter l'article 45 de la Constitution d'un alinéa prévoyant que les documents rendant compte de l'étude d'impact du projet de loi font l'objet d'une mise à jour, le cas échéant dans les conditions fixées par une loi organique.

Il est déjà arrivé –rarement– que des modifications apportées à un projet de loi donnent lieu à la présentation d'une étude d'impact complémentaire, témoignant ainsi de l'acclimatation progressive du Gouvernement et du Parlement à cette possible réforme.

Proposition n° 25 : envisager l'obligation, pour le Gouvernement, d'actualiser l'étude impact du projet de loi après la première lecture du texte dans chaque chambre

Si **le Parlement** n'est pas en mesure d'évaluer l'impact des amendements examinés tant que les délais imposés par la procédure parlementaire restent très contraints, il **pourrait** en revanche **s'organiser pour évaluer les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour**¹.

À cette fin, il aurait intérêt à **varier le recrutement de son administration afin d'y intégrer quelques profils d'économistes et de statisticiens**. Sans prétendre reproduire la démarche ambitieuse du

¹ En vertu de l'article 39 alinéa 5 de la Constitution, « le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ». Cette disposition est restée quasiment lettre morte.

Parlement européen qui tend à se donner des moyens autonomes d'évaluation concurrents de ceux de la Commission européenne, les assemblées devraient au moins pouvoir s'appuyer sur les compétences de quelques experts de ce type, capables ensuite de faire appel à un réseau d'universitaires pour analyser l'avis du Conseil de la simplification pour les entreprises sur la qualité des études d'impact et pour faire réaliser -en externe- l'étude d'impact des propositions de loi à l'ordre du jour. Cette étude d'impact pourrait figurer dans le rapport de la commission saisie de la proposition de loi. Cette disposition serait de nature à valoriser les propositions de loi des parlementaires.

C. CONTRÔLER L'EFFICACITÉ DES LOIS MISES EN OEUVRE

L'amélioration de l'environnement administratif des entreprises repose non seulement sur de meilleures modalités d'élaboration des lois mais également sur une meilleure évaluation de leur mise en œuvre.

1. Améliorer le contrôle du législateur sur la proportionnalité et l'adéquation des règlements d'application au regard de la loi

Si une meilleure qualité de la loi contribuerait à simplifier le maquis administratif dans lequel évoluent les entreprises, il convient que la loi ne se trouve pas dénaturée ensuite par les règlements pris pour son application.

Il n'est pas rare en effet que les décrets d'application d'une loi viennent compliquer sa mise en œuvre au point de remettre en cause l'esprit de la loi. On a ainsi pu constater l'effet très négatif sur le développement de l'apprentissage en entreprise du décret¹ d'octobre 2013 interdisant les travaux dangereux pour les apprentis mineurs avec une sévérité jugée absurde par les entreprises. Le Gouvernement avait dû revenir dessus (cf. *supra*²) deux ans plus tard, mais ce coup de frein donné à l'apprentissage a laissé des traces.

Deux exemples récents en ont encore apporté une illustration : le premier concerne la mise en œuvre de la loi du 20 janvier 2014³ qui a créé le **compte personnel de prévention de la pénibilité (CPPP)**. Au titre de la loi, tout salarié du secteur privé ou d'une personne publique employé dans les conditions du droit privé acquiert des droits au titre de ce compte en fonction de son exposition, dans le cadre de son travail, à l'un des dix facteurs de risques professionnels définis par décret et identifiés comme ayant des conséquences sur la qualité et l'espérance de vie en bonne santé à

¹ Décret n° 2013-915 du 11 octobre 2013.

² III du chapitre I.

³ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

la retraite. Une fiche individuelle doit être renseignée chaque année par l'employeur, retraçant l'exposition de chaque salarié aux facteurs de risques professionnels, et déclarée à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).

Comme l'a dénoncé la commission spéciale du Sénat¹ sur le projet de loi dit « Macron », les modalités d'application de la loi ont induit des tâches bureaucratiques que la très grande majorité des entreprises, surtout de petite ou moyenne taille, ne sont pas en capacité de remplir : un décret du 9 octobre 2014 est venu définir les seuils d'exposition aux dix facteurs de pénibilité retenus, alors que seuls quatre d'entre eux (le travail de nuit, le travail en équipes successives alternantes, le travail répétitif et les activités exercées en milieu hyperbare) entraient en vigueur le 1^{er} janvier 2015. La commission spéciale, exprimant dans son rapport le ressenti des entreprises confirmé par les rencontres effectuées par votre délégation dans ses divers déplacements dans les territoires, a jugé « proprement ubuesques » les critères de mesure choisis pour certains des six restants : « Il en va ainsi des postures pénibles, définies comme positions forcées des articulations, qui relèvent du CPPP si, pendant au moins 900 heures par an, un salarié a maintenu ses bras « en l'air à une hauteur située au-dessus des épaules » ou s'est trouvé dans des « positions accroupies ou à genoux ou [des] positions du torse en torsion à 30 degrés ou [des] positions du torse fléchi à 45 degrés » ». Le gouvernement a dû revenir en arrière en modifiant ces dispositions « ubuesques » dans la loi dite « Rebsamen »².

Le texte réglementaire pris en application de la loi de 2014 a donc tellement compliqué sa mise en œuvre qu'il a fallu à nouveau légiférer.

La distance que prend parfois le Gouvernement, à travers les décrets, à l'égard de l'intention du législateur est également frappante dans le cas du décret pris en application de **l'article 52 de la loi dite « Macron »**³ **visant à introduire davantage de concurrence au sein de la profession de notaires** : le décret pris par le Garde des Sceaux le 9 novembre 2016⁴ autorise les notaires déjà installés à se porter candidats pour l'attribution de nouveaux offices, réduisant à néant l'esprit de la loi. Le 15 décembre 2016, un recours pour excès de pouvoir a été introduit devant le Conseil d'État par un requérant ayant le diplôme de notaire pour obtenir l'annulation de ce décret. Il est trop tôt pour savoir si le Conseil d'État, dans le cadre de son contrôle de légalité, sanctionnera une violation de la loi en l'espèce.

¹ Rapport n° 370 (2014-2015) sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques par Mmes Catherine DEROCHE, Dominique ESTROSI SASSONE et M. François PILLET au nom de la commission spéciale, déposé le 25 mars 2015.

² Articles 28 et 29 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

³ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

⁴ Décret n° 2016-1509 du 9 novembre 2016 relatif aux sociétés constituées pour l'exercice de la profession de notaire.

Devant de tels dévoiements de sa volonté, le législateur se trouve aujourd'hui impuissant. Lors de son contrôle sur la loi organique de 2009, le Conseil constitutionnel a censuré¹ une disposition qui prévoyait que la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations principales et le délai prévu de leur publication devaient figurer dans l'étude d'impact d'un projet de loi. Vos rapporteurs se sont donc interrogés sur les moyens susceptibles de redonner au législateur un certain contrôle sur l'exécution de la loi.

Une solution, déjà mise en œuvre quoique rarement, serait de **systematiser l'association de parlementaires**, par exemple, les rapporteurs de la loi et un membre de l'opposition de chacune des chambres, à **l'élaboration des textes pris pour son application**. Cette bonne pratique mériterait d'être généralisée.

Vos rapporteurs ont aussi considéré avec intérêt une option plus lourde, évoquée dans le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'inflation législative, mais dans une autre perspective, qui était alors celle d'accélérer l'adoption des décrets d'application des lois : il s'agirait de **reconnaître au président de chaque assemblée ou à soixante parlementaires le droit de saisir le Conseil d'État (en référé)**. En l'espèce, la **saisine consisterait en un recours en excès de pouvoir sur le défaut de proportionnalité ou l'inadéquation d'un règlement d'application au regard de la loi**².

Même si l'intérêt à agir du Parlement devant le Conseil d'État reste débattu par la doctrine³, une telle procédure permettrait au Parlement, alerté par des entreprises par exemple, d'obtenir le respect de la volonté du législateur. En apportant cette sécurité au législateur, elle pourrait aussi diminuer sa défiance à l'égard du pouvoir réglementaire et donc sa tentation d'empiéter sur le pouvoir réglementaire, favorisant ainsi le respect de l'article 41 de la Constitution qui rend irrecevable tout amendement qui n'est pas du domaine de la loi. **Il reste à mener un examen plus approfondi de la faisabilité⁴ et de l'opportunité d'une telle innovation juridique**, qui présenterait l'inconvénient de judiciaireiser les rapports entre le législatif et l'exécutif pour asseoir la primauté du premier sur le second.

Proposition n° 26 : examiner les moyens susceptibles d'améliorer le contrôle du législateur sur la proportionnalité et l'adéquation des règlements d'application au regard de la loi

¹ Au motif qu'il s'agirait d'une injonction au Gouvernement dans son domaine de compétence exclusif.

² Pour le cas où le Parlement constaterait que les décrets attendus n'ont pas été publiés, la saisine du Conseil d'État consisterait en une action en manquement.

³ Cf. p. 146 du rapport n°2268 de l'Assemblée nationale, déjà cité.

⁴ Notamment, la question du vecteur normatif approprié pour créer un tel droit reste ouverte.

2. Développer l'évaluation *ex post* des lois

Si la loi organique de 2009 soumet le Gouvernement à une obligation d'étude d'impact pour chaque projet de loi, elle ne le contraint pas à une évaluation rétrospective permettant d'apprécier, au regard de l'étude d'impact, les effets réellement produits par la loi. L'article 24 de la Constitution confie au Parlement le soin de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques. Le Parlement exerce cette mission aujourd'hui sans pouvoir prendre appui sur l'étude d'impact *ex ante*, et en veillant prioritairement à l'application effective de la loi plutôt qu'à l'évaluation de son efficacité.

Dans le prolongement des conclusions de sa mission d'information sur l'inflation législative rendues en octobre 2014, l'Assemblée nationale a complété sur ce point son Règlement en y introduisant un nouvel alinéa à l'article 145-7 qui dispose « qu'à l'issue d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une loi, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, présentent à la commission compétente un rapport d'évaluation sur l'impact de cette loi (...), au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable ». Ces rapports d'évaluation peuvent donner lieu à un débat en séance publique. Toutefois, ces nouvelles dispositions ne se sont pas accompagnées d'un renforcement des moyens de l'Assemblée permettant de les rendre effectives.

Votre délégation soutient elle aussi la **nécessité de mieux articuler à l'avenir l'étude d'impact préalable enrichie selon ses préconisations et les évaluations *ex post* qui restent à développer. Le Parlement peut se faire assister dans l'évaluation des lois par la Cour des comptes**, au titre de l'article 47-2 de la Constitution¹. Les compétences et moyens dont il se sera doté pour évaluer voire réaliser des études d'impact préalables seront également utiles pour préciser la méthodologie d'évaluation *ex post* des lois, sous l'angle aussi bien juridique qu'économique, ou même réaliser de telles évaluations. D'autres acteurs peuvent contribuer aussi à ces évaluations, qu'il s'agisse des corps d'inspection et de contrôle de l'exécutif, des juridictions suprêmes, de France Stratégie ou du Conseil économique et social.

La loi pourrait prévoir de telles évaluations avant l'expiration d'un délai de trois à cinq ans, afin de permettre ensuite de préparer son amélioration pour accroître l'adéquation entre les résultats de la loi et les effets recherchés. Ces études auraient vocation à nourrir l'action du Gouvernement et les prochaines études d'impact qu'il devrait fournir pour ajuster la loi ainsi évaluée.

¹ « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. »

Proposition n° 27 : développer l'évaluation *ex post* des lois et transmettre ces études au Gouvernement et au Conseil de la simplification pour les entreprises pour nourrir les études d'impact *ex ante*

Afin d'ancrer l'évaluation *ex post* dans l'agenda parlementaire, il conviendrait aussi de programmer du temps dédié en commission pour évaluer l'efficacité des lois.

Proposition n° 28 : programmer du temps dédié en commission pour évaluer l'efficacité des lois

CONCLUSION

Au terme de ce travail, la délégation aux entreprises dresse un bilan contrasté du choc de simplification pour les entreprises : si l'impulsion initiale a donné une dynamique incontestable à la politique de simplification et l'a transformée en une démarche partenariale avec les entreprises, l'élan s'est rapidement trouvé contrarié et dilué. Le dynamisme des acteurs s'essouffle : la démarche pointilliste, privilégiant l'affichage, est vouée à s'épuiser. Si le choc de simplification a occasionné un gain douteux pour les entreprises, le choc parallèle de réglementation leur a infligé un coût certain.

L'expérience des pays européens les plus avancés en matière de simplification est instructive : ils s'y sont engagés avec méthode et en récoltent les fruits. L'Union européenne elle-même s'y attelle. La France ne peut plus continuer à se réfugier derrière un mirage de simplification qui déçoit les attentes concrètes des entreprises et ne suffit pas pour les libérer du carcan normatif.

C'est pourquoi la délégation aux entreprises appelle un changement de méthode qui concerne le système dans son ensemble et qui suppose donc la reconnaissance d'une responsabilité collective dans la complexité actuelle de l'environnement des affaires. Elle propose de penser la simplification comme un processus qualité au bénéfice de la compétitivité, ce qui implique de : faire du soutien à la compétitivité une priorité politique, se fixer des objectifs de réduction nette de la charge administrative supportée par les entreprises, simplifier le stock de règles qui leur sont applicables en comparant leur efficacité avec les États voisins, rapprocher la culture politico-administrative des besoins des entreprises et, enfin, mieux légiférer pour freiner le flux de textes, notamment en associant les entreprises à l'élaboration de la loi, en faisant de l'étude d'impact un outil de qualité de la norme et en confiant à un conseil indépendant du Gouvernement le soin d'en assurer la contre-expertise publique.

Il s'agit d'éviter d'avoir à régler des problèmes qu'on se crée soi-même. C'est ainsi que l'on peut comprendre ces mots de M. Guillaume Poitrinal, premier chef d'entreprise à présider le Conseil de la simplification pour les entreprises en 2014, extraits d'une tribune¹ parue en mai 2016 : « Pour relancer l'économie, la simplification est l'outil le plus puissant et le plus simple à mettre en œuvre. Elle coûte peu, ne met personne dans la rue et rapporte beaucoup. En France, l'excédent de l'offre sur la demande de capital est tel que les taux d'intérêt sont presque négatifs. Que faut-il pour que cette épargne se transforme en logement, en infrastructure, en emploi, en ressource fiscale ? Peu de chose, juste que ce soit plus simple, plus court, plus certain ».

¹ In Les Echos, 18 mai 2016.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Réunie le 9 février 2017, la délégation aux entreprises a examiné le rapport d'information de Mme Élisabeth LAMURE et M. Olivier CADIC relatif aux moyens d'alléger le fardeau administratif des entreprises pour améliorer leur compétitivité.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Vous connaissez maintenant le contenu de notre travail : nous avons entendu beaucoup d'acteurs, avons visité les pays voisins, et avons fait des propositions importantes qui remettent en cause notre façon de travailler. Si ces propositions sont retenues, elles entraîneront une réforme profonde de nos méthodes de travail, et donc des modalités d'élaboration de la loi.

Mme Nicole Bricq. – Merci pour votre travail, et surtout pour votre effort de formalisation. Je serai brève car nous aurons un débat approfondi sur ce point le 23 février prochain à la demande de la délégation.

Précisons d'abord que notre diagnostic doit être partagé, et qu'il est inutile de chercher à incriminer quelqu'un en particulier. Or cette précaution me semble un peu absente de votre rapport.

Concernant la méthode et les outils, vous avez qualifié de pointilliste l'action du Gouvernement à travers l'action du Conseil de la simplification pour les entreprises, mais nous pourrions en dire autant des mesures que vous proposez dans votre rapport. De tels adjectifs ou des mots comme « mirage » peuvent crisper inutilement, alors qu'il s'agit d'un sujet d'intérêt commun. Même si les mesures affectant de multiples catégories d'équidés que vous avez évoquées vous paraissent anecdotiques, elles sont importantes pour des régions entières dont l'économie tourne autour du monde équestre. Il ne faut donc pas se tromper d'objectif : le problème consiste en une multitude de petites mesures qui s'accumulent et entravent le bon fonctionnement des entreprises. Quand on consulte les chefs d'entreprises, ils évoquent souvent les mesures débattues dans la presse, mais oublient généralement de parler des petites mesures qui, accumulées, les empêchent de se consacrer à l'essentiel de leur travail.

Vous avez par ailleurs contesté des mesures qui complexifieraient la vie des entreprises en citant trois exemples : le prélèvement à la source, le compte formation, et le compte pénibilité. Or ces mesures entrent dans le cadre d'une politique générale. Vous les mettez en rapport avec des mesures de simplification techniques, mais elles relèvent de choix politiques.

Je partage donc la méthode développée par votre rapport pour appréhender le problème, mais pas nécessairement à tous les outils qui nous ont été présentés. Si nous voulons trouver une solution, nous devons nous accorder sur une juste vision de la manière d'appréhender le problème.

Si nous examinons le bilan des mesures adoptées récemment, il est en effet usant de constater, surtout comme rapporteur d'un texte, que les mesures d'application sont parfois contraires à ce qui a été voté par l'Assemblée nationale et le Sénat. J'ai par exemple été outrée en découvrant la façon dont les dispositions de la loi Macron relatives à l'installation des notaires ont été traduites dans le domaine réglementaire, notamment à cause de tensions politiques entre le ministère de la justice et celui de l'économie.

Concernant la question de l'évaluation, j'approuve l'idée d'une évaluation des normes trois ou cinq ans après leur adoption. En ce sens, nous pouvons constater des progrès, même maigres.

Ainsi, il me paraît essentiel d'éviter les bilans à charge, et de tenter de construire un socle commun qui reflète une réelle volonté de travailler ensemble. Je pense que nous pouvons et devons y parvenir, mais peut-être suis-je encore naïve après toutes ces années. Nous devons donc éviter autant que possible les propos vexatoires.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Nous n'avons pas cherché à réaliser un bilan à charge, mais à faire un constat. Or le constat est assez partagé aujourd'hui.

Mme Nicole Bricq. – Je parle des qualificatifs utilisés.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Ils sont utiles puisqu'ils vous font réagir !

Mme Nicole Bricq. – Si je réagis devant vous, c'est pour ne pas avoir à le faire plus tard en séance publique.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – La création du Conseil de la simplification était une bonne idée, mais nous voyons combien il est difficile de prendre des mesures qui donnent satisfaction aux entreprises, lesquelles n'en ressentent pas les effets jusqu'à présent. Nous souhaitons donc aller plus loin et réformer le travail parlementaire. Je suis certaine que nous partageons au fond le même objectif et que nous sommes d'accord sur la méthode.

M. Olivier Cadic. – Nous avons vu des personnes de bonne volonté à tous les niveaux. Nous avons bien senti que M. Jean-Vincent Placé souhaitait produire du résultat. Mais nous avons bien senti également que les divers acteurs s'épuisaient à « vider la mer avec une petite cuillère ». Les mesures adoptées ne constituent en effet que des remèdes épars et n'aboutissent jamais à des transformations substantielles. Il ne faut pas considérer les problèmes les uns après les autres, mais les appréhender tous ensemble pour éviter que la résolution de l'un d'entre eux n'en fasse surgir un autre. C'est pour cette raison que nous avons souhaité nous saisir des questions de méthode.

M. Michel Forissier. – Ce point d'étape réalisé par notre présidente et Olivier Cadic est très important. Ils ont abordé le sujet sous tous les

angles, sans occulter la responsabilité des parlementaires. Il ne faut pas tant nous pencher sur les détails que sur les grands principes. Notre système normatif devrait davantage reposer sur une obligation de résultat vis-à-vis des entreprises.

A titre illustratif, des équipements de petite enfance de ma commune, pourtant normés jusqu'au portillon pour éviter que les enfants ne se pincient les doigts, comportaient un verrou qui était une vraie guillotine pour les doigts. Au lieu de remettre un rapport à la Commission de sécurité, passée pour vérifier le respect des normes, j'ai directement sollicité le service compétent afin de changer le verrou. Si j'avais fait un rapport à la Commission de sécurité, il y aurait certainement eu une nouvelle norme sur les verrous, alors que l'on recherche davantage une obligation de résultat qu'une nouvelle norme. C'est la même chose pour les entreprises, qui sont de plus souvent confrontées à des normes contradictoires.

Pour les équipements scolaires, deux visites de sécurité sont obligatoires : celle que réalise le maire, et celle du ministère de l'éducation nationale. Ces visites donnent souvent des résultats contradictoires, qui doivent ensuite être tranchés au cours d'une réunion entre les deux commissions. En définitive, les écoles sont parsemées de barrières et de portillons, et finissent par ressembler à des camps de concentration. On nous indique même qu'une classe d'âge serait potentiellement dangereuse pour les autres, et qu'il ne faut pas mélanger les enfants entre eux. Ces excès, qui n'existaient pas dans mon enfance, me semblent significatifs du problème.

Concernant le compte pénibilité, en dépit de nos divergences en séance pendant l'examen de la loi Travail, nous sommes tous d'accord sur les grands principes. En revanche, nous n'arrivons pas à nous accorder sur les modalités d'application concrètes des textes, qui sont inadaptées aux petites entreprises.

Vous avez aussi évoqué la difficulté du travail parlementaire. Jeune sénateur, j'ai été surpris par la teneur des premiers débats auxquels j'ai assisté, ainsi que par le nombre d'amendements ne concernant pas les textes en cours de discussion. Nous devons contraindre les assemblées à se concentrer sur l'essentiel : les résultats, qui responsabilisent, et non les normes, qui déresponsabilisent les acteurs. Il en va de même pour les normes européennes. J'en ai fait l'expérience avec les statuts de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : pour rédiger une ordonnance, qui ne devrait contenir que deux lignes, nous occupons trois pages. Il m'a en outre fallu une vingtaine d'auditions, souvent contradictoires, pour arriver à comprendre le contenu de cette ordonnance, qui a nécessité trois ans pour sa rédaction.

Avec humour, Olivier Cadic a su nous intéresser au sujet. Nous devons maintenant nous mettre sérieusement au travail, sans polémique, et nous pencher prioritairement sur le travail parlementaire. La première chose

à faire est sans doute de limiter le nombre de textes. Je travaillais précédemment dans le domaine du funéraire où, en cinq ans, les fondamentaux de la profession ont été transformés trois fois. Notre collègue M. Jean-Pierre Sueur avait proposé une loi, sans consulter le monde professionnel, qui était au départ totalement inapplicable, et qui a ensuite été modifiée plusieurs fois pendant une dizaine d'années avant de se stabiliser dans une forme convenable. Ce résultat aurait pu être immédiatement atteint si les professionnels avaient été consultés dès le départ. Les personnes concernées doivent donc être davantage associées à l'élaboration des textes. En ce qui concerne le monde du travail, c'est d'abord les branches professionnelles qui doivent être consultées. Chaque profession pourrait ainsi mieux s'organiser tout en assumant sa responsabilité sur la base d'une obligation de résultat et non pas sous la contrainte de normes.

Mme Annick Billon. – Votre rapport constitue une proposition de méthodologie à laquelle nous devrions tous adhérer. Tous les déplacements de la délégation ont montré les attentes des entreprises en matière de simplification. Les adjectifs employés dans la présentation de la présidente décrivent l'action du Conseil de la simplification, qui s'est livré à des effets d'annonces sans obtenir de vrais résultats.

La simplification, qui devrait tous nous animer depuis longtemps, a rarement intéressé les parlementaires. La complexité ne date pas d'aujourd'hui, et quand on se rappelle les propos de notre collègue Olivier Cadic, brandissant un code du travail dans l'hémicycle, on comprend que la complexité n'existe pas seulement depuis une dizaine d'années.

La méthodologie est indispensable. Il semble même absurde de devoir le rappeler : tout travail nécessite la fixation préalable d'un objectif et d'une méthodologie. L'objectif de simplification est partagé par tous, quels que soient les groupes. Aussi, dès lors que l'on pense avoir trouvé une méthodologie adéquate, comme celle que vous nous avez présentée, même si les outils pertinents peuvent varier selon la sensibilité politique de chacun, on ne peut qu'être d'accord sur la marche à suivre en matière de simplification.

Je considère par ailleurs que votre rapport est intéressant car il nous aide à remettre en cause notre façon de travailler. La pratique qui consiste à présenter sous forme de propositions de loi les amendements refusés lors de l'examen d'un texte n'est pas acceptable. Aujourd'hui, le travail parlementaire sert de faire-valoir aux parlementaires dans leur territoire, alors qu'il devrait servir l'objectif de simplification afin que les entreprises bénéficient d'un cadre juridique qui leur permette de créer de la richesse.

M. Michel Canevet. – Je voudrais d'abord vous féliciter pour ce travail et les conclusions que le rapporteur a exposées et auxquelles je souscris totalement. Nous devons tenir compte du contexte de concurrence

internationale dans lequel nous nous trouvons actuellement. C'est pourquoi j'approuve la démarche qui consiste à s'appuyer sur des exemples étrangers.

Le sujet de la simplification administrative est extrêmement important, et il est nécessaire que les parlementaires prennent les dispositions nécessaires pour éviter l'inflation législative et simplifier les codes, qui sont totalement illisibles pour ceux qui doivent les utiliser.

Je suis tout à fait favorable à la méthode présentée par Olivier Cadic. Il me semble en outre que la notion d'évaluation doit intégrer des éléments comparatifs pour tenir compte des pratiques étrangères. Lors du déplacement de la délégation en Corrèze, nous avons rencontré une entreprise travaillant dans le secteur de la sous-traitance pour les cosmétiques, qui nous signalait qu'une évolution textuelle pouvait conduire à des distorsions de concurrence avec les entreprises étrangères et risquait d'affecter son activité. Nous devons donc porter, dans nos évaluations, un regard sur les dispositions en vigueur à l'étranger. Cela semble impératif au regard du déficit du commerce extérieur de la France, qui s'établissait autour de 50 milliards d'euros en 2016, tandis que l'Allemagne annonçait un excédent commercial de 252 milliards. Il est donc urgent que nous agissions pour que nos entreprises puissent connaître des conditions de concurrence au moins égales et sinon meilleures que les entreprises étrangères.

M. Martial Bourquin. – J'aimerais soulever une question d'orientation. Lors du débat au Sénat, et particulièrement en période électorale, souhaitons-nous produire du consensus ou avoir un débat purement politique ? Il me semble que nous devrions essayer de produire du consensus, et nous retrouver sur des questions essentielles.

J'ai la faiblesse de penser qu'avec la crise écologique et tous les défis actuels, il y aura bientôt de nouvelles normes. Il faudra veiller à ce que ces normes ne soient pas imbéciles et ne gênent pas inutilement les entreprises, et plus particulièrement les TPE et PME.

Parmi les auteurs de normes, vous avez identifié les parlementaires, à raison, mais il ne faut pas oublier l'administration qui, sur un même texte, donne parfois des avis différents. En ce qui nous concerne, nous devons faire des lois plus fluides et mieux préparées à l'application. Il est par ailleurs préoccupant de constater que, pour exister, les parlementaires sont obligés de multiplier les propositions de loi, alors qu'il nous faudrait des lois en moins grand nombre et de meilleure qualité.

Il y a ensuite la question des décrets d'application qui doivent paraître suite à l'adoption d'une loi. Monsieur Cadic a évoqué tout à l'heure le système anglosaxon. Ce dernier est intéressant en ce qu'il oblige à réaliser des études d'impact indépendantes avant qu'une décision soit prise. Peut-être devrions-nous nous inspirer de ce modèle pour réguler l'évolution de notre stock de normes, dont le volume doit obligatoirement diminuer.

Nous aurons peut-être un beau débat en séance. Nous devons le mener avec responsabilité, en nous rappelant que notre force repose sur des dizaines de milliers de TPE et PME qui, en situation difficile, relèvent la tête et attendent des signaux extrêmement forts de la part du législateur. Si nous arrivons à calibrer quelques propositions très fortes, le Sénat pourrait se singulariser en présentant un cadre de travail pour limiter le foisonnement normatif. Cela est d'autant plus important que beaucoup de normes sont utiles, comme les normes environnementales, sur lesquelles certaines entreprises bâtissent même leur réputation.

M. Michel Vaspert. – Je partage l'avis exprimé par Nicole Bricq sur l'usure de l'ensemble des acteurs, au Sénat comme sur le terrain, en raison de notre incapacité à résoudre les problèmes rencontrés par nos concitoyens. De même que Michel Forissier, j'ai été effaré en arrivant au Sénat par la façon dont travaillent les parlementaires. L'une des clés du sujet réside dans cet état de fait. Il me semble tout d'abord inconcevable que les amendements déposés par les parlementaires, lorsqu'ils ont un rapport avec le texte en discussion, puissent totalement transformer la nature du texte sans faire l'objet d'une étude d'impact.

La seconde complication de fond, sans doute plus importante que la première, vient du pouvoir réglementaire. Bien souvent, l'esprit de la loi ne se retrouve pas dans les textes d'application. J'ai eu beaucoup de problèmes lorsque j'ai réclamé que l'on fasse davantage valoir l'article 41 au Sénat. Or nous ne pouvons pas répondre aux attentes de nos concitoyens et leur fournir des textes plus clairs sans contrôler l'écriture des circulaires et décrets. Ceci demande un véritable effort de coordination. Nous souhaitons conserver une certaine indépendance des pouvoirs, mais il devient nécessaire de trouver une règle de fonctionnement commune entre les institutions. Nous devons donc chercher un consensus politique sur cette question, sans quoi nous poursuivrons vainement nos efforts et répéterons sans cesse la même chose.

M. Guy-Dominique Kennel. – Je vous remercie pour le travail qui a été accompli jusqu'à présent. La tâche est difficile et les choses ne seront pas aussi simples. Les entreprises, qui réclament du « laissez-faire », n'ont pas les mêmes attentes que l'administration, qui cherche à réglementer, ni que les élus, qui se trouvent sur le terrain entre les deux, ou que les parlementaires, qui sont contraints à produire des normes pour exister. À cela s'ajoute la politique nationale, avec laquelle nous ne sommes pas toujours en accord.

Il est important de bien définir et hiérarchiser le rôle des acteurs afin d'identifier clairement l'entité qui légifère, édicte les réglementations, contrôle, évalue, et propose des modifications. Contrairement à Michel Vaspert, qui affirmait tout à l'heure son souhait de préserver une certaine indépendance entre les institutions, je pense qu'il est nécessaire d'établir une hiérarchisation. Nous voyons bien les difficultés que posent certains décrets

d'application, sur lesquels nous n'avons aucun pouvoir : ce système déresponsabilise l'ensemble des acteurs et il engendre de la complexité.

La seconde difficulté tient au fait qu'on attend généralement des résultats immédiats des parlementaires, alors qu'on voit bien dans les autres pays, notamment en Allemagne, que les résultats ne commencent à apparaître qu'après une décennie. Il convient dès lors de mesurer la difficulté du travail à accomplir. Les effets ne peuvent pas survenir immédiatement après la définition de la méthode et des objectifs opérationnels.

Il sera nécessaire de hiérarchiser les objectifs opérationnels, mais nous devons avant tout nous accorder sur une méthode d'ensemble, qui fasse notamment consensus dans l'hémicycle sans que nous nous dispersions. L'exercice est absolument indispensable. Il nous reste donc à réaffirmer notre volonté politique, à définir clairement notre méthode, et à la décliner en objectifs opérationnels hiérarchisés soumis à des délais, à des évaluations et à des corrections. Nous devons également déterminer l'entité qui chapeautera l'ensemble. Cette dernière est indispensable. En Allemagne, une institution autonome a permis de modifier considérablement l'approche de l'administration et des élus, et a conduit à des économies importantes, même si ces dernières n'ont pas encore été perçues par les entreprises.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Merci pour vos interventions qui ont permis un débat de qualité et qui ont abordé des questions de fond. Nous arrivons à mieux nous comprendre et à identifier nos objectifs. Je crois que nous sommes au cœur de la mission qui a été confiée à cette délégation : entendre les entreprises, traduire leurs souhaits en termes concrets, et atténuer le poids considérable des normes.

Nous avons intérêt à réformer notre façon de travailler ; je crois que nous y sommes contraints. Certains d'entre vous ont exprimé leur étonnement quand ils ont découvert nos méthodes de travail. Pour ma part, je suis au Sénat depuis 2004 et je n'ai toujours pas intégré cette manière de travailler, qui implique d'énormes pertes de temps. Malheureusement, bien que ce constat soit assez partagé, il est très difficile d'avancer sur cette question. Il nous faudra une volonté politique très forte.

J'aimerais par ailleurs préciser que nous sommes tous confrontés à cet excès de complexité, et que nous souhaitons tous que la situation s'améliore. Le monde dans lequel nous vivons ne permet plus la survivance d'arcanes aussi complexes.

M. Olivier Cadic. – Je crois que nous partageons tous le même esprit. Même si chacun a son regard, nous souhaitons tous avancer dans le même sens. Cela est indispensable à la construction d'un processus qui nous permette de reprendre l'ensemble du système.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Nous en débattons en séance publique le 23 février au matin.

A l'issue du débat, la délégation adopte le rapport à l'unanimité.

ANNEXES

I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

a) Le 23 novembre 2016

Cour des comptes :

- M. Jean-Pierre VIOLA, Conseiller maître, membre de la 6^{ème} chambre

Ministère de l'économie et des finances, Direction générale des entreprises (DGE) :

- M. Alain SCHMITT, Directeur général adjoint
- M. Florent SCHMIDT, Chargé de mission auprès de la sous-Direction du droit des entreprises, Bureau de la simplification et de la coordination juridique

Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) :

- Mme Bénédicte RAVACHE, Secrétaire générale
- Mme Vanessa FREY, Chef de projet

b) Le 29 novembre 2016

Mission interministérielle simplification et normalisation des données sociales :

- M. Luc ALLAIRE, Directeur
- M. Stéphane EUSTACHE, Adjoint au Directeur

Secrétariat d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification :

- M. Jean-Vincent PLACÉ, Secrétaire d'État

c) Le 30 novembre 2016

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) :

- Mme Laure de la BRETÈCHE, Secrétaire générale
- M. Nicolas CONSO, Adjoint auprès de la directrice interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques

d) Le 1^{er} décembre 2016

Conseil de simplification pour les entreprises :

- Mme Françoise HOLDER, Coprésidente
- M. Ghislain DERIANO, Chef de la mission Programme de simplification

CCI France :

- M. André MARCON, Président
- Mme Sandrine WEHRLI, Directrice Générale déléguée Appui - Attractivité - Compétitivité
- M. Jérôme PARDIGON, Directeur des Relations institutionnelles

Conseil national des Barreaux :

- Me Leila HAMZAOUI, Avocate, Présidente de la Commission droit et entreprises

e) Le 6 décembre 2016

MEDEF :

- M. Jean-François CLEDEL, Président de la commission Simplification
- Mme Dorothée PINEAU, Directrice générale adjointe en charge de l'International et de la Sphère publique
- Mme Joëlle SIMON, Directrice des affaires juridiques
- M. Jules GUILLAUD, Chargé de mission à la Direction des affaires publiques

Ministère de l'économie et des finances - Direction générale des entreprises :

- Mme Lydie EVRARD, Sous-Directrice de la normalisation, de la réglementation des produits et de la métrologie, Déléguée interministérielle aux normes

Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables :

- M. Arnaud DEBRAY, Vice-Président

Assemblée nationale :

- Mme Laure de La RAUDIÈRE, Députée de l'Eure, Présidente de la Mission d'information sur la simplification législative

Fondation iFRAP :

- Mme Agnès VERDIER-MOLINIÉ, Directeur
- M. Samuel SERVIÈRE, Expert

f) Le 7 décembre 2016

CGPME :

- Mme Bénédicte CARON, Vice-Présidente en charge des Affaires économiques, juridiques et fiscales
- M. Lionel VIGNAUD, Juriste à la Direction des Affaires économiques, juridiques et fiscales
- Mme Sabrina BENMOUHOU, Chargée de mission Organisation et développement

g) Le 14 décembre 2016

Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) :

- M. Marc GUILLAUME, Secrétaire Général du Gouvernement
- M. David SARTHOU, Chef du service de la législation et de la qualité du droit

h) Le 20 décembre 2016

France Stratégie :

- M. Vincent AUSSILLOUX, Directeur du Département Économie

Université de Picardie Jules Verne :

- M. Bertrand-Léo COMBRADE, Maître de conférences en droit public

Conseil national de l'Industrie :

- M. Alain DEVIC, Président de la section thématique Réglementation et simplification

II. DÉPLACEMENTS DE LA DÉLÉGATION AUX ENTREPRISES

a) Programme du déplacement effectué à Stockholm et à Berlin les 28 et 29 septembre 2016

COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION

- **Mme Elisabeth LAMURE**, sénateur (Les Républicains) du Rhône, Présidente de la délégation aux entreprises,
- **M. Olivier CADIC**, sénateur (UDI-UC) représentant les Français établis hors de France, vice-président de la délégation aux entreprises,
- **M. Guy-Dominique KENNEL**, sénateur (Les Républicains) du Bas-Rhin, membre de la délégation aux entreprises,

PROGRAMME

Mercredi 28 septembre (Stockholm)

- 09h00-10h30 **Commission des affaires économiques du Parlement suédois (Riksdagens Näringsutskott)** : entretiens avec Mme Jennie NILSSON, députée (Social-démocrate), Présidente de la Commission des affaires économiques du Riksdag, MM. Jörgen WARBORN et Johan NISSINEN, députés, et M. Johan FRANSSON, Secrétaire général de la Commission
- 11h00-12h15 **Conseil national de la régulation (Regelrådet) et Agence nationale des politiques de croissance (Tillväxtverket)** : entretiens avec Mme Pernilla LUNDQVIST, Directeur du cabinet d'audit international KPMG et Présidente du Conseil d'administration du Conseil suédois de la régulation (Regelrådet), accompagnée de son Secrétaire général M. Christian POUSETTE et de M. Stefan ERNLUND, Chef de service de l'Agence nationale des politiques de croissance (Tillväxtverket)
- 12h30-14h00 **Déjeuner de travail à la Résidence de France en présence de représentants de la Communauté des affaires française en Suède**
Entretien avec M. Jacques LAPOUGE, Ambassadeur, et ses invités :
- Mme Isabelle DUCCELLIER, Présidente de la section suédoise des Conseillers du commerce extérieur ;
- M. Alexis KAHLMANN, Directeur secteur Stockholm, Keolis ;
- M. Frédéric LAZIOU, Directeur général de Tacton Systems AB ;
- M. Pierre-Alexandre MIQUEL, Chef du service économique pour les pays nordiques ;
- et M. Gilles DEBUIRE, Directeur de Business France pour les pays nordiques
- 14h30-15h30 **Ministère de l'Economie (Näringsdepartementet)** : entretiens avec M. Niklas JOHANSSON, Secrétaire d'État en charge des questions relatives au climat des affaires, au développement des entreprises, à l'innovation, aux startups et à la propriété intellectuelle

16h00-16h45 **Confédération suédoise des entreprises (Svenskt Näringsliv) et Comité de l'industrie et du commerce suédois pour l'amélioration du cadre juridique (NNR)** : entretiens avec M. Jonas BERGGREN, Directeur des Affaires internationales, Mme Sara LOWEMARK, Directrice des Affaires européennes du MEDEF suédois et M. Andrea FEMRELL, Directeur général du Comité de l'industrie et du commerce suédois pour l'amélioration du cadre juridique (Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation - NNR)

Jeudi 29 septembre (Berlin)

08h00-9h00 Petit-déjeuner-entretien avec M. Wolfgang MÜLLER, Conseiller pour les questions économiques du **groupe SPD du Bundestag**

09h30-10h40 Entretien avec Mme Barbara ADAMOWSKY, Directrice Politiques fédérales à la **Fédération allemande des syndicats (DGB)**

11h00-12h15 Entretien avec Dr. Ulrike BELAND, Directrice du bureau de la coordination des positions en matière de politique économique et de la débureaucratization/« mieux légiférer » à l'**Association allemande des chambres d'industrie et de commerce (DIHK)** et Mme Anne Van DÜLMEN de la **Fédération allemande des banques**

12h30-13h40 Déjeuner-entretien avec M. Daniel KÜHNHENRICH, Responsable, questions fondamentales et évaluation des coûts liés à la bureaucratie, à l'**Office fédéral allemand des statistiques (Destatis)**

14h00-15h10 **Ministère fédéral allemand de l'Economie et de l'Energie (BMWi)**

Entretien avec :

- Dr. Boris PETSCHULAT, Sous-directeur de l'artisanat et du droit des professions industrielles et commerciales (chef de la délégation du BMWi) ;

- M. Joachim SCHMITZ, Chargé de mission « Mieux légiférer » ;

- Dr. Malte HAUSCHILD, Chef du bureau sur l'avenir de l'UE, de la justice et des affaires intérieures et du « Mieux légiférer » au plan de l'UE ;

- Dr. Nikolai ZIEGLER, Chargé de mission, relations bilatérales avec les États membres de l'UE (dont la France)

15h30-16h30

Entretien avec le **Conseil national allemand de contrôle des normes (NKR) :**

- Dr. Johannes LUDEWIG, président du NKR ;
- Prof. Dr. Sabine KUHLMANN, membre du NKR ;
- Dr. Thea DÜCKERT, membre du NKR ;
- Dr. Janina HATT, secrétariat du NKR.

b) Programme du déplacement effectué à Bruxelles le 20 octobre 2016

COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION

- **Mme Elisabeth LAMURE**, sénateur (Les Républicains) du Rhône, Présidente de la délégation aux entreprises,
- **Mme Nicole BRICQ**, sénatrice (Socialiste et Républicain) de Seine-et-Marne, secrétaire de la délégation aux entreprises, ancienne ministre,
- **M. Henri CABANEL**, sénateur (Socialiste et Républicain) de l'Hérault, membre de la délégation aux entreprises,
- **M. Antoine KARAM**, sénateur (Socialiste et Républicain) de la Guyane, membre de la délégation aux entreprises,
- **Mme Sophie PRIMAS**, sénateur (Les Républicains) des Yvelines, vice-présidente de la délégation aux entreprises,
- **M. Jean-Pierre VIAL**, sénateur (Les Républicains) de la Savoie, membre de la délégation aux entreprises.

PROGRAMME

- 9h30 Entretien avec M. Jean-Éric PAQUET, Secrétaire général adjoint de la **Commission européenne**
- 10h30 Entretien avec Mme Anne BUCHER, Présidente du **comité d'examen de la réglementation de la Commission européenne**
- 12h30 Déjeuner de travail avec MM. Wolfgang HILLER, Directeur de la Direction de l'Évaluation de l'impact et de la Valeur ajoutée européenne (EPRS) et Etienne BASSOT, directeur du **Service de recherche pour les députés (EPRS) du Parlement européen**
- 15h00 Entretien avec M. Antoine COLOMBANI, Conseiller au **cabinet du Premier vice-président M. Frans TIMMERMANS**
- 16h00 Entretien avec M. Guido LOBRANO, Directeur adjoint de **Business Europe**, en charge des affaires juridiques et du marché intérieur

c) Programme du déplacement effectué à La Haye le 14 novembre 2016

COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION

- **Mme Élisabeth LAMURE**, sénateur (Les Républicains) du Rhône, Présidente de la délégation aux entreprises,
- **Mme Nicole BRICQ**, sénatrice (Socialiste et Républicain) de Seine-et-Marne, secrétaire de la délégation aux entreprises, ancienne ministre,
- **M. Olivier CADIC**, sénateur (UDI-UC) représentant les Français établis hors de France, vice-président de la délégation aux entreprises,
- **Mme Patricia MORHET-RICHAUD**, sénatrice (Les Républicains) des Hautes-Alpes, membre de la délégation aux entreprises,
- **M. Jean-Pierre VIAL**, sénateur (Les Républicains) de Savoie, membre de la délégation aux entreprises,

GRAMME

PROGRAMME

- 10h45-11h45 Entretien avec M. Jan TEN HOOPEN, Président d'ACTAL (**Autorité consultative de contrôle de la pression normative, Adviescollege toetsing regeldruk**), puis avec M. Rudy VAN ZIJP, Secrétaire d'ACTAL, et Mme Paulien OFFICIER
- 12h00-12h45 Entretien avec Mme Suzanne VAN MELIS, Conseillère du **ministère de la Sécurité et de la Justice, Direction Législation et Affaires Juridiques, Section « mieux légiférer »**.
- 13h00-14h30 Déjeuner en présence de **parlementaires néerlandais** : M. Mustafa AMHAOUCH (VVD), M. Remco BOSMA (VVD) et Mme Fatma KOSER KAYA (D66), membres de la **Commission des Affaires économiques**, M. Jeroen VAN WIJNGAARDEN (VVD), membre de la **Commission des Affaires européennes**, et M. Dennis NAVA, greffier de la Commission.
- 14h30-16h00 Entretien avec M. Kees BURGER, Chef de la division pour la simplification du **ministère des Affaires économiques**.
- 16h00-17h00 Entretien avec M. Emile RODENHUIS, Secrétaire pour la réduction des charges administratives auprès de **l'organisation patronale VNO-NCW**.

III. BAROMÈTRE DE LA COMPLEXITÉ DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES VUE PAR LES ENTREPRISES (SGMAP, EXTRAIT - JUILLET 2015)



SGMAP

Baromètre de la complexité des démarches administratives vue par les entreprises

Résultats d'étude

Juillet 2015



SGMAP - Baromètre complexité entreprise

© TNS Juillet 2015

48VF82



Rappel méthodologique



Echantillon

- Enquête réalisée par téléphone auprès d'un échantillon de 1600 entreprises du secteur privé. Cible : personnes en charge des démarches administratives propres aux questions juridiques et/ou comptables et/ou RH ou ayant une opinion sur la manière dont ces démarches se déroulent dans leur entreprise
- Méthode des quotas (taille d'entreprise, secteur d'activité) et stratification par région.
- Lors de la phase d'enquête, l'échantillon a été raisonné afin de disposer de bases suffisantes dans les différentes strates. Dans le calcul des résultats, les différentes tailles d'entreprises et les secteurs d'activité ont été revus à leur poids réel.



Mode de recueil

- Interviews réalisées par téléphone.

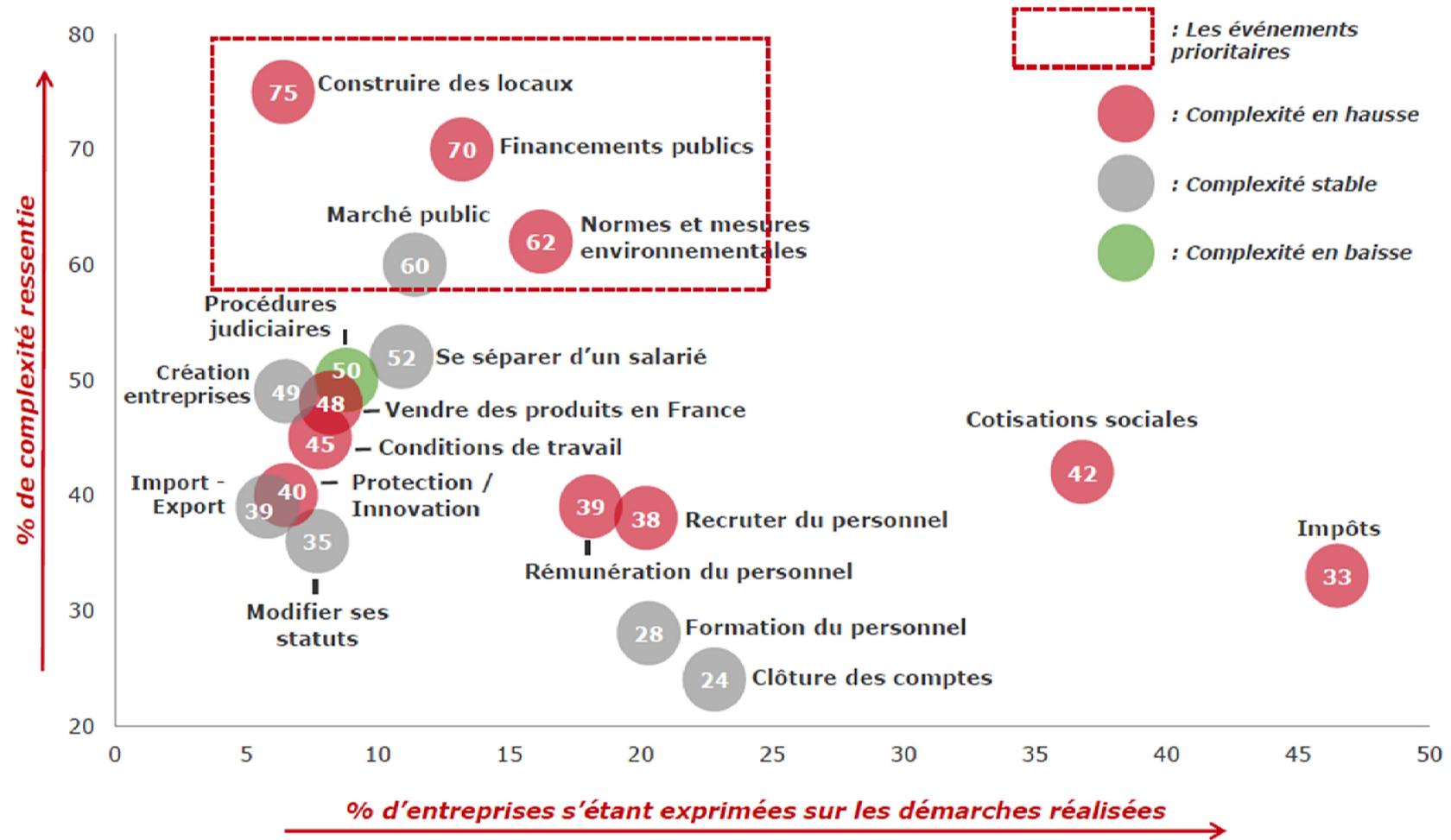


Dates de terrain

- Le terrain s'est déroulé du 8 au 26 juin 2015.



La complexité des événements de vie des entreprises en 2015



SGMAP - Baromètre complexité entreprise

© TNS Juillet 2015

48VF82



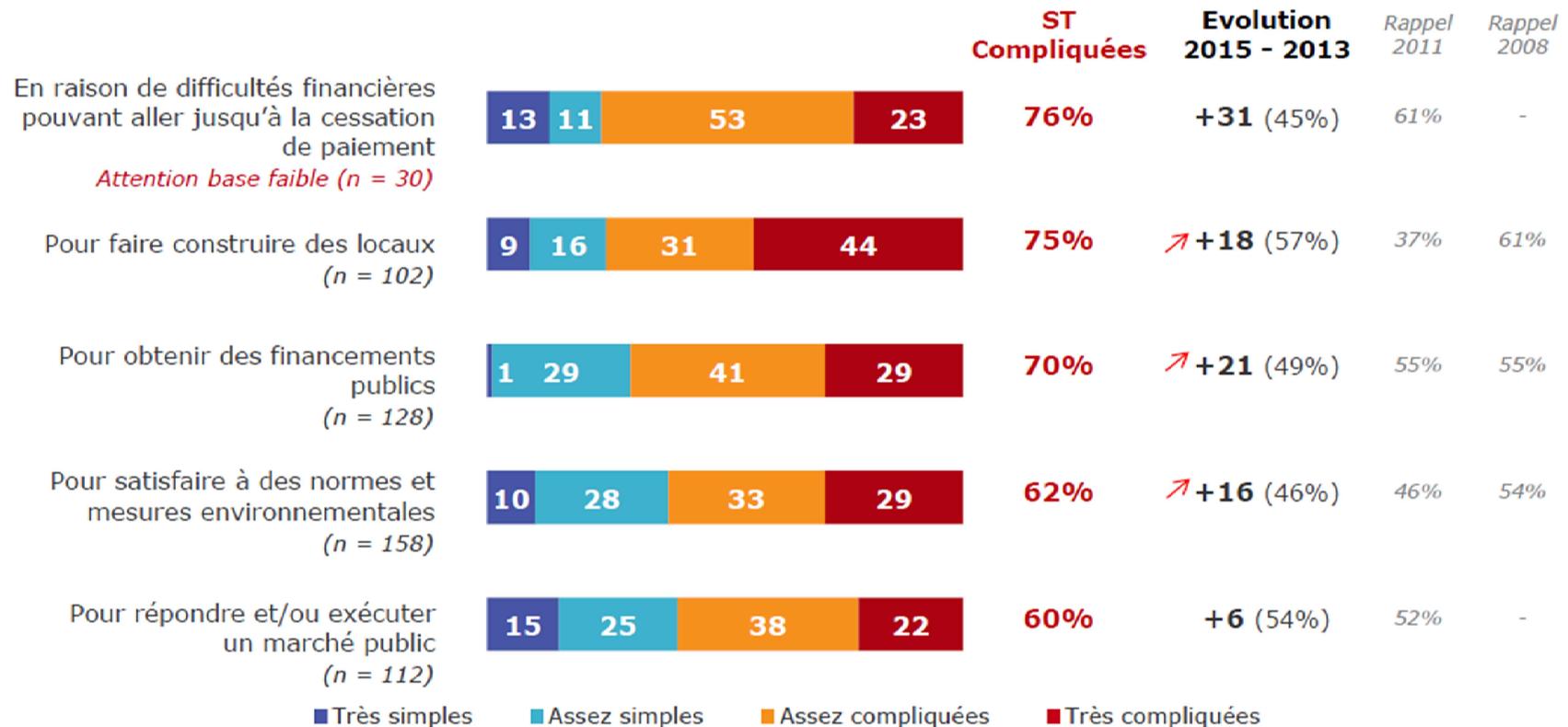
Au global, les difficultés rencontrées sont d'abord liées à la redondance des informations demandées et aux délais



Base : à ceux qui déclarent que les démarches effectuées étaient complexes

En termes de difficulté ressentie, les démarches juridiques arrivent en tête (1/4)

Les démarches administratives que vous avez dû faire à cette occasion ont elles été très simples, assez simples, assez compliquées ou très compliquées à accomplir ?

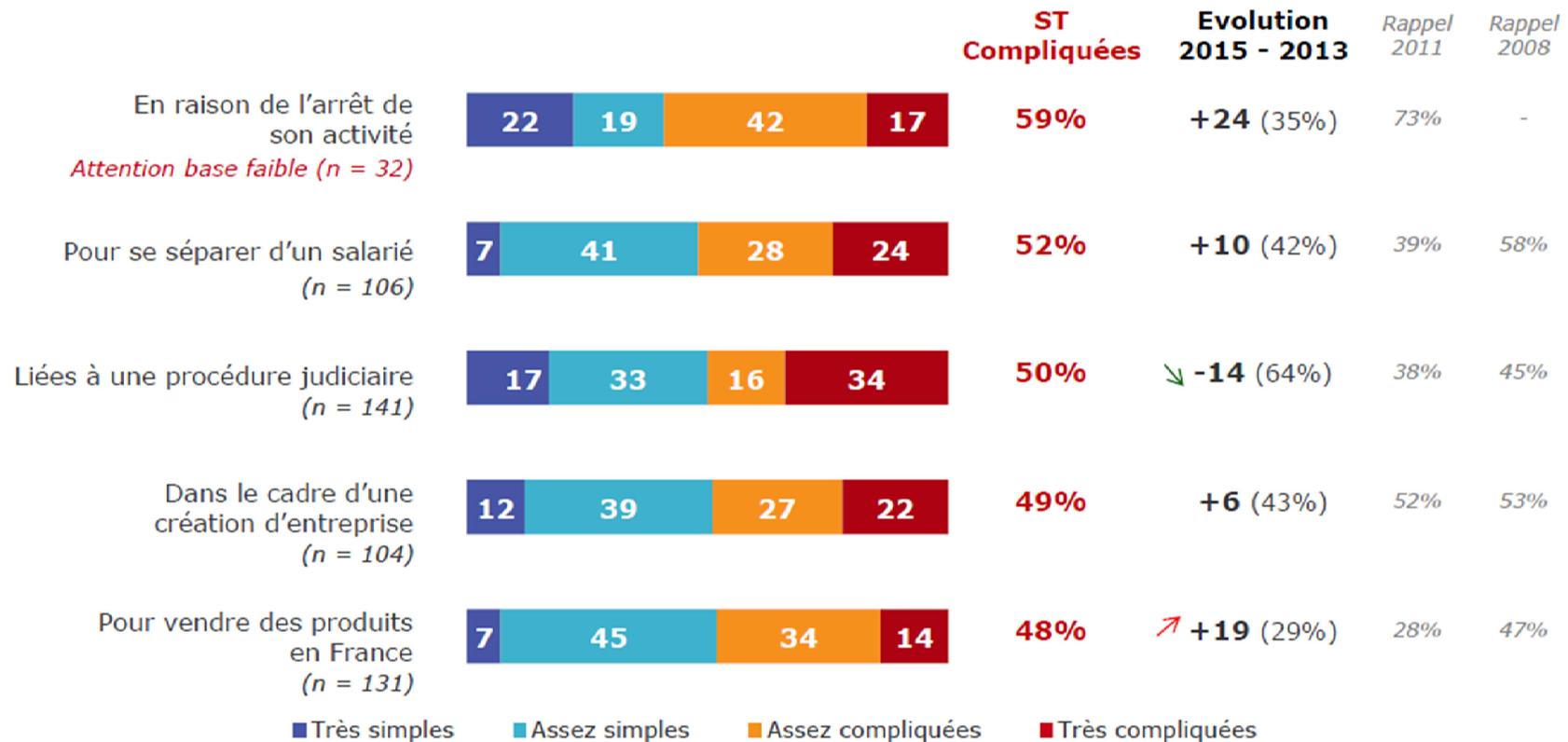


Base : à ceux qui ont réalisé les démarches concernées

↗ ↘ Évolutions significatives

En termes de difficulté ressentie, les démarches juridiques arrivent en tête (2/4)

Les démarches administratives que vous avez dû faire à cette occasion ont-elles été très simples, assez simples, assez compliquées ou très compliquées à accomplir ?



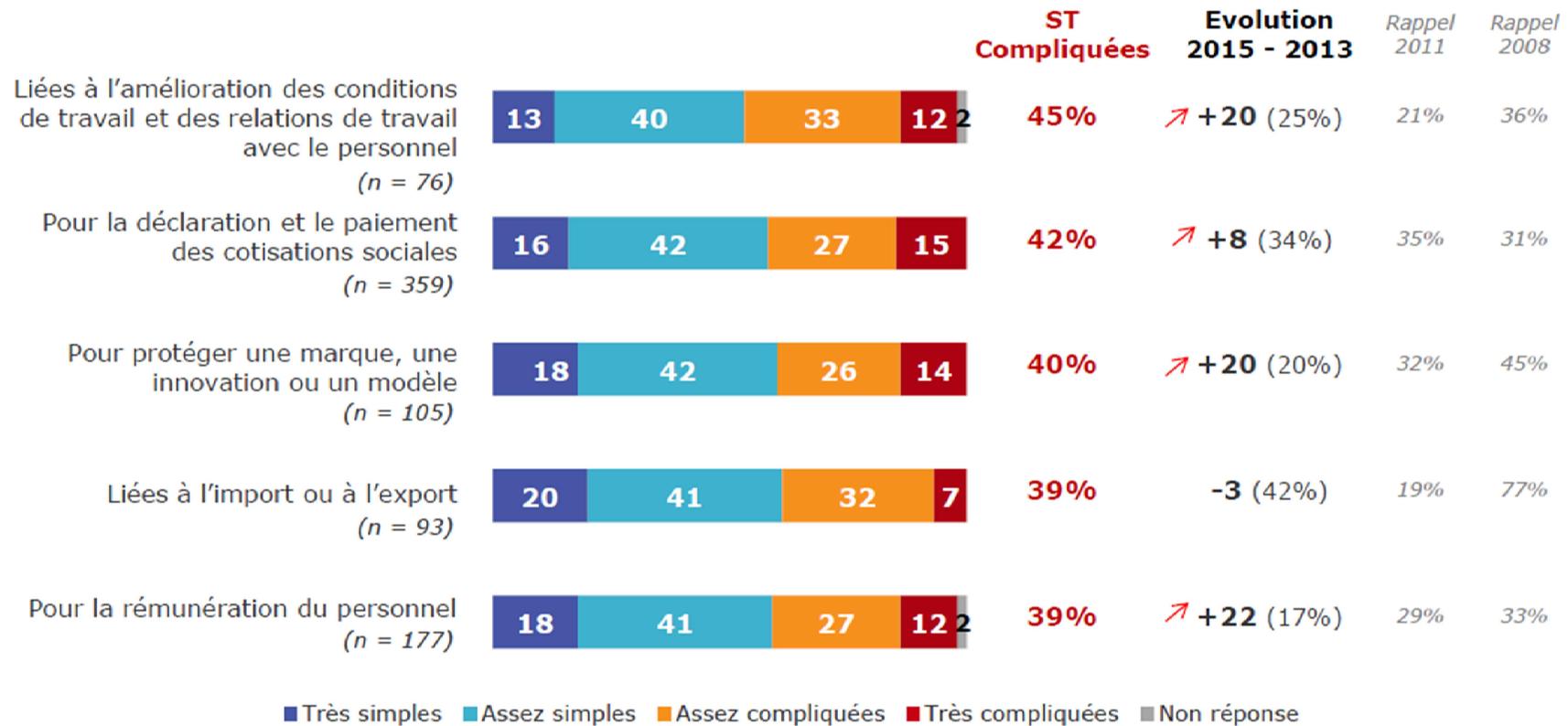
*base faible

Base : à ceux qui ont réalisé les démarches concernées

↗ ↘ Évolutions significatives

En termes de difficulté ressentie, les démarches juridiques arrivent en tête (3/4)

Les démarches administratives que vous avez dû faire à cette occasion ont elles été très simples, assez simples, assez compliquées ou très compliquées à accomplir ?

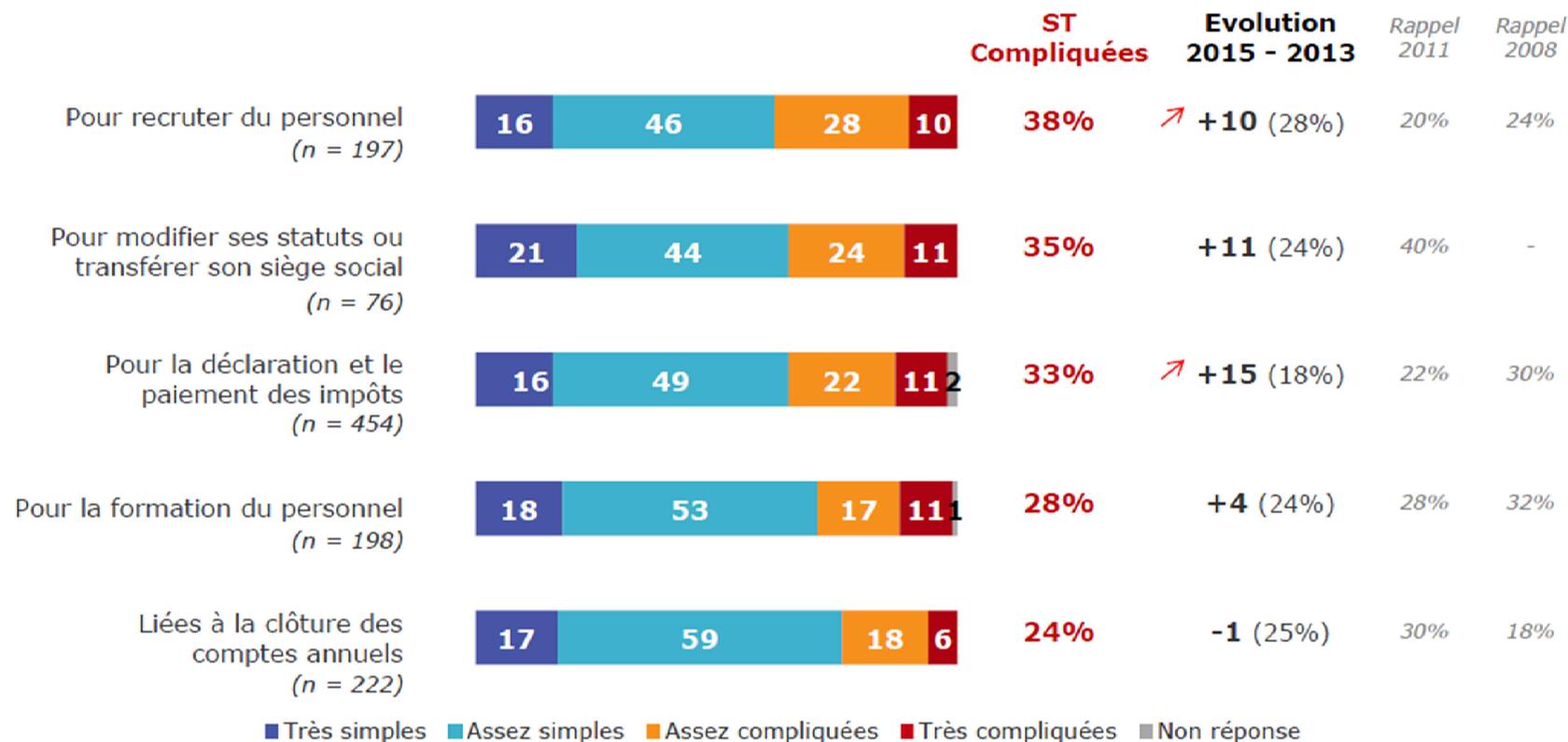


Base : à ceux qui ont réalisé les démarches concernées

↗ ↘ Évolutions significatives

En termes de difficulté ressentie, les démarches juridiques arrivent en tête (4/4)

Les démarches administratives que vous avez dû faire à cette occasion ont elles été très simples, assez simples, assez compliquées ou très compliquées à accomplir ?



Base : à ceux qui ont réalisé les démarches concernées

↗ ↘ Évolutions significatives

IV. AVIS PUBLICS RENDUS SUR DES PROJETS DE LOI PAR L'ATELIER IMACTS ENTREPRISES DU CONSEIL DE LA SIMPLIFICATION POUR LES ENTREPRISES



*Atelier simplification – impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

Avis sur les évolutions du projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs

A l'issue de la présentation des principales évolutions du projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs opérée par le Cabinet de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, les membres de l'Atelier simplification - impacts entreprises formulent les observations et recommandations suivantes :

I – Evolutions du projet de loi

1.1 Les membres de l'atelier soulignent les avancées intervenues en matière de simplification administrative pour les entreprises.

La possibilité, prévue par le 8° du III de l'article 9 du projet de loi, d'organiser des réunions de délégation ainsi en vigueur en visioconférence va dans le sens d'une simplification des conditions d'exercice du dialogue social.

Le b) du 1° du I de l'article 10 prend en compte les évolutions technologiques dans le but de simplifier la mise en place de la consultation des salariés en autorisant et encadrant l'organisation des consultations par voie électronique.

1.2 Le dernier état du projet de loi ne prévoit plus de barème contraignant des indemnités prononcées par le juge prud'homal en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, maintenant ainsi en vigueur un barème indicatif instauré par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Ce référentiel se présente comme un standard sur lequel peuvent s'appuyer les juges. Pour s'en écarter, il conviendra de justifier les raisons qui ont guidé cette décision.

Si les bienfaits de l'instauration d'un barème n'est pas contestable, il est toutefois émis certaines réserves quant au degré d'interprétation que les juges pourront avoir de ce barème. Par ailleurs, la suppression de son caractère impératif pourrait être source d'insécurité pour les entreprises.

1.3 Suite à la consultation des organisations syndicales et patronales, la nouvelle version du projet de loi réaffirme la primauté des accords d'entreprise sur les accords de branche. Or, la modulation du temps de travail sur trois années est renvoyée à un accord de branche et le quantum des congés est défini par les dispositions supplétives du projet de loi, à défaut d'accord.



*Atelier simplification – impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

Si les membres de l'Atelier soulignent la volonté du Gouvernement d'associer les différents acteurs de l'entreprise à la prise de décision les concernant, ils souhaitent que soit renforcé et étendu le recours aux accords d'entreprise au nom de la démocratie sociale.

De même les membres de l'Atelier simplification - impacts entreprises souhaitent que les modalités de consultation des salariés pour les TPE et les PME soient réexaminées dans la mesure où les accords de branche ne répondent pas aux préoccupations concrètes de ces entreprises. Ils réitérent en conséquence les observations formulées au point 2.1 de l'avis rendu le 22 février dernier.

1.4 Dans un souci de renforcement de l'employabilité des jeunes et compte tenu des concertations menées, la nouvelle version du projet de loi vise à favoriser le recours à l'apprentissage. Le 2° de l'article 36 du projet de loi travail met ainsi en place une enquête nationale qualitative relative au taux d'insertion des formations dispensées dans les centres de formation d'apprentis afin de faire évoluer les pratiques. Le projet de loi renvoie toutefois la durée du travail des apprentis mineurs au droit constant.

L'Atelier simplification - impacts entreprises souligne l'enjeu majeur que présente l'apprentissage et observe qu'il n'est encore pas assez encouragé en France, contrairement aux pratiques de certains autres pays européens et, notamment, de l'Allemagne. De ce fait, et dans un souci d'amélioration de la formation des apprentis, il est demandé à ce que la réflexion sur la durée maximale du temps de travail des apprentis soit approfondie de sorte qu'elle puisse converger vers les horaires de travail pratiqués dans les entreprises.

1.5 Les membres de l'Atelier regrettent que les nouvelles dispositions du projet de loi sur la modulation du temps de travail n'apportent pas plus de souplesse pour les entreprises, notamment en cas d'accroissement temporaire de leur activité. Ils soulignent ainsi la nécessité de mener une réflexion sur la question du temps de travail des salariés saisonniers et estiment que la période de quatre à neuf semaines, finalement retenue par le projet de loi en cas d'aménagement du temps de travail, est restrictive. Ils souhaiteraient de surcroît qu'il soit permis aux entreprises de renouveler les contrats à durée déterminée pendant les périodes de congés sur des postes identiques.

D'une manière plus générale, il apparaît que le projet de loi ne propose pas assez de mesures favorisant la formation des salariés alors que le Conseil de la simplification pour les entreprises a émis des propositions en ce sens. Toutefois, les membres de l'Atelier conviennent que ces recommandations ne pouvaient être reprises dans l'actuel projet de loi puisqu'elles ne relevaient pas, pour l'essentiel, du domaine législatif.



*Atelier simplification – impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

II – Dispositions du projet de loi qui demeurent

2.1 La nouvelle version du projet de loi maintient en l'état les règles de dénonciation et de révision des accords collectifs, lesquelles ont été approuvées par l'Atelier simplification - impacts entreprises lors de la séance du 16 février 2016.

2.2 Le projet de loi procède à une clarification des critères et des règles applicables au licenciement pour motifs économiques. Ces principes permettront ainsi de prémunir les acteurs économiques de potentiels abus tout en proposant un assouplissement des modalités et règles applicables aux entreprises.

2.3 L'Atelier souhaite informer le Gouvernement de la nécessité de faire évoluer certains principes qui peuvent apparaître comme facteurs de rigidité pour les entreprises. Il s'agit d'une part, de la dualité du contrat de travail à durée déterminée et du contrat de travail à durée indéterminée et d'autre part, de la définition de la notion de jour, sujets déjà évoqués par l'Atelier lors de la séance du 16 février dernier.

Avis adopté le 25 mars 2016.

Madame Françoise Holder ; Monsieur Laurent Grandguillaume ; Monsieur Gérard Huot ; Monsieur Olivier Sibony ; Monsieur François Gerin ; Monsieur Etienne Drouard ; Madame Valérie Fiastre ; Monsieur Dominique Maillard.



*Atelier simplification - impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

Avis sur certaines dispositions du projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs

A l'issue de la présentation par le directeur du cabinet de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, des principales dispositions du projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, les membres de l'Atelier simplification - impacts entreprises formulent les observations et recommandations suivantes :

I – Principe de réorganisation des dispositions du code du travail

1.1 Le principe d'une recodification du code du travail, structurée en trois parties comportant successivement : des dispositions d'ordre public, des dispositions relevant du champ de la négociation collective et un ensemble de droits et d'obligations fixé a minima est illustré par la réécriture des dispositions du titre II du livre Ier de la troisième partie du code du travail consacrée aux règles en matière de durée de travail et de congés. Cette recodification progressive du code du travail va contribuer à donner davantage de place au dialogue social et va donc dans le sens d'une meilleure lisibilité et d'une plus grande adaptabilité du droit, même si l'articulation entre chaque niveau méritera d'être précisée en particulier les conditions dans lesquelles s'appliquent les droits et obligations à minima.

1.2 Il est cependant émis une réserve, à ce stade de l'examen, s'agissant l'insertion d'un préambule constitutif d'un socle des principes fondamentaux du droit travail. Si son principe n'est pas contestable, son contenu nécessite un examen précis au regard des contraintes actuelles d'une économie mondialisée. Il est particulièrement souhaitable que ces principes ne contribuent pas à rigidifier la relation de travail alors même que l'action du Gouvernement comme des entreprises doit tendre à développer massivement l'emploi.

1.3 La possibilité de moduler, en priorité par accord d'entreprise et à défaut par accord de branche, le temps de travail sur 3 années ainsi que, dans certaines circonstances, de pouvoir porter la durée maximale hebdomadaire de travail de 44 heures pendant 12 semaines à 46 heures pendant 16 semaines sont des éléments de souplesse permettant à l'entreprise, en cas d'accord, d'adapter son fonctionnement à l'évolution conjoncturelle de son activité.

II – Dispositions du projet visant à renforcer le dialogue social

2.1 S'agissant des conventions et accords collectifs, la clarification des règles de dénonciation et de révision permettra un allègement des procédures et par conséquent une plus forte implication des parties signataires. Les dispositions visant à renforcer l'impact de l'accord collectif contribuent à la refondation du dialogue social demandée par les acteurs de l'entreprise. En outre, la primauté accordée aux accords collectifs sur les contrats de travail individuels crée les conditions permettant à chacune des parties prenantes de s'engager durablement. Actuellement, un accord d'entreprise est valide s'il est signé par des



*Atelier simplification - Impact entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 30 % des suffrages aux élections des titulaires au comité d'entreprise. La généralisation de l'accord majoritaire, c'est-à-dire signé par au moins 50 % des syndicats, va dans le bon sens puisqu'elle crée les conditions favorisant le dialogue social. L'accord signé par plus de 30 % des organisations syndicales instaure la possibilité, en accord avec le chef d'entreprise de consulter les salariés par référendum.

Les membres de l'Atelier approuvent la clarification apportée quant à la valeur des accords de groupe qui sont assimilés à des accords collectifs.

Toutefois, les membres de l'atelier relèvent que les mesures proposées ne règlent pas les difficultés des PME dans l'organisation de la démocratie sociale au sein de leur entreprise en l'absence de membres élus d'organisations syndicales représentatives. Il est notamment souligné que le mécanisme du mandatement n'est pas satisfaisant et que, dès lors, la possibilité pour un élu mandaté d'initier un référendum n'aura que peu d'application concrète. Par ailleurs, il est regrettable que la négociation menée par des délégués du personnel au sein d'un comité d'entreprise nécessite une validation par accord majoritaire de branche. La valeur des négociations collectives doit résulter à titre principal de l'élection indépendamment de l'affiliation des élus à des organisations syndicales représentatives dans la mesure où celles-ci ne présentent pas de candidats.

2.2 Le second point évoqué au titre de l'amélioration du dialogue social est la restructuration des branches professionnelles. Actuellement, il existe environ 730 conventions collectives. La mesure législative proposée vise à faciliter le regroupement des conventions collectives dont le fondement est identique et à supprimer celles qui ne sont plus actives afin de renforcer l'action des branches professionnelles.

Les membres de l'atelier, conscients de l'opacité grandissante des branches professionnelles, approuvent cette réforme et partagent le constat d'une multiplicité anormale des branches professionnelles dans certains secteurs d'activité. L'objectif annoncé de tendre vers 200 conventions collectives ainsi que la méthode proposée vont dans la bonne direction.

III – Dispositions visant à renforcer le conseil et l'information des employeurs et à alléger des contraintes à l'embauche.

3.1 La mise en place au sein des DIRECCTES d'un service d'appui aux chefs d'entreprises sur les questions relatives au droit du travail devrait permettre de compenser l'absence de rescrit social et d'aider les employeurs dans la mise en œuvre d'un droit complexe et prétorien par nature. Compte tenu de l'importance de la jurisprudence en ce domaine, les membres de l'atelier souhaitent une réflexion visant à rendre obligatoire une étude d'impact préalable à la décision de justice afin que les conséquences de celle-ci soit mesurée et prononcée en toute connaissance de cause.

3.2 Les membres de l'atelier approuvent la suppression de la visite médicale d'aptitude systématique à l'embauche, mesure qui avait été demandée de manière itérative par le conseil de la simplification pour les entreprises. Cette suppression s'accompagne d'un renforcement



*Atelier simplification – impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

du suivi personnalisé des salariés tout au long de leur carrière, notamment pour ceux affectés à un poste présentant des risques particuliers pour leur santé ou leur sécurité, celles de leurs collègues ou des tiers évoluant dans l'environnement immédiat de travail.

L'attention est appelée s'agissant du suivi médical de ces salariés exposés sur la nécessité de clarifier, dans la loi, l'intervention d'un autre médecin qui figure à l'article 44 du projet de loi parmi les dispositions codifiées à l'article L. 4624-2. Même si la rédaction fait mention de « dispositions spéciales » il paraît utile de préciser qu'il s'agit de médecins spécialistes des pathologies ou des risques liés à des environnements professionnels soumis à des réglementations spécifiques comme celle s'appliquant au travail en milieu pressurisé.

Si le projet de loi renforce le dialogue entre le salarié et le médecin du travail et clarifie les voies de recours contre les avis d'inaptitude, il apparaît nécessaire que le médecin du travail soit tenu d'explicitier à l'employeur les réserves qu'il peut émettre à l'appui de la reconnaissance de capacité du salarié de telle sorte que l'adaptation du poste du travail ou le bénéfice de formation soient facilités.

3.3 En dernier lieu, il est demandé que le projet de loi soit complété d'une disposition tendant à donner une définition unique du jour travaillé de telle sorte que les différentes acceptions – jours ouvrés, ouvrables etc.– ne participent pas à alimenter un contentieux déjà très important. A défaut de pouvoir s'appliquer aux situations en cours cette définition légale constituera un progrès significatif pour l'avenir. Cette demande s'inscrit dans les mesures retenues dès sa constitution par le conseil de simplification pour les entreprises.

Avis adopté le JJ février 2015.

Madame Françoise Holder ; Monsieur Gérard Huot ; Monsieur Philippe D'Ornano ; Madame Catherine Petitjean ; Monsieur Olivier Sibony ; Monsieur François Gerin, Monsieur Etienne Drouard, Madame Valérie Fiastre, Monsieur Dominique Maillard.



*Atelier simplification - impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

Avis sur certaines dispositions du projet de loi pour une République numérique

Après examen des principales dispositions du projet de loi pour une République numérique intéressant les entreprises, les membres de l'Atelier simplification-impacts entreprises formulent les recommandations suivantes :

1. Le projet de loi introduit la notion de données d'intérêt général, en accroissant l'ouverture des données issues de personnes publiques et privées, titulaires de délégations de service public ou dont les activités sont subventionnées par la puissance publique. **L'article 10** fait ainsi obligation au délégataire de missions de service public de remettre à l'autorité délégante les données principales de l'activité gérée en délégation de service public en lui donnant le droit de les publier et d'autoriser leur réutilisation.

Cette mesure appelle plusieurs observations :

1.1 D'une part, le champ couvert par les délégations de service public va avoir pour effet d'ouvrir un nombre très important de données issues des entreprises privées sans que cette ouverture ne s'accompagne de la reconnaissance par la législation française d'un droit à la protection de l'information économique stratégique des entreprises. Dans l'attente de la transposition de la future directive sur le secret des affaires qui vient de faire l'objet d'un accord politique entre les représentants du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, il est souhaitable que la possibilité de dérogation à cette obligation de publication laissée à l'autorité délégante, par décision motivée et rendue publique, puisse jouer pleinement lorsque la diffusion de l'information pourrait avoir un effet irréversible pour l'entreprise en termes sociaux, économique ou organisationnel.

1.2 D'autre part, il est souligné que si cette diffusion d'information contribuera à une meilleure compréhension de la constitution des prix, elle ne se traduira pas nécessairement par une meilleure mise en concurrence. Elle est susceptible, à l'inverse, de provoquer un dumping préjudiciable aux PME.

2. Les dispositions de **l'article 12** modifient les dispositions de la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques afin de permettre la transmission, sous forme électronique, des informations issues des bases de données des personnes enquêtées dans le but de réaliser des enquêtes statistiques obligatoires afin de simplifier les processus manuels de collecte, notamment par l'intervention des enquêteurs de prix.

2.1 Ces dispositions, qui apparaissent pertinentes pour la remontée des informations de caisses des grandes surfaces commerciales, ne sont pas généralisables au regard des coûts induits pour les entreprises d'autres secteurs et de tailles plus réduites.



*Atelier simplification – impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

2.2 La rédaction proposée définit un champ d'application qui paraît trop vaste. Des garanties ont certes été introduites, en particulier la réalisation préalable d'une étude de faisabilité et d'opportunité établie après concertation des personnes morales enquêtées. La décision de recourir à ce recueil dématérialisé d'information relève toutefois d'une décision unilatérale du ministre chargé de l'économie, prise après avis du conseil national de l'information statistique. De plus, le non-respect de cette décision conduit à définir un régime de sanction administrative spécifique (par rapport à celui prévu par ailleurs par la loi précitée du 7 juin 1951) dont le montant maximum apparaît disproportionné.

2.3 Pour ces raisons, il est recommandé de privilégier une démarche volontaire des entreprises enquêtées qui choisiront d'envoyer sous une forme dématérialisée les données attendues, sur le fondement d'une convention et de laisser inchangé le régime actuel de sanctions. L'INSEE devra veiller, s'agissant d'enquêtes itératives, à la stabilité des formats de données attendues afin de ne pas générer de coût d'adaptation des moyens informatiques pour les entreprises concernées.

L'attention est appelée sur le fait de privilégier vis-à-vis des entreprises des politiques publiques incitatives davantage que coercitives.

3. Les dispositions de l'article 17 du projet de loi ont pour objet d'ouvrir les possibilités de diffusion et d'accès aux produits de la recherche scientifique, notamment sous forme d'articles. Cette ouverture concerne davantage les institutions de recherche et son impact immédiat est sans doute limité à un nombre restreint d'entreprises. Pour autant, comme le note explicitement l'étude d'impact, il s'agit ici de "créer un nouveau droit" afin "qu'il s'impose dans l'ensemble des contrats d'édition à venir".

3.1 L'exercice de ce droit est susceptible de remettre en cause l'équilibre économique actuel des revues scientifiques internationales qui publient ces articles puisqu'une partie de leurs actifs pourra faire l'objet d'une libre réutilisation.

3.2 Il est souligné que l'étude citée en référence par l'étude d'impact (p. 47, note 42) a conclu que le recul des ventes d'articles à l'unité consécutif à la création d'un accès en open data serait de l'ordre de de 14 à 21% selon les formats. Cette évaluation rend nécessaire une consultation sur ce sujet des éditeurs internationaux. En effet, au regard de l'importance pour les chercheurs de publier dans des revues internationales de référence, une approche trop unilatérale pourrait inciter les rédactions de ces revues à réduire dans leurs colonnes la place de la recherche française compte tenu de la réduction relative de l'intérêt économique qui s'attache à une telle diffusion

4. Les dispositions de l'article 22, qui ont pour ambition d'imposer une obligation de loyauté, de clarté et de transparence aux activités des plateformes de référencement en ligne en leur faisant obligation de faire apparaître clairement l'existence de liens capitalistiques ou de relations contractuelles avec les personnes référencées ainsi que l'existence d'une rémunération par ces dernières et son impact sur le classement des contenus, biens ou services proposés, apparaissent particulièrement opportunes.



*Atelier simplification – impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

5. Les dispositions de l'article 24, qui étendent ces mêmes obligations de loyauté, de transparence et de clarté à toute personne dont l'activité consiste à titre principal ou accessoire à collecter, modérer ou diffuser des avis en ligne des consommateurs, sont nécessaires au regard des pratiques constatées en ce domaine.

Toutefois, si le fait de rendre obligatoire l'information des utilisateurs du site sur les modalités de vérification des avis en ligne va dans le bon sens, cette mesure peut ne pas être suffisante. Même si cette mesure vient compléter les dispositions existantes de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, l'attention est appelée sur le risque réel que font peser ces « avis de consommateurs » sur l'activité et la réputation des entreprises car leur usage est souvent dévoyé. Ces avis s'inscrivent alors dans des stratégies délibérées et anticoncurrentielles dont les auteurs ne sont pas des consommateurs mais des acteurs économiques peu scrupuleux.

Avis adopté le 15 décembre 2015.

Madame Françoise Holder ; Monsieur Laurent Grandguillaume ; Monsieur Gérard Huot ;
Monsieur Frédéric Bitbol ; Monsieur Philippe D'Ornano ; Madame Catherine Petitjean ;
Monsieur Olivier Sibony ; Monsieur François Gerin, Monsieur Etienne Drouard



*Atelier simplification – impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

Avis sur des avant-projets de mesures législatives visant à lever les freins à l'entrepreneuriat et à faciliter l'action numérique des entreprises

A l'issue des deux réunions de travail organisées avec des représentants du cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique relatives à l'examen de projet de mesures législatives destinées, d'une part, à lever les freins à l'entrepreneuriat et, d'autre part, à faciliter l'action des entreprises dans leurs échanges numériques avec d'autres acteurs économiques ou avec l'administration, les membres de l'Atelier simplification – impacts entreprises formulent les recommandations et observations suivantes :

I – Projets de dispositions visant à lever les freins à l'entrepreneuriat.

1- En ce qui concerne les exigences en matière de qualification professionnelles artisanales, une évolution de la réglementation¹ orientée sur la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs est éminemment souhaitable. La situation actuelle est peu satisfaisante, souvent incohérente, et constitue un obstacle important dans l'accès à l'activité. Il est toutefois important qu'en cherchant à simplifier, l'action du Gouvernement ne conduise pas à imposer des obligations de qualifications dans des domaines qui en sont aujourd'hui dépourvus et que les exigences nouvelles qui seraient définies ne le soient pas au niveau de l'activité, de la tâche ou du poste de travail mais au niveau du métier ou de la profession de telle manière que des profils « généralistes » puissent œuvrer dans les petites entreprises. Pour un même métier il conviendra de veiller à avoir une unicité de régime de qualification.

Les membres de l'atelier soulignent, par ailleurs, le parallèle qui doit être fait avec l'apprentissage en considérant qu'une activité peut être commencée sans que nécessairement l'intéressé possède, dès son installation, l'ensemble des qualifications requises.

2- La proposition selon laquelle le stage préalable à l'installation (SPI) - prérequis obligatoire pour l'immatriculation au registre des entreprises de l'artisanat - qui ne serait pas réalisé dans le délai d'un mois suivant la demande d'inscription à la chambre des métiers et de l'artisanat conduirait à un « silence vaut accord » paraît de nature à résoudre les critiques existantes sur les délais actuellement constatés (de l'ordre de 4 à 5 mois d'attente pour une formation de 5 jours) sans toutefois régler entièrement la question. Il est notamment recommandé d'envisager une simplification du SPI et son individualisation (au regard du profil du demandeur et de son expérience personnelle) ainsi que de ne plus faire de la réalisation du SPI un préalable au démarrage de l'activité, mais une obligation qui devrait être satisfaite dans l'année de l'installation du nouvel artisan. Ces aménagements apparaissent cohérents pour une formalité qui consiste à donner des bases de gestion d'entreprise.

¹ La disposition législative nouvelle déclasserait au niveau du décret la définition des qualifications exigibles. L'achèvement de la directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles serait réalisée par ce vecteur s'agissant du domaine de l'artisanat, en particulier la notion « d'accès partiel » à une profession.



*Atelier simplification - impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

3- Les projets de dispositions tendant à lever les freins aux transitions d'une forme juridique d'exercice entrepreneuriale à une autre et à simplifier le régime de l'Entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) sont salués car ils contribueront à favoriser un parcours de croissance de l'entreprise individuelle.

Un avis très favorable est émis sur les propositions ayant pour finalités :

- d'étendre le régime de la microentreprise au-delà des seuils actuels et sans modification des seuils de TVA.
- de faciliter le passage du statut d'EI vers l'EIRL en permettant de reprendre dans la déclaration d'affectation de patrimoine les valeurs comptables des éléments figurant dans le bilan du dernier exercice clos de l'EI, sans obligation de réévaluer ces éléments à la valeur vénale ;
- de faciliter le passage d'EI vers une forme sociale (EURL ou SASU) :
 - en supprimant la double publication d'un avis de constitution de la société dans un journal d'annonces légales (JAL) et au Bodacc au profit d'une seule publication au Bodacc ;
 - en simplifiant et allégeant le coût d'un apport d'un fonds de commerce à une société. En droit positif, l'apport est soumis à certaines règles relatives à la vente du fonds, ce qui impose l'insertion de mentions particulières dans le contrat d'apport et des obligations en matière de publicité, ouvrant des délais aux créanciers. Dans la mesure où l'EI titulaire du fonds est l'associé unique, rémunéré par la totalité des parts en contrepartie de son apport, il est proposé de le dispenser de l'accomplissement de ces formalités, sur le modèle de ce qui existe déjà en cas d'apport (tout comme de vente ou de nantissement) d'un fonds artisanal, qui n'est pas soumis à une telle procédure ;
 - en allégeant le coût du commissariat aux apports, chargé de contrôler l'évaluation des apports en nature effectués à la société, qui serait ouvert, dans les petites entreprises, aux experts-comptables et aux centres de gestion agréés ;
 - en réexaminant les prélèvements obligatoires liés à la mise en société d'une entreprise individuelle (droits d'enregistrement, imposition des plus-values).
- de faciliter le passage entre le régime réel et le régime du micro-entrepreneur en assouplissant le délai d'adhésion à un centre de gestion agréé ouvrant droit à des avantages fiscaux (non-majoration de 1,25 sur les résultats de l'exercice) : les micro-entrepreneurs qui passent au régime réel (soit sur option soit du fait des seuils de chiffres d'affaires qui ont été atteints) ne peuvent bénéficier de ces avantages fiscaux que s'ils ont adhéré à l'organisme dans les cinq mois de l'ouverture de l'exercice comptable ;



*Atelier simplification - impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

- de reconnaître un droit à l'erreur lors de la création d'une entreprise :
- en assouplissant en début d'activité les conditions de renonciation au régime réel des entrepreneurs individuels remplissant les conditions du régime micro-fiscal ;
- en prévoyant une exception à l'irrévocabilité de l'impôt sur les sociétés lors de la création d'une société à responsabilité limitée unipersonnelle (IS) : l'associé unique ayant opté pour le régime de l'IS pourrait y renoncer au plus tard dans les trois mois qui suivent l'ouverture du troisième exercice.

Les membres de l'atelier se félicitent de ces propositions tout en regrettant qu'une simplification plus poussée ne soit pas envisagée. L'existence de 4 formes d'exercice entrepreneurial constitue un élément important de complexité (EI, EURL, BURL, SASU) et suppose une réflexion des entrepreneurs sur la nature de leur activité et la structure de leurs charges.

Il est toutefois rappelé, que le principe qui a permis, à l'origine, le développement des autoentrepreneurs puis des microentreprises selon lequel « pas de chiffre d'affaire, pas de taxe ou de charge » a été remis en question en particulier du fait de l'instauration dès l'inscription du microentrepreneur de la Contribution foncière des entreprises. Si le relèvement des seuils et la simplification dans la transformation de la forme juridique de l'entreprise devraient conduire à développer l'activité, la réflexion doit être poursuivie s'agissant en particulier du régime sociale des indépendants et des taxes ou contributions obligatoires qui s'appliquent avant même le commencement de l'activité.

II Projets de dispositions ayant pour objet de faciliter l'action des entreprises dans leurs échanges numériques avec d'autres acteurs économiques ou avec l'administration

Le projet tendant à définir au niveau législatif trois niveaux d'identités électroniques sécurisées et à renvoyer au cadre réglementaire le soin de définir les exigences et garanties propres à ces niveaux (normes techniques, autorité de certification) apparaît comme le préalable indispensable au développement de relations économiques, administratives ou juridiques totalement digitales.

Les membres de l'atelier souscrivent par ailleurs à l'objectif d'une évolution rapide de la législation relative à la preuve et à l'authenticité des actes numériques de telle sorte que, d'une part, un acte nativement numérique correspondant à un certain standard ne puisse être remis en cause au moyen d'un document papier et d'autre part que les actes numériques issus de la conversion d'un document papier selon un standard prédéfini ou une procédure garantissant l'authenticité du numérique issu du papier, sont considérés comme des originaux ayant la force probatoire d'un original (dérogation à l'article 1379 du Code civil).

Enfin s'agissant de la proposition relative au développement de coffre-fort électronique autour d'un service payant, avec interdiction de traitement des données et d'exploitation au profits de tiers par le fournisseur de ce services des informations à caractère personnel ou pour les personnes morales de celles qui touchent à leurs intérêts stratégiques essentiel, il est recommandé que l'interdiction d'une exploitation commerciale au profit d'un tiers ne souffre



*Atelier simplification – impacts entreprises
Conseil de la simplification pour les entreprises*

d'aucune exception y compris celle de l'accord préalable du propriétaire de la donnée car le consentement, en matière d'utilisation des informations numériques est un levier important de l'offre commerciale au détriment des intérêts de la personnes consentante.

Avis adopté le 16 février 2016.

Madame Françoise Holder ; Monsieur Laurent Grandguillaume ; Monsieur Gérard Huot ;
Monsieur Frederic Bitbol ; Monsieur Olivier Sibony ; Monsieur François Gerin, Monsieur
Etienne Drouard ; Madame Catherine Petitjean.

V. EXTRAIT DU GUIDE DU LÉGISTIQUE ÉLABORÉ PAR LE SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT : NÉCESSITÉ DES NORMES

Version du 20 décembre 2016

1.1.1. QUESTIONS PRÉALABLES

1. L'édition d'une norme unilatérale – loi, décret, arrêté – est soumise au respect de règles juridiques de fond et de procédure ainsi qu'à des principes de bonne rédaction qui sont l'objet de ce guide.

Mais elle doit avant tout avoir pour but de résoudre un problème clairement identifié, et d'atteindre un résultat précisément défini, lorsqu'il est manifeste que des solutions non normatives ne le permettraient pas.

Une connaissance précise de l'état du droit en la matière constitue évidemment un élément indispensable de l'identification du problème comme du choix de la solution. Le concepteur d'un texte dispose, à cet égard, de nombreux outils (voir fiche 1.4.1).

Toutefois, au-delà de la connaissance et de l'analyse du droit existant, une réflexion doit être menée sur l'utilité de la « réglementation », l'insuffisance de cette réflexion figurant parmi les causes de l'excès ou, ce qui revient au même, de la modification incessante des normes.

Ainsi, toute idée d'action publique dont la mise en œuvre peut conduire à l'édition d'une norme doit faire l'objet d'une étude, même sommaire, destinée à présenter les ou les problèmes à résoudre, la solution recherchée et les avantages et inconvénients respectifs des différentes options envisageables pour la mettre en œuvre ; il convient notamment d'examiner à ce stade si des dispositions relevant du « droit souple »^[1] ne pourraient suffire. Pour les projets de loi ou certains textes réglementaires, il peut être rendu compte de cette analyse préalable dans l'étude ou la fiche d'impact (voir fiche 1.1.2).

2. Avant de rédiger un projet de texte, il convient d'examiner notamment les questions suivantes :

- **La réforme répond-elle à une obligation juridique ou à un choix d'opportunité ?**

Le droit n'a pas vocation à constituer un cadre intangible. Au contraire, il appartient au législateur et au pouvoir réglementaire d'assurer l'adaptation permanente des textes à l'évolution des circonstances de droit ou de fait qui ont initialement motivé leur adoption. Ce principe d'adaptation peut emporter une obligation de révision des textes pour tenir compte de l'évolution des circonstances, tout au moins de droit.

Une première étape de l'analyse consiste donc à déterminer, aussi précisément que possible, les dispositions devenues directement contraires ou difficilement conciliables avec une norme supérieure dans les textes qu'il s'agit de modifier et d'établir la liste des dispositions nouvelles que la résolution de cette difficulté implique nécessairement.

Plus généralement, toute réforme d'une certaine ampleur doit être précédée d'un diagnostic de la situation de fait et de droit (voir fiche [1.1.2](#)). Une fois les problèmes à résoudre identifiés, on s'attachera à déterminer en quoi ils trouvent leur source dans une inadéquation des règles en vigueur : inadéquation des critères, difficultés d'application liées à des ambiguïtés de rédaction, lourdeur d'une procédure, complexité excessive des règles ... Parallèlement, il s'agit d'apprécier les nombreux autres facteurs explicatifs des problèmes recensés. A défaut de cette analyse, il est à craindre que les dispositions nouvelles ne se heurtent aux mêmes difficultés et que l'effet escompté ne soit pas atteint en définitive.

S'agissant d'un décret d'application de dispositions législatives, on examinera ainsi dans quelle mesure l'intervention du législateur impose de revoir les procédures, les critères ou les modes d'organisation antérieurs et quelles sont les précisions qu'elle requiert au niveau réglementaire. Il peut être utile à ce stade d'esquisser une modification *a minima* des textes actuels puis d'examiner dans quelle mesure la préservation de la cohérence du dispositif initial appelle éventuellement d'autres ajustements.

Ce travail de revue de l'état du droit en vigueur est encore plus nécessaire s'agissant des mesures de transposition des directives de l'Union européenne. Il convient d'examiner, sur la base des réflexions conduites à ce propos dès le stade de la négociation, dans quelle mesure la prise en compte des objectifs fixés par la directive peut être conciliée avec l'économie générale du dispositif de droit national en vigueur. Un tableau de concordance doit être établi entre les dispositions de la directive et les dispositions en vigueur en droit interne afin d'identifier les contradictions qu'il conviendra de lever et les ajouts qui s'imposeront dans tous les cas. Un tableau complémentaire doit être établi et joint au dossier lors des travaux interministériels et des consultations préalables, en particulier celle du Conseil d'État le cas échéant, faisant apparaître, pour chaque article du projet de texte, les dispositions du droit de l'Union européenne que ce projet a pour objet de transposer, de manière à bien distinguer, au sein du projet, ce qui relève des obligations de transposition et ce qui est étranger à ces obligations ou va au-delà (voir fiche [4.1.3](#)).

- **Quel est le niveau de norme adéquat ?**

Si la voie législative semble devoir être privilégiée, il importe d'en déterminer précisément les raisons au regard du partage entre les domaines respectifs de la loi et du règlement opéré par la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Si le projet relève du domaine réglementaire, on déterminera s'il s'agit d'un décret simple ou si des dispositions particulières conduisent à retenir une autre forme

(décret en Conseil des ministres, décret en Conseil d'État, arrêté). On se reportera sur ces questions aux développements des fiches 1.3.

Lorsque les dispositions législatives qu'il s'agit de modifier paraissent en réalité de nature réglementaire, il est recommandé de procéder à un déclassement suivi d'une modification réglementaire (voir fiche 2.4.5).

S'agissant des textes réglementaires d'application, une attention particulière doit être apportée, dans la rédaction des projets de loi, au renvoi trop systématique à des décrets d'application dont la nécessité n'est pas avérée ou dont le contenu reste incertain. Il faut rappeler que le Gouvernement peut toujours, sans renvoi, prendre un décret simple pour mettre en œuvre une disposition législative nouvelle. Un renvoi explicite se justifie essentiellement lorsqu'il s'agit de retenir un autre niveau réglementaire, lorsqu'un élément précis (seuil, procédure détaillée, détail des conditions requises) relève du domaine réglementaire ou qu'il s'agit de reporter l'entrée en vigueur d'un dispositif à la publication d'un ensemble de mesures d'exécution.

- **Quel degré de précision faut-il retenir ?**

La conception de la norme nouvelle doit obéir à un principe de proportionnalité, qui peut être énoncé de la manière suivante : ne doivent revêtir un caractère contraignant que les règles strictement indispensables pour atteindre les objectifs que l'on s'est fixés et pour offrir aux administrés ou aux justiciables des garanties effectives, notamment en termes de sécurité juridique. Un équilibre doit ainsi être trouvé entre, d'une part, le souci de précision et d'application uniforme de la norme et, d'autre part, la préservation d'une marge d'interprétation suffisante pour en permettre une mise en œuvre adaptée aux différentes situations pouvant se présenter et une stabilité suffisante.

Or, pour s'adapter à certains cas particuliers ou à certaines évolutions difficiles à anticiper dès l'origine, il est souvent envisagé d'introduire des variantes, des exceptions dans des cas bien déterminés ou d'entrer dans une typologie qui se voudrait exhaustive. Au stade de l'analyse préalable au moins, il conviendra d'envisager une approche alternative consistant à simplifier le dispositif, à donner aux règles applicables un caractère plus générique ou à recourir, pour partie, à un autre mode de régulation non normatif.

- **Quelles sont les conditions à réunir pour assurer l'effectivité du nouveau dispositif ?**

Une option juridique ne saurait être retenue sans prendre en considération les conditions de son effectivité : quels services seront appelés à assurer la gestion ou le suivi du dispositif et de quels moyens disposent-ils à cet effet ? Quels contrôles devront être mis en œuvre ? Le régime des sanctions est-il adapté ? Quelles difficultés le juge pourrait-il rencontrer pour interpréter les nouvelles dispositions ou les combiner avec d'autres règles ou principes ? Autant de questions qui ne sont

parfois soulevées qu'au terme du processus d'élaboration d'un projet de texte et qui gagnent, au contraire, à être examinées dès la phase initiale de conception.

[1] Voir sur ce point l'[étude annuelle 2013 du Conseil d'Etat « Le droit souple »](#), à la [Documentation française](#)

1.1.2. ÉTUDES D'IMPACT

1) L'évaluation préalable: principes et enjeux

De l'évaluation préalable à l'étude d'impact

Longtemps fondée sur les seules instructions du Premier ministre, la discipline de l'évaluation préalable repose désormais, s'agissant des projets de loi, sur les dispositions des articles 8 à 12 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 pris pour l'application du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Au-delà, certains projets d'actes réglementaires sont également soumis à une obligation d'évaluation préalable, selon des modalités particulières, en particulier celles que définit la circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, qui prévoit, pour les projets de textes concernés, la production de fiches d'impact ou en application de l'article R1213-3 du code général des collectivités territoriales.

L'étude d'impact s'attache à fournir une évaluation préalable de la réforme envisagée, aussi complète, objective et factuelle que possible. Elle ne saurait se comprendre ni comme un exercice formel de justification a posteriori d'une solution prédéterminée, ni comme une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme qui viendrait se substituer à la décision politique. Il s'agit au contraire d'une méthode destinée à éclairer les choix possibles, en apportant au Gouvernement et au Parlement les éléments d'appréciation pertinents : nature des difficultés à résoudre, avantages et inconvénients des options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, évaluation détaillée des conséquences qui peuvent être raisonnablement attendues de la réforme pour chacune des catégories de personnes concernées comme pour les administrations elles-mêmes. Cette approche permet d'apporter une démonstration rigoureuse de la nécessité d'un nouveau texte et de la proportionnalité de la réponse juridique envisagée, en vue d'assurer un bon équilibre entre les objectifs d'intérêt général qui inspirent la réforme et la prise en compte des différents intérêts particuliers en présence.

Diffusées sur Légifrance et sur les sites des Assemblées, les études d'impact associées aux projets de loi concourent à améliorer l'information du public, en permettant à chacun de prendre connaissance des éléments qui ont déterminé les choix du Gouvernement et de l'impact des mesures proposées dans les champs qui peuvent le concerner. Un soin particulier mérite par conséquent d'être apporté à la clarté des documents et à leur intelligibilité pour des non spécialistes. L'effort de synthèse, cependant, ne doit pas nuire à la précision de l'information, laquelle, en ce qui concerne l'analyse des impacts notamment, doit être toujours privilégiée.

De l'étude d'impact à la décision

Pour jouer pleinement son rôle de prévention de l'inflation normative et de l'instabilité du droit, l'élaboration de l'étude d'impact doit être engagée dès les premiers stades de la préparation de la réforme, puis enrichie par itérations tout au long du processus de conception du projet de texte.

Dans un premier temps, une ébauche (parfois qualifiée d'étude d'options) permet d'apprécier dans quelle mesure le recours à un nouveau texte juridique, en particulier une loi, constitue la réponse adéquate au regard de l'objectif poursuivi, de mesurer les marges de manœuvre dans un jeu de contraintes multiples ou antagonistes, et d'apprécier les avantages et inconvénients qui s'attacheraient aux principales options envisageables.

Trop souvent, la circonstance qu'une réforme a été annoncée ou simplement que la matière se trouve déjà abondamment couverte par des textes conduit à ne plus envisager d'autre voie que l'introduction de prescriptions normatives plus détaillées encore pour régir la question. Or, dans de nombreux cas, la solution la mieux adaptée reposerait sur une combinaison de quelques dispositions, mais aussi sur d'autres modes d'intervention : instruments contractuels, documents d'orientation, chartes de bonnes pratiques, référentiels, instructions de service comportant des possibilités d'adaptation aux situations particulières... Il y a lieu, à tout le moins, d'envisager l'ensemble de la gamme des instruments possibles avant de figer la forme juridique que la réforme considérée pourra revêtir.

La pratique consistant à faire l'économie de cette étape en rédigeant d'emblée un avant-projet de texte et en le soumettant à la concertation interservices et aux consultations n'apparaît jamais de bonne méthode : le projet subira inmanquablement des modifications substantielles ou des alourdissements qui ne peuvent que nuire à la clarté et à la cohérence de son contenu. Si, au contraire, les caractéristiques du dispositif ont pu être analysées avec précision, concertées et débattues préalablement à travers une première version de l'étude d'impact, la mise en forme juridique de la réforme, ainsi stabilisée dans ses grandes lignes, s'en trouve largement facilitée et n'appellera par la suite, en principe, que des ajustements à la marge.

Le travail d'évaluation préalable, a vocation à se poursuivre tout au long du processus normatif afin d'affiner l'analyse des effets prévisibles, prendre en compte les apports de la concertation et préparer au mieux la mise en œuvre de la réforme.

A chacune de ces étapes, le travail d'étude d'impact implique de mener une réflexion sur le bien-fondé du recours à la norme. Il ne s'agit pas simplement d'affirmer qu'une ou plusieurs mesures normatives sont nécessaires, ce qui ne fait généralement pas de doute, mais surtout d'œuvrer à la rédaction de textes concis, plus permanents et adaptables aux évolutions du contexte. Une partie plus importante des dispositions pourrait-elle passer par la voie réglementaire ? Pourrait-on simplifier à cette occasion le régime existant ? D'autres modes de régulation non normatifs seraient-ils concevables pour une partie du dispositif ? Etc.

2) Dans quels cas faut-il réaliser une étude d'impact ?

Projets de loi

L'obligation de présentation d'une étude d'impact pour les projets de loi est fixée par le chapitre II de la loi organique du 15 avril 2009. Son champ comprend :

- les projets de loi ordinaire ;
- les projets de loi organique ;
- les projets de loi de programmation, autres que les projets de loi de programmation des finances publiques ;
- les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, pour une partie de leurs dispositions ;
- les projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'un traité ou accord international en application de l'article 53 de la Constitution, selon des modalités particulières ;

En revanche, sont exclus du champ de l'obligation :

- les projets de loi constitutionnelle ;
- les projets de loi de ratification d'une ordonnance, à moins qu'ils ne comportent des dispositions nouvelles, allant au-delà de la rectification d'erreurs matérielles dans le texte de l'ordonnance ou d'ajustements de cohérence juridique ;
- les projets de loi de programmation des finances publiques ;
- les projets de loi de règlement ;
- les projets de loi prorogeant les états de crise ;

Le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution ne mentionnant que les conditions de présentation des projets de loi, la réalisation d'une étude d'impact ne s'impose ni pour les propositions de loi, ni pour les amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire, ni pour les projets d'ordonnances de l'article 38 ou 74-1 de la Constitution (CC, décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009).

Cas particulier des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale

Articles des projets de lois de finances :

L'obligation d'évaluation préalable pour les projets de loi de finances a été inscrite par le législateur organique dans le corps de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), aux articles 51 et 53 de celle-ci, en ce qui concerne les projets de loi de finances initiale et rectificative respectivement, mais seulement pour une partie des dispositions de ces textes :

- Tous les articles fiscaux, qu'ils figurent en première partie ou en seconde partie de loi de finances ;

- Les dispositions relatives aux autres ressources de l'État inscrites en première partie de la loi de finances, dès lors qu'elles affectent l'équilibre budgétaire :
- Les dispositions de la seconde partie qui relèvent du domaine facultatif et partagé, énumérées au 7° du II de l'article 34 de la LOLF (cf. fiche 1.3.4.)

A contrario, le champ de l'obligation d'évaluation préalable n'incorpore ni les dispositions relevant du domaine obligatoire et exclusif des lois de finances, notamment les conditions générales de l'équilibre budgétaire ou les autorisations de plafonds, ni les dispositions relevant du domaine facultatif mais exclusif de ces lois.

Articles des projets de lois de financement de la sécurité sociale

De la même façon, l'obligation d'évaluation préalable, pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale, a été inscrite à l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale, uniquement pour ce qui concerne les dispositions relevant du domaine facultatif et partagé, tel que défini au V de l'article LO. 111-3 dudit code (voir, sur ce point, la fiche 1.3.5 relative aux lois de financement de la sécurité sociale).

Autres projets de textes

Aucun texte général ne vient rendre obligatoire, de façon générale, la production d'une étude d'impact pour les projets d'actes réglementaires. Il est toutefois de nombreux cas où une évaluation préalable est requise pour ces derniers. L'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que les projets de textes réglementaires « créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics » sont préalablement soumis pour avis à une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), appelée à se prononcer sur son « impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre ». Entrent dans ce champ non seulement les projets d'ordonnance, de décret ou d'arrêtés qui concernent spécialement les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics, mais aussi les projets qui les concernent concurremment avec d'autres personnes publiques ou privées. A cet effet, l'article R. 1213-3 du même code prévoit la transmission à cette instance, à l'appui du projet de texte, d'un rapport de présentation et d'une « fiche d'impact financier faisant apparaître les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les collectivités territoriales ».

Par une circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, publiée au Journal officiel du 18 février, le Premier ministre a donné instruction aux membres du Gouvernement de soumettre cette fiche d'impact financier, avec le projet d'acte réglementaire lui-même et les documents retraçant la concertation menée avec les associations d'élus locaux, au commissaire à la simplification placé auprès du secrétariat général du Gouvernement, avant toute réunion interministérielle d'arbitrage, saisine du Conseil d'État ou mise en œuvre des procédures de recueil des contreseings ou signatures et, en toute hypothèse, préalablement à la saisine de la CCEN. Le commissaire à la simplification est ainsi

appelé à apprécier si l'évaluation préalable a été effectuée de manière satisfaisante. L'annexe II de la circulaire fournit le modèle de la fiche d'impact à produire.

La même circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 donne instruction de procéder à une « analyse d'impact circonstanciée » pour tout projet de texte comprenant des mesures concernant les entreprises, c'est-à-dire susceptibles d'avoir une incidence sur elles, particulièrement sur les petites et moyennes entreprises et sur les entreprises du secteur industriel.

Le commissaire à la simplification est également rendu destinataire de cette analyse d'impact, à l'appui du projet de texte, et est amené notamment à apprécier si elle a été approfondie de manière satisfaisante. Le cas échéant, il invite le ministère à l'origine du projet à la compléter ou à poursuivre la consultation des entreprises susceptibles d'être affectées. Sur décision du cabinet du Premier ministre, certains textes et les fiches d'impact correspondantes pourront ensuite être soumis à l'avis de la conférence nationale de l'industrie, de la commission permanente de concertation pour les services ou de la commission nationale de concertation des professions libérales.

L'annexe III de la circulaire du 17 février 2011 prévoit le modèle de fiche d'impact qu'il convient de produire à l'appui des projets d'ordonnance, de décret ou d'arrêté concernant les entreprises, ainsi que les principales orientations méthodologiques en la matière.

En application de l'article 2 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, tout projet de décret créant ou renouvelant une telle commission doit être accompagné d'une étude d'impact permettant de vérifier que « la mission impartie à la commission répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une commission existante » (voir la fiche 5.2.2.).

Les projets d'ordonnances constituent un cas particulier. En effet, il s'agit d'actes de nature réglementaire, jusqu'à leur ratification par le Parlement. Il en résulte qu'ils doivent faire l'objet d'une étude d'impact dans les différents cas présentés ci-dessus, qu'ils concernent les collectivités territoriales ou les entreprises. De façon plus générale, et compte tenu de la teneur de leurs dispositions, il est de bonne méthode de procéder à une évaluation préalable aussi complète que celle qui aurait été exigée pour un projet de loi.

3) Qui réalise l'étude d'impact ?

Dans le cas où la formalisation d'un document d'évaluation préalable est requise pour un projet de texte réglementaire, arrêté ou décret, la réalisation de ce document appartient naturellement au ministère porteur du projet. En ce qui concerne les projets de loi, suivant la circulaire du Premier ministre du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, la réalisation de l'étude d'impact, de même, relève au premier chef du ministère ayant pris l'initiative de la réforme. Toutefois, ce document engage alors l'ensemble du Gouvernement et doit être élaboré collégalement avec les autres ministères concernés.

Les développements ci-dessous se rapportent spécifiquement aux études d'impact associées à des projets de loi.

La première phase de l'élaboration d'une étude d'impact est celle du cahier des charges. Elle est mise en œuvre dès que le principe d'un nouveau projet de loi est envisagé, au plus tard lorsque le texte est pris en compte dans la programmation semestrielle du travail gouvernemental. Le ministère porteur doit alors prendre l'attache du secrétariat général du Gouvernement pour lui transmettre un document d'orientation, qui présente la nature de la réforme envisagée et le type d'incidences qui peuvent en résulter. Sur cette base, le secrétariat général du Gouvernement élabore, conjointement avec les services concernés, un cahier des charges. Celui-ci prévoit notamment :

- Le schéma retenu pour la préparation de l'étude d'impact : réalisation directe par les services préparant le projet de texte, constitution d'un groupe de travail ministériel ou interministériel, mission confiée à un corps d'inspection, recours à une personnalité qualifiée indépendante ou à une équipe de recherche universitaire... ;
- Le recensement des informations déjà disponibles ou en cours d'élaboration (rapports, études, statistiques), visant tant le diagnostic que les options envisageables ; inversement, sont recensés les éléments qui appelleront une recherche ou des travaux complémentaires ;
- Les contributions qui seront nécessaires de la part d'autres ministères ou d'organismes extérieurs ;
- Les points qui devront être analysés de façon approfondie, en considérant la portée des mesures envisagées pour les catégories de personnes physiques ou morales ou les administrations les plus concernées par la réforme ;
- Le calendrier prévisionnel de l'élaboration de l'étude d'impact, qui doit précéder celui de l'élaboration du projet de texte ou, en cas d'urgence, lui être concomitant ;
- Le plus souvent, le cahier des charges permet de bâtir une trame provisoire du document.

Sur la base de ce cahier des charges, le ministère porteur rédige une première version de l'étude d'impact, en lien avec les autres ministères directement intéressés, s'il y a lieu. Le secrétariat général du Gouvernement (service de la législation et de la qualité du droit) et, pour ce qui concerne les mesures d'adaptation au droit européen, le secrétariat général pour les affaires européennes, sont en mesure de lui apporter leur appui méthodologique ou leur soutien pour mobiliser des ressources extérieures, en tant que de besoin.

Cette version initiale est adressée au secrétariat général du Gouvernement, qui procède alors à une première relecture, à l'aune des exigences organiques, du contenu du cahier des charges et des éléments de méthodologie de l'évaluation préalable établis au niveau interministériel. Au besoin, il invite le ministère porteur à compléter le document ou à modifier la présentation de certains développements en fonction de ses observations.

Le projet d'étude d'impact est ensuite communiqué, pour observations, aux autres ministères. Cette diffusion est opérée par les soins du secrétariat général du Gouvernement qui, en règle générale, prend l'initiative d'une réunion interservices. Celle-ci permet d'examiner les éventuelles réserves ou écarts dans les chiffrages, de collecter les compléments attendus et de s'assurer que les éléments de diagnostic, la présentation des termes des options possibles et l'évaluation des incidences de la réforme recueillent un consensus suffisant. Si un ou plusieurs autres ministères se trouvent en désaccord avec certains développements, il leur appartient de proposer une rédaction ou des chiffrages alternatifs, accompagnés d'un argumentaire détaillé. Le cas échéant, les divergences d'analyses persistantes sont portées à la connaissance du cabinet du Premier ministre.

Cette phase interservices doit intervenir avant la tenue des premières réunions interministérielles sur le projet de loi, de façon à pouvoir éclairer utilement les débats et éviter d'encombrer ces réunions avec des considérations de nature plus technique que politique.

Le contenu de l'étude d'impact sera ensuite complété ou ajusté par le ministère porteur, en fonction des arbitrages rendus par le Premier ministre sur le contenu du projet de loi. Un contrôle de la conformité de l'étude d'impact au regard des exigences organiques est assuré avant transmission du projet de loi au Conseil d'État, la circulaire précitée du 15 avril 2009 prévoyant explicitement que son cabinet, conjointement avec le secrétariat général du Gouvernement, sursoit à cette transmission si l'étude d'impact est jugée insuffisante. En toute hypothèse, la transmission de l'étude d'impact ne peut être différée par rapport à celle du projet de loi lui-même (article 8 de la loi organique du 15 avril 2009).

Le Conseil d'État est amené à porter une appréciation détaillée sur l'étude d'impact, non seulement en tant que « destinataire » du document, particulièrement utile pour analyser en détail les intentions du Gouvernement et les motifs des choix qui ont présidé à l'écriture du projet de loi initial, mais également dans la mesure où sa conformité aux prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009 peut être sanctionnée par le refus d'examen de la chambre saisie. Les ministères s'attacheront à préciser ou compléter l'étude d'impact en fonction des observations du Conseil d'État, autant que possible avant la tenue de son assemblée générale et, en toute hypothèse, avant la présentation du texte en conseil des ministres. De même, un soin particulier doit être apporté à la cohérence entre le contenu de l'étude d'impact et la teneur du projet de loi à l'issue de la réunion de relecture, sous le contrôle du cabinet du Premier ministre et du secrétariat général du Gouvernement.

L'étude d'impact définitive est alors remise au Président de la République et aux membres du Gouvernement participant au conseil des ministres puis, après l'adoption du projet de loi par ce dernier, transmise à l'appui dudit projet à la première assemblée qui en est saisie, sans possibilité de différé (article 8 de la loi organique du 15 avril 2009).

Il convient de rappeler que l'article 39 de la Constitution prévoit désormais la faculté, pour la première assemblée saisie, de refuser l'inscription du projet de loi à son ordre du jour si sa conférence des présidents constate que les exigences organiques qui

s'attachent aux études d'impact sont méconnues. En effet, les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique en la matière sont méconnues. Pour se prononcer sur ce point, la conférence des présidents, pendant une session parlementaire, dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt du projet de loi ; lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante (article 9 de la loi organique du 15 avril 2009).

En cas de désaccord entre la conférence des présidents et le Gouvernement sur la conformité de l'étude d'impact, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel, qui statue dans un délai de huit jours (article 39, alinéa 4 de la Constitution). La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et au Premier ministre. Elle est publiée au Journal officiel (article 26-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel).

La décision n° 2014-12 FNR du 1er juillet 2014 constitue le premier exemple de la mise en œuvre de ce dispositif. Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Premier ministre le 26 juin 2014 de la présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, pour laquelle la Conférence des présidents du Sénat a estimé que les règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 avaient été méconnues.

D'une part, le Conseil constitutionnel a relevé que les règles de présentation des projets de loi avaient été respectées. D'autre part, s'agissant de l'étude d'impact, il a relevé qu'elle exposait les raisons des choix opérés par le Gouvernement et qu'elle en présentait les conséquences prévisibles. Dans ces conditions, il a considéré que l'étude d'impact répondait aux prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. En particulier, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il ne saurait être fait grief à cette étude d'impact de ne pas comporter de développements sur l'évolution du nombre des emplois publics dès lors que le Gouvernement ne mentionnait pas la modification de ce nombre dans les objectifs poursuivis par ce projet de loi.

Cette possibilité de refus d'inscription d'un projet de loi n'est toutefois applicable ni aux projets de loi de finances, ni aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, dont l'adoption est enserrée dans des délais constitutionnels impératifs.

4) Que contient l'étude d'impact ?

Règles applicables aux projets de loi

Le contenu des études d'impact figurant à l'appui des projets de loi est régi par les dispositions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, applicables soit directement, soit par renvoi pour ce qui concerne les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, et sous réserve de certaines adaptations prévues à l'article 11 de cette loi organique.

Des lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact sont mises à la disposition des administrations centrales sur l'extranet de la qualité et de la simplification du droit. Les ministères peuvent s'y reporter pour y trouver des recommandations portant notamment sur le contenu des études d'impact.

Sont également à signaler deux circulaires qui appellent une attention particulière sur certains impacts des projets de loi :

- La circulaire n° 5598/SG du Premier ministre du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les hommes et les femmes définit des orientations particulières en termes de prise en compte, dans les travaux d'évaluation préalable, de la dimension des droits des femmes et de l'égalité entre les hommes et les femmes.
- La circulaire n° 5602/SG du Premier ministre du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi précise les modalités d'évaluation préalable portant sur la nécessité d'introduire dans le projet de loi des dispositions adaptées à la situation des personnes handicapées.

1 - Cas des projets de loi ordinaire

L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 fait référence à des « documents rendant compte de l'étude d'impact ». En règle générale, l'étude d'impact qui s'attache à un projet de loi prendra la forme d'un document unique. La formulation retenue autorise néanmoins une certaine souplesse pour la présentation de l'étude d'impact :

- en rendant possible la production de plusieurs études d'impact traitant de volets bien distincts d'un même projet de loi, pour autant que ces documents permettent de couvrir l'ensemble des articles du projet de loi ;
- en autorisant également la production d'un seul document d'étude d'impact à l'appui de plusieurs projets de loi déposés simultanément et ayant un objet analogue (CC, n° 2010-603 DC du 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux) ;
- en permettant enfin de s'appuyer sur un rapport préexistant, tel qu'un rapport d'évaluation ou d'inspection qui présenterait l'essentiel de la matière ; dans cette hypothèse, l'étude d'impact proprement dite doit présenter la synthèse du rapport et le compléter de sorte que l'ensemble des prescriptions de l'article 8 puissent être regardées comme satisfaites.

L'article 8 comprend une énumération assez détaillée des informations attendues. Il convient d'éviter de considérer cette liste comme un simple « questionnaire ». Elle

reflète une progression dans l'analyse, tout en insistant sur la précision nécessaire de certaines informations.

Le format de l'étude et le degré d'approfondissement de l'analyse peuvent être assez variables selon les projets de loi, le principe étant qu'ils soient proportionnés à l'importance de la réforme envisagée, à la difficulté de la matière et à l'importance des impacts qui en résulteront pour les citoyens ou les entreprises, y compris s'ils ne concernent qu'une petite partie d'entre eux, mais avec de lourds enjeux. De même, l'approche devra être adaptée en fonction de la nature du texte et des marges de manœuvre juridiques disponibles.

Pour l'essentiel, l'étude d'impact

- expose les « motifs du recours à une nouvelle législation » (diagnostic et nécessité de légiférer) ;
- définit « les objectifs poursuivis par le projet de loi » ;
- recense « les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles » ;
- rend compte des « consultations menées avant la saisine du Conseil d'État » ;
- procède à l'analyse d'impact proprement dite, c'est-à-dire à l'évaluation des incidences de toute nature, de façon globale mais aussi par catégorie de personnes physiques ou morales concernées et pour les différentes administrations publiques ayant à connaître de la matière ;
- enfin, s'attache à spécifier les conditions de mise en œuvre de la réforme, dans le temps et dans l'espace.

Lorsque que le projet de loi porte sur un dispositif bien identifié ou un seul thème, ce cheminement logique peut directement être retenu pour structurer le contenu de l'étude d'impact. Pour des projets de loi comportant plusieurs volets répondant à des considérations assez éloignées les unes des autres, il est souvent préférable de croiser l'approche thématique et les étapes de l'analyse pour concevoir la structure du document, par exemple en mettant en facteur commun le diagnostic, l'énoncé de l'objectif poursuivi et la présentation des consultations (l'annonce du plan permettant de s'assurer que toutes les dispositions du projet de loi ont été évaluées à l'aune des exigences de l'article 8). On évitera, dans toute la mesure possible, la formule consistant à procéder à une analyse article par article dans une collection de fiches distinctes, ce qui ne permet pas d'appréhender l'économie générale du texte et ses enjeux principaux.

La première étape vise à apporter la démonstration rigoureuse de la nécessité de légiférer.

L'étude d'impact s'attache à spécifier, de façon aussi précise et étayée que possible, les questions auxquelles le Gouvernement entend répondre. Pour la clarté de la présentation, il est généralement utile de situer brièvement la situation de fait (caractéristiques générales et ordres de grandeur) et les principaux textes qui régissent la matière, incluant la dimension des droits des femmes et de l'égalité entre les hommes et

les femmes, ainsi que les conditions d'application outre-mer, avant d'entrer dans le détail des raisons qui appellent une intervention publique. L'approche doit être ici essentiellement factuelle, à la différence de l'exposé des motifs. Il est également utile de rappeler l'évolution des textes en la matière et de fournir des éléments pertinents de comparaison internationale.

Toutefois, cette présentation de la situation de fait ne suffit pas à attester de la nécessité d'un nouveau texte. L'étude d'impact doit d'abord s'attacher à retracer « *l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi* » : tous les moyens ont-ils été engagés pour exploiter au mieux les dispositifs existants ? Dans l'hypothèse où les textes en vigueur n'ont été que partiellement appliqués, peut-on en fournir l'explication (mauvaise information, inertie, complexité, manque de moyens, textes d'application pris avec retard ou déficients) ?

Il appartient ensuite aux rédacteurs de l'étude d'impact d'établir dans quelle mesure les questions à traiter trouvent essentiellement leur source dans l'inadaptation des règles en vigueur. Dans de nombreux cas en effet, d'autres paramètres entrent en ligne de compte : moyens humains et financiers, partage des rôles entre les acteurs ou organisation des services, défaut d'appropriation du dispositif... Il y a donc tout lieu de croire que la modification des textes sera d'un effet relatif si ces déterminants non juridiques demeurent.

Il s'agit en outre de s'interroger systématiquement à ce stade sur l'utilité d'une simplification ou une clarification du régime en vigueur. La conjonction de plusieurs mécanismes concurrents, l'accumulation de règles particulières ou dérogatoires à un régime de base, le zèle réglementaire conduisant à restreindre les marges de manœuvre laissées aux gestionnaires nationaux ou locaux, la complexité des règles peuvent expliquer dans certains cas un impact modeste des politiques publiques menées jusqu'alors. Un travail détaillé d'évaluation ex post peut s'avérer dès lors d'une grande utilité afin de tenter de revenir à l'essentiel et de redonner une visibilité suffisante aux principes qui régissent la matière.

Enfin, l'étude d'impact doit s'attacher à exposer la nécessité d'adopter des dispositions spécifiques aux personnes en situation de handicap ou, le cas échéant, à justifier de l'absence d'insertion dans le projet de loi de telles dispositions spécifiques. Cette analyse reprendra utilement la réflexion retracée préalablement dans la fiche « diagnostic-handicap » qui doit accompagner tout dossier préparatoire de projet de loi (cf. circulaire du Premier ministre citée supra).

Objectif de la réforme

L'objectif (ou les objectifs) de la réforme peut découler assez évidemment du diagnostic qui précède. Cependant, il est important de formuler cet objectif de façon concise pour plusieurs raisons :

- l'homogénéité du texte, et sa bonne compréhension par le public, sont largement tributaires de la précision de l'énoncé de cet objectif ;
- cette formulation constitue un préalable indispensable pour aborder la discussion des options et sous options ;

- elle est également indispensable dans une optique d'évaluation *ex post* du dispositif, quelques années plus tard : on s'attachera dans la mesure du possible à faire le départ entre un objectif final et plusieurs objectifs intermédiaires, à déterminer un ou plusieurs indicateurs qui permettront de mesurer, même indirectement, si ces objectifs ont été atteints et à présenter la nature du dispositif d'évaluation *ex post* à envisager.

Dans certains cas, l'objectif résulte simplement de l'application d'une norme supérieure qu'il suffira de rappeler.

On se gardera de deux écueils en la matière, le premier consistant à formuler un objectif d'une très grande généralité, qui rend illusoire toute véritable évaluation *ex post*, et l'autre consistant à établir en réalité une liste de « buts » qui ne font que traduire le contenu d'options préétablies.

Comparaison des options

Cette partie de l'étude d'impact permet d'explicitier les choix opérés par le Gouvernement dans le projet de loi, en énonçant les options envisageables en première analyse, puis en écartant certaines d'entre elles, soit qu'elles ne permettent pas véritablement de répondre à l'objectif assigné, soit qu'elles soient incompatibles avec certaines règles supérieures ou avec d'autres objectifs d'intérêt général, soit enfin qu'elles apparaissent incertaines ou très difficiles à mettre en œuvre.

A partir de l'option principale ou des quelques options principales selon le champ du projet de loi, il est généralement nécessaire de procéder ensuite à l'examen de sous options, en allant du général au particulier, pour arriver jusqu'aux modalités de mise en œuvre du dispositif. La structure d'un tel "arbre de décision" s'apprécie au cas par cas, en veillant à assurer la cohérence de l'ensemble des propositions.

Quatre exigences particulières résultent de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 et des circulaires du Premier ministre n° 5598/SG du 23 août 2012 et n° 5602/SG du 4 septembre 2012 susmentionnées :

- L'étude d'impact doit recenser « *les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles* ». Il s'agit donc de rechercher systématiquement si des alternatives à la norme juridique pourraient permettre de répondre, en tout ou partie aux difficultés rencontrées. En d'autres termes, pourrait-on envisager, à droit constant, des dispositifs incitatifs, conventionnels ou librement consentis par les acteurs en présence, permettant d'atteindre une meilleure efficacité du droit en vigueur au regard des objectifs énoncés ? Dans d'autres cas, des actions de communication ou de formation, des mesures d'organisation des services, un renforcement des moyens de suivi ou de contrôle, une modulation des sanctions ou le développement de techniques de médiation pourraient-ils permettre d'escompter une

meilleure efficacité du droit en vigueur ? Même si l'étude d'impact conclut qu'une intervention législative conséquente constitue la meilleure option, il convient d'en apporter une démonstration rigoureuse.

- Des dispositions spécifiques aux personnes en situation de handicap ayant en principe vocation à figurer dans chaque projet de loi, l'étude d'impact devra, le cas échéant, justifier de l'absence de dispositions spécifiques aux personnes handicapées.
- La loi organique du 15 avril 2009 prévoit également de justifier « *l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne* ». Un soin particulier doit donc être apporté, dans la discussion des options, à la vérification de la conformité aux principes et règles supérieurs, qu'ils soient constitutionnels, internationaux ou européens, ainsi qu'aux conséquences indirectes que la modification législative envisagée est susceptible d'emporter sur d'autres pans du droit.
- Enfin, il convient d'examiner systématiquement la question de l'application outre-mer, « *en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités* ». Trop souvent, ces questions sont abordées tardivement dans le processus d'élaboration d'un projet de loi, alors même qu'elles appellent un examen détaillé, au cas par cas dans chacune de ces collectivités (cf. les fiches 3.6.1. et suivantes).

Consultations

L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 prévoit que l'étude d'impact expose avec précision « *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat* ». Elle mentionne également s'il y a lieu, « *les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental* ».

Tant le Conseil d'État que les Assemblées parlementaires ont été amenés à préciser que cette obligation ne saurait se limiter à la communication d'une simple liste des avis rendus par les instances consultatives dont la consultation est légalement requise, assortie de leur date et du sens de l'expression du vote.

Cette partie de l'étude d'impact doit, au contraire, faire état de l'ensemble des consultations opérées, même à titre facultatif, et présenter l'essentiel des observations émises lors de cette phase de la préparation du texte, en précisant le cas échéant, les réponses apportées par le Gouvernement.

Dans l'hypothèse où un processus de consultation ouverte a été mis en œuvre, il convient d'en faire état avec précision et d'en dégager les principales conclusions.

Impact prévisible

Cette partie est consacrée à l'analyse de l'impact stricto sensu. L'approche retenue par la loi organique est très large quant au champ de l'évaluation : l'étude d'impact expose « avec précision » :

- « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales » de la réforme ;
- l'évaluation « des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées » ;
- « l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ».

En outre, la circulaire n° 5598/SG susmentionnée indique que les travaux d'évaluation préalable devront être systématiquement enrichis, chaque fois qu'il y a lieu, d'une analyse prenant en compte la dimension des droits des femmes et de l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette analyse a notamment pour objet de s'assurer que les dispositions envisagées ne portent pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggravent les inégalités entre les femmes et les hommes, de prévoir, le cas échéant, des mesures correctrices et de s'interroger sur l'opportunité de prévoir des dispositions spécifiques de nature à mieux garantir les droits des femmes ou à réduire des inégalités existantes entre les femmes et les hommes.

Le Gouvernement doit expliciter, le cas échéant, « la méthode de calcul retenue » pour procéder à ces évaluations.

Il s'agit donc d'envisager et de chiffrer, chaque fois que cela est possible, non seulement les bénéfices escomptés de la réforme, mais aussi l'ensemble des répercussions, même indirectes et même incertaines, qui sont susceptibles d'en résulter dans tous les champs d'analyse pertinents. Il est donc particulièrement utile de dresser l'inventaire des différents champs dès la phase de cahier des charges et d'obtenir le concours de plusieurs sources d'expertise complémentaires.

L'approche à retenir est triple :

- une approche macro-économique ou à l'échelle de l'ensemble de la collectivité nationale, en ce qui concerne les impacts sociaux et environnementaux (cohésion sociale, non-discrimination, situation au regard de l'égalité entre les hommes et les femmes, santé publique, équilibre des territoires, développement durable, protection du milieu naturel...);
- une approche catégorielle selon les secteurs ou types d'entreprises les plus concernés, ou, s'agissant des particuliers, selon les catégories sociales ou professions touchées par les mesures envisagées (en particulier, les personnes en situation de handicap) ;
- une approche du point de vue des services de l'État, des collectivités territoriales ou de la sécurité sociale. Ces services peuvent être en effet, selon les cas, acteurs de la réforme, « destinataires » des

nouvelles règles au même titre que les personnes privées ou concernées par ricochet par certaines mesures.

Les enjeux qui s'attachent à la maîtrise de l'évolution des finances publiques commandent qu'une attention particulière soit apportée à l'évaluation des coûts induits pour les différentes catégories d'intervenants publics. Les incidences de la réforme pour les finances publiques se mesurent en premier lieu au coût direct de la mesure, dans une perspective pluriannuelle jusqu'à atteindre un "régime de croisière". Il convient de mesurer également les charges de structures induites, la loi organique prévoyant notamment de chiffrer les conséquences sur l'emploi public. Il s'agit enfin d'estimer les éventuelles charges auxquelles les collectivités territoriales, les établissements publics, les caisses de sécurité sociale ou les organismes privés chargés d'une mission de service public pourraient se trouver indirectement exposés. Dans le cas où un transfert de charges entre administrations peut être suspecté, l'étude d'impact devra s'efforcer d'estimer l'ampleur et le degré de certitude.

Il serait illusoire de prétendre à une parfaite exactitude scientifique dans tous les champs d'évaluation. Pour certains d'entre eux, seule une appréciation qualitative pourra être menée, faute d'éléments statistiques ou compte tenu d'une incertitude importante sur l'ampleur des effets induits. Il conviendra néanmoins dans ce cas de le spécifier et de s'appuyer sur des données aussi factuelles que possible (exemples, expérimentations, analogie avec des situations comparables).

Enfin, les effets juridiques et administratifs sont en toute hypothèse à prendre en considération, qu'il s'agisse des conséquences sur la sécurité des situations juridiques, sur l'intelligibilité et l'effectivité du droit ou de la réduction nécessaire des formalités qui pèsent sur les particuliers comme sur les entreprises.

Conditions d'application

L'efficacité d'une réforme est largement tributaire du soin apporté à sa mise en œuvre. L'étude d'impact s'attachera par conséquent à déterminer les conditions d'application à réunir : information des administrations et des publics concernés, adaptations nécessaires en termes d'organisation des services ou de définition de nouvelles procédures, moyens informatiques à déployer notamment...

La mise en œuvre de la loi suppose également de prendre dans les meilleurs délais les mesures réglementaires d'application nécessaires, qu'il convient d'envisager dès la préparation du projet de loi. Aussi, la loi organique du 15 avril 2009 prévoit-elle de produire la liste prévisionnelle de ces textes. Il est de bonne méthode à cet égard d'identifier, pour chacun d'entre eux, le service qui sera principalement en charge de leur préparation, ainsi que les consultations ou autres étapes procédurales préalables à prendre en compte dans le calendrier d'application de la loi. Cette liste sera par la suite ajustée à la marge au stade de la publication de la loi.

Enfin, l'élaboration de l'étude d'impact doit fournir l'occasion d'examiner en détail les conditions d'application dans le temps : entrée en vigueur différée pour assurer aux entreprises ou aux particuliers une prévisibilité suffisante et adapter leurs choix en temps utile, dispositions transitoires permettant de garantir une sécurité juridique pour

les situations constituées ou procédures en cours, analyse de l'impact de la rétroactivité, le cas échéant, de certaines dispositions législatives.

Cas particuliers de certaines dispositions ou catégories de projets de loi

Dispositions habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution :

Les articles des projets de loi qui ont pour objet, en application de l'article 38 de la Constitution, d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi n'échappent pas à l'obligation de procéder à une évaluation préalable, comme le précise le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009.

Une difficulté particulière tient à ce que le contenu des mesures appelées à être inscrites dans ces ordonnances n'est pas connu au stade de l'habilitation, ni dans leur détail, ni même parfois dans leur économie générale. Il apparaît donc difficile d'analyser par avance, sinon de façon hypothétique, l'impact de la réforme qu'il s'agit de préparer.

Le législateur organique a toutefois entendu que le Gouvernement amorce au moins le travail d'évaluation préalable pour motiver la demande d'habilitation : le second alinéa de l'article 11 précité de la loi organique du 15 avril 2009 prévoit ainsi que l'étude d'impact fournit, sur ces dispositions, les seules informations mentionnées aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8 de la même loi organique, ce qui exclut les rubriques non pertinentes à ce stade : analyse des impacts proprement dits, consultations menées et liste prévisionnelle des textes d'application de l'ordonnance. En revanche, la présentation de l'objectif poursuivi et des options possibles, mentionnée au deuxième alinéa, entre bien, ainsi, dans le champ de l'analyse.

Dispositions des projets de loi de finances ou des projets de loi de financement de la sécurité sociale

L'évaluation préalable des dispositions des lois de finances qui sont soumises à cette obligation se présente sous la forme d'un document budgétaire, figurant au nombre des annexes jointes aux projets lois de finances et lois de finances rectificatives présentant un caractère obligatoire en application des articles 51 et 53 de la LOLF. Ces documents répondent à des obligations de présentation et de délai propres prévus par la LOLF.

Même si les articles 51 et 53 de la LOLF ne renvoient pas au premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, qui prévoit que les documents sont joints dès leur transmission au Conseil d'État, il convient d'appliquer cette règle aux LF et LFSS soumises à évaluation préalable.

La grande diversité des dispositions contenues dans le projet de loi de finances conduit à retenir par commodité la formule de fiches d'impact s'attachant à un groupe d'articles connexes, voire à un seul article. En revanche, si le projet de loi de finances comporte une réforme d'ensemble, en matière fiscale ou budgétaire, il y a lieu de procéder à son évaluation préalable sous la forme d'un seul document ou d'un chapitre distinct, à l'instar d'un projet de loi autonome.

Les mêmes particularités s'appliquent en ce qui concerne les projets de loi de financement de la sécurité sociale, en application des articles LO. 111- 3 et LO. 111-4 du code de la sécurité sociale.

Dispositions des projets de loi de programmation (autres que les projets de loi de programmation des finances publiques)

Les lois de programmation mentionnées à l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution ont pour vocation de déterminer « les objectifs de l'action de l'État ». Pour autant, elles ne sont pas dispensées de l'obligation d'évaluation préalable, même si celle-ci ne peut généralement prendre la même forme que s'agissant de dispositions normatives.

L'évaluation des dispositions de programmation doit faire apparaître la justification, même sommaire, des choix opérés compte tenu des dispositions existantes, l'insertion du dispositif envisagé dans le cadre juridique interne et son articulation avec le droit européen, l'analyse des impacts y compris en termes d'emplois publics, ainsi que les consultations de toute nature auxquelles il a été procédé. Lorsque les dispositions de programmation figurent dans un rapport annexé au projet de loi, soumis à l'approbation du Parlement, il est admis de procéder par référence aux développements de ce rapport s'ils sont énoncés de façon suffisamment précise par rapport aux exigences organiques.

Lorsque ces lois de programmation comportent également des dispositions normatives, celles-ci doivent faire l'objet d'une évaluation qui expose avec précision tous les points énumérés à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. En conséquence, il y a lieu de structurer l'étude de sorte que l'impact de chaque article normatif ou ensemble d'articles normatifs soit traité de manière distincte et non pas seulement évoqué à l'occasion de considérations générales.

Dispositions de transposition d'une directive européenne ou visant à l'application d'un règlement européen

L'évaluation de ces dispositions présente certaines particularités, dès lors que leur contenu est largement déterminé par la teneur des actes européens, sans toutefois exclure certaines marges d'adaptation.

Il faut rappeler à cet égard que l'analyse des conséquences sur le droit interne et des impacts prévisibles doit être d'abord envisagée au stade de l'élaboration de la norme européenne. En application de l'accord interinstitutionnel du 9 octobre 2003 dit « Mieux légiférer », des études d'impact sont désormais élaborées systématiquement par la Commission européenne sur les propositions de règlement ou de directives. Par ailleurs, au niveau national, la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes prévoit l'élaboration, dès le stade de la négociation du texte européen, d'une analyse d'impact : « L'impact de l'acte en préparation doit être apprécié le plus en amont possible, pour permettre, à la fois d'arrêter les positions de négociation de la France en connaissance de cause et de préparer la transposition ».

Une fois la directive européenne publiée, l'étude d'impact des mesures de transposition doit avant tout fournir une démonstration précise de la nécessité et de la pertinence juridique de ces dispositions, en fonction des termes de la norme européenne en cause. A cet effet, on s'emploiera à opérer le partage entre les objectifs de la directive et ses dispositions précises et inconditionnelles. L'étude d'impact s'attachera à analyser si, et dans quelle mesure, le droit en vigueur est incompatible avec ces objectifs ou contraire à ces dispositions inconditionnelles. Réciproquement, elle veillera à faire apparaître les marges de manœuvre qui sont laissées aux États membres pour satisfaire ces objectifs. L'étude doit, par conséquent, comporter un ou plusieurs tableau(x) de concordance, établi(s) suivant le modèle figurant en annexe 2 de la fiche 4.1.3, afin d'identifier avec précision les dispositions de droit interne contraires à la directive, cerner les marges de manœuvre juridiquement ouvertes pour la transposition et déterminer l'ensemble des mesures, y compris en matière d'organisation administrative, nécessaires pour en tirer toutes les conséquences.

La mise en œuvre des règlements européens n'appelle généralement que des mesures techniques limitées, destinées à permettre leur pleine application et des mesures d'abrogation, le cas échéant, de dispositions antérieures contraires. L'étude d'impact se bornera à établir la nécessité de ces adaptations au regard des dispositions d'effet direct du texte européen.

Projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'une convention internationale

Comme pour la mise en œuvre des normes européennes, une analyse d'impact doit être faite dès le stade de la négociation pour des conventions internationales signées par la France (comme indiqué à la fiche 4.1.1.).

Au stade de l'autorisation législative de ratification ou d'approbation, pour les traités et autres conventions internationales qui le nécessitent, le contenu des stipulations n'est pas susceptible d'évoluer. L'étude d'impact à produire à l'appui du projet de loi visera donc à s'assurer que les autorités chargées de la négociation se sont attachées à procéder en aval à une évaluation des incidences possibles et à fournir au Parlement tous les éléments nécessaires à son information sur les conséquences à attendre de l'application de cet accord.

En conséquence, le dernier alinéa de l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 prévoit un contenu spécifique pour les études d'impact à l'appui des projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution.

L'étude d'impact, en ce cas :

- précise les objectifs poursuivis par le traité ou l'accord international ;
- estime ses conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ;
- analyse ses effets sur l'ordre juridique français ;

- présente l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

Règles applicables aux autres projets de textes

Le contenu des évaluations préalables requises pour les projets de textes réglementaires concernant les entreprises ou les collectivités territoriales est détaillé par les annexes II et III de la circulaire mentionnée ci-dessus du 17 février 2011. Cette circulaire comporte, respectivement pour les textes concernant les collectivités territoriales et pour les textes concernant les entreprises, les modèles de fiches d'impact sur la base desquelles le commissaire à la simplification et, le cas échéant, la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) doivent être saisis. Les différentes rubriques prévues doivent permettre au service à l'origine du projet de texte de présenter les dispositions du projet de texte considéré et ses impacts attendus, notamment au plan financier, sur les collectivités et/ou les entreprises, en précisant les catégories de collectivités et/ou d'entreprises plus particulièrement concernées, ainsi que la méthode employée pour évaluer ces impacts.

Il convient de souligner que certains projets peuvent concerner à la fois les entreprises et les collectivités territoriales ; dans cette hypothèse, ils doivent donner lieu à deux fiches d'impact l'une traitant du volet « entreprises », l'autre du volet « collectivités » d'un projet.

Si plusieurs projets de textes participent d'une même réforme, en particulier dans le cas où celle-ci doit se trouver mise en œuvre par un décret et un arrêté pris sur le fondement de ce décret, il est pertinent de présenter l'évaluation préalable de ces projets de manière globale, au sein d'une même fiche d'impact (ou du même jeu de fiches d'impact si les aspects « entreprises » et « collectivités territoriales » doivent tous deux être traités), sans perdre de vue la nécessité d'exposer avec l'exactitude appropriée les dispositions de chaque projet de texte.

On notera que, pour appuyer les travaux de quantification qui s'attachent à cette évaluation, les ministères disposent de l'outil de simulation de la charge administrative de la réglementation (« OSCAR ») et, au-delà, des recommandations méthodologiques mises à leur disposition, par le secrétariat général du Gouvernement, sur l'extranet « Portail de la qualité et de la simplification du droit ». Ils peuvent également se rapprocher de la mission d'expertise « simplification et évaluation » du Contrôle général économique et financier (ministères économiques et financiers).