



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Qu
1911

**Inspection générale
des Finances**

N°2007-M-085-01

**Inspection générale
de l'administration**

N°07-084-01

**Contrôle général
économique et financier**

N°07-10-45

RAPPORT

sur

**l'architecture générale du guichet unique prévu par la directive
européenne relative aux services dans le marché intérieur**

Établi par

**Nathalie COPPINGER
Inspectrice générale
des Finances**

**Clotilde VALTER
Inspectrice générale
de l'administration**

**Pierre AMIDEY
Contrôleur général
économique et financier**

- OCTOBRE 2007 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. LA DIRECTIVE IMPOSE DE DISPOSER D'UN OU PLUSIEURS GUICHETS UNIQUES.....	2
A. L'ECONOMIE GENERALE DE LA DIRECTIVE FIXE DES CONTRAINTES SUR L'ORGANISATION DU GUICHET UNIQUE.....	2
1. <i>La directive détermine le cadre d'intervention du guichet</i>	2
2. <i>La directive assigne au guichet des fonctionnalités minimales</i>	4
B. PLUSIEURS OPTIONS D'ARCHITECTURE DU GUICHET UNIQUE PEUVENT ETRE ENVISAGEES	5
1. <i>Des marges d'interprétation demeurent</i>	5
2. <i>Les schémas théoriques de guichet unique</i>	6
C. LES SOLUTIONS ENVISAGEES PAR NOS PARTENAIRES.....	7
II. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	8
A. LES PRINCIPES DE MISE EN PLACE DU GUICHET UNIQUE.....	8
1. <i>Les autorités compétentes exercent elles-mêmes et directement leurs attributions</i>	9
2. <i>Le champ réglementaire du guichet unique</i>	10
3. <i>Le portail d'accueil, d'information et d'orientation</i>	10
4. <i>Les CFE, guichet unique pour la création d'entreprises</i>	11
5. <i>Les schémas complexes</i>	11
6. <i>Les sujets transversaux</i>	15
B. LA DEFINITION D'UN PLAN DE MISE EN ŒUVRE	17
1. <i>Les actions</i>	17
2. <i>Les acteurs et les moyens</i>	19
CONCLUSION.....	21

INTRODUCTION

La directive européenne 2006/123 du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, harmonise les droits nationaux appliqués aux activités économiques de services. Elle vise à assurer, sous certaines conditions et limites, qu'un prestataire de l'Union européenne puisse s'établir et exercer son activité dans un autre Etat membre aux mêmes conditions qu'un ressortissant national. Les dispositions de la directive doivent être transposées au plus tard le 28 décembre 2009.

Parmi les dispositions de la directive figure la mise en place de « guichets uniques » permettant au prestataire de bénéficier d'un « interlocuteur unique » par l'« intermédiaire » duquel, il aura accès aux informations utiles et pourra « accomplir » les procédures et formalités « nécessaires ». Le guichet unique doit, aux termes de la directive, être accessible et fonctionner par voie électronique.

La directive laisse le soin aux Etats membres de définir sur leur territoire s'il convient de constituer un guichet unique ou d'en désigner plusieurs, sur la base d'une répartition territoriale ou d'une répartition sectorielle. Le guichet unique, qu'il soit singulier ou pluriel, devra en tout état de cause répondre à certaines exigences fixées par la directive, qui mettent l'accent plus sur les fonctions du guichet que sur l'organe lui-même.

Par lettre en date du 5 juillet 2007, la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et la ministre de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités locales ont demandé à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration un rapport examinant les diverses options possibles pour la mise en œuvre du guichet unique¹.

Ce rapport procède à l'analyse de l'économie générale de la directive et décrit les différentes options qui peuvent être envisagées ainsi que les réflexions en cours chez nos partenaires. Il formule ensuite des recommandations, s'agissant tant des principes de mise en place du guichet unique que des actions à engager.

¹ La mission a débuté le 20 juillet et a été rejointe, le 17 septembre par un membre du CGEFI. Par ailleurs, elle a bénéficié de la qualité du travail et de l'aide d'Arnaud Vialla, assistant à l'IGF.

I. LA DIRECTIVE IMPOSE DE DISPOSER D'UN OU PLUSIEURS GUICHETS UNIQUES

La mise en œuvre du guichet unique suppose au préalable de définir les notions de « portail » et de « guichet ». Le portail constitue l'interface électronique qui assure l'accueil, l'information et l'orientation du prestataire. Le guichet unique désigne soit le point de contact qui constitue l'interlocuteur unique du prestataire de services, soit la fonction d'interlocuteur unique qui est exercée en réseau. Le terme « autorité compétente » renvoie quant à lui aux autorités administratives en charge des procédures et formalités visées².

Il convient d'abord de préciser l'articulation du (ou des) guichet(s) unique(s) dans l'économie générale de la directive (A). Plusieurs options peuvent ensuite être envisagées pour définir l'architecture à donner à ce guichet (B), comme en témoignent les projets en cours d'élaboration dans d'autres Etats membres (C).

A. L'économie générale de la directive fixe des contraintes sur l'organisation du guichet unique

1. La directive détermine le cadre d'intervention du guichet

a) Le guichet participe des outils de simplification et de coopération administrative

Lorsqu'un prestataire établi dans un Etat membre de l'Union entend fournir ses services et/ou s'établir dans un autre Etat membre, les procédures et formalités requises par l'Etat membre de destination doivent respecter les limites fixées par la directive. En particulier, les obligations imposées ne doivent pas revêtir un caractère discriminatoire à l'égard des non-nationaux, doivent être justifiées par des raisons impérieuses reconnues par le droit communautaire et être proportionnées aux objectifs poursuivis.

Dans cette perspective, la directive a établi un ensemble d'outils, dont plusieurs comportent un lien étroit avec la mise en place du guichet unique.

Elle impose d'abord à chaque Etat membre de passer en revue les procédures et formalités applicables afin de vérifier leur conformité aux principes de libre circulation et de libre établissement.

Une seconde étape consistera à engager, au besoin, leur simplification. Cet exercice a été confié en France à une cellule de transposition relevant du ministère de l'économie des finances et de l'emploi (MINEFE), désigné comme chef de file à cet effet. Celle-ci procède actuellement au recensement des obligations légales et réglementaires pesant sur les prestataires. Le résultat de ce recensement devrait finalement être disponible courant janvier 2008, et devrait conduire à des propositions de simplification administrative.

La directive entend aussi promouvoir des instruments de coopération entre les autorités chargées du contrôle, en instituant des « points de liaison » nationaux et en développant les échanges électroniques de données entre autorités. Le fonctionnement du guichet pourra éventuellement s'appuyer sur des vérifications entre « points de liaison » et autorités compétentes, s'agissant notamment du respect des conditions d'exercice liées à certaines activités de service.

² Il est défini à l'article 4 de la directive : « "autorité compétente", tout organe ou toute instance ayant, dans un Etat membre, un rôle de contrôle ou de réglementation des activités de services, notamment les autorités administratives, y compris les tribunaux agissant à ce titre, les ordres professionnels et les associations ou autres organismes professionnels qui, dans le cadre de leur autonomie juridique, réglementent de façon collective l'accès aux activités de services ou leur exercice ».

Dans le cadre plus large de l'approfondissement du marché intérieur, la Commission européenne met enfin l'accent sur le renforcement de la coopération administrative, engageant le développement d'un système d'information sur le marché intérieur (IMI) qui constituera le vecteur de la communication entre les systèmes administratifs des Etats membres.

b) La directive détermine un champ minimal d'intervention

L'obligation de guichet unique porte sur un champ spécifique par rapport au domaine des activités économiques de service :

- sont exclus les services financiers, les transports, l'intérim, les soins de santé, les services audiovisuels, les jeux d'argent, les services de sécurité privée, les services et réseaux de communications électroniques et les services à caractère social (logement social, aide aux personnes démunies,...). Ce sont donc des pans significatifs des activités de service qui ne sont pas affectés par les obligations découlant de la directive. En outre, ses dispositions ne s'appliquent que dans la mesure où ces activités sont ouvertes à la concurrence ;
- il demeure que la directive concerne, comme les considérants l'indiquent, « *une grande variété d'activités en constante évolution* » dans le domaine des services aux entreprises comme dans celui des services aux particuliers. Ainsi, elle couvre la distribution, la publicité, le tourisme, des activités artisanales tout comme les services proposés par les agents immobiliers, le conseil juridique et fiscal, les architectes,... Les activités visées concernent à la fois les services de proximité et ceux qui peuvent être fournis à distance, y compris *via* l'internet.

Quelques zones frontières peuvent apparaître s'agissant de l'application de la directive à certains champs, en particulier dans le domaine de la santé et le domaine social. Le recensement actuellement en cours devrait en fixer la cartographie précise.

Enfin, la directive exclut une part importante des obligations et formalités en ce qu'elle ne s'applique pas à la législation fiscale ni à la législation sociale. Cette restriction limite la portée pratique des obligations minimales pesant sur le guichet unique de la directive, alors même que toute activité d'un prestataire en France implique un volet fiscal et social.

c) La mise en œuvre du guichet unique interfère avec d'autres textes communautaires

Les dispositions harmonisées spécifiques à certaines activités de services prévalent sur le cadre général de la directive. Pour prendre un exemple, l'agrément des entreprises de distribution de produits antiparasitaires à usage agricole continue de s'imposer dans les conditions fixées par les textes régissant ce secteur d'activités. Le recensement en cours devra ainsi identifier les procédures et formalités spécifiques qui continueront à s'appliquer, si elles sont plus précises ou entrent en contradiction avec la directive services.

La directive mentionne en outre plusieurs dispositifs harmonisés qui sont considérés comme spécifiques et ne sont donc pas censés affecter sa mise en œuvre, en particulier la directive 2005/36 qui régit la reconnaissance des qualifications professionnelles. Il conviendra donc d'articuler le guichet unique avec celle-ci, pour ce qui relève des exigences de qualification professionnelle appliquées au prestataire. La même logique s'applique aux textes communautaires sur le détachement des travailleurs, la sécurité sociale des salariés, et l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, mentionnés expressément par la directive services. Pour autant, dans l'intérêt du prestataire, les demandes correspondantes pourraient être accessibles *via* le guichet unique.

2. La directive assigne au guichet des fonctionnalités minimales

Le guichet unique remplit pour le prestataire deux types de fonctions (article 6 de la directive) :

- il lui offre un accueil, une information et une orientation par la mise à disposition d'informations générales sur l'activité envisagée ;
- il lui permet d'accomplir l'ensemble des procédures et formalités nécessaires à son établissement ainsi que les demandes d'autorisation imposées pour son exercice.

a) Le guichet comme point d'entrée unique

Le fonctionnement du guichet unique doit être envisagé du point de vue du prestataire, qui peut alors bénéficier d'un « interlocuteur unique » (considérant 48 de la directive) dans les procédures et formalités qu'il doit accomplir dans l'Etat membre d'accueil.

Cette notion d'interlocuteur unique soulève des difficultés dans l'appréhension des fonctionnalités minimales dévolues au guichet. Elle doit être mise en relation avec la disposition selon laquelle le guichet n'a pas d'incidence sur la répartition des attributions et des compétences. Ainsi, il n'est pas nécessaire que le guichet se substitue aux autorités compétentes dans l'exercice des procédures et formalités. Il agit en tant qu'intermédiaire entre le prestataire et ces autorités, et assure un rôle de point d'entrée et de contact pour le prestataire (« *point of single contact* » dans la version anglaise de la directive).

b) L'absence de discrimination entre prestataires nationaux et européens

Le recours au guichet unique demeure facultatif et le prestataire peut, s'il le souhaite, s'adresser directement aux autorités compétentes pour l'exercice des procédures et formalités.

Le guichet unique doit être accessible aux prestataires nationaux tout comme aux prestataires originaires des autres Etats membres souhaitant exercer en France, sauf à générer une discrimination à rebours.

c) L'exigence de guichet électronique

La directive exige que le guichet unique soit accessible par la voie électronique (article 7) et que les procédures et formalités, effectuées par son intermédiaire comme auprès des autorités compétentes, puissent de la même façon être accomplies à distance (article 8).

Cette obligation ne fait cependant pas obstacle à l'existence parallèle de guichets physiques, offrant en outre aux prestataires un service de proximité.

d) La nécessité d'une assistance

Le fonctionnement du dispositif électronique requis par la directive exige, au-delà du portail d'accueil délivrant les informations générales, une assistance au niveau des autorités compétentes pour des informations plus spécifiques. Cette obligation d'information individuelle ne fait cependant pas peser sur le guichet la charge de proposer un appui personnalisé au prestataire dans l'exercice de ses démarches.

e) La notification des délais.

La directive impose de notifier *a priori* le délai de réponse aux demandes d'autorisation, dans un contexte où l'absence de réponse vaut accord tacite, sauf exceptions justifiées, précisées *ex ante* et validées auprès de la Commission. L'annonce peut se faire soit sous forme d'un délai d'ensemble, soit sous forme d'un affichage étape par étape.

Le délai court à partir du moment où le dossier du demandeur est complet ; il ne peut par ailleurs être prolongé qu'une fois de façon brève. La gestion des délais sera donc un élément à prendre en compte dans l'architecture du guichet unique, au moins pour assurer l'information du prestataire mais aussi pour gérer l'incidence que le principe d'accord tacite fait peser sur les procédures et formalités.

f) Le financement du guichet unique peut donner lieu à facturation des services rendus

Les Etats membres peuvent prévoir la perception d'une redevance par le guichet unique, pour autant que celle-ci est proportionnée au coût des procédures et formalités.

B. Plusieurs options d'architecture du guichet unique peuvent être envisagées

1. Des marges d'interprétation demeurent

La directive laisse aux Etats membres le soin de définir l'architecture du guichet et son organisation juridique ce qui laisse des marges d'interprétation, donc des options de mise en œuvre.

A des degrés divers, ces points d'interprétation portent sur le niveau d'intégration du guichet unique, selon qu'il agisse comme simple portail d'entrée dans le dispositif des procédures et formalités, comme interlocuteur unique tout au long de la procédure, ou qu'il soit doté de tout ou partie de prérogatives relevant actuellement des diverses autorités compétentes.

- La notification des décisions

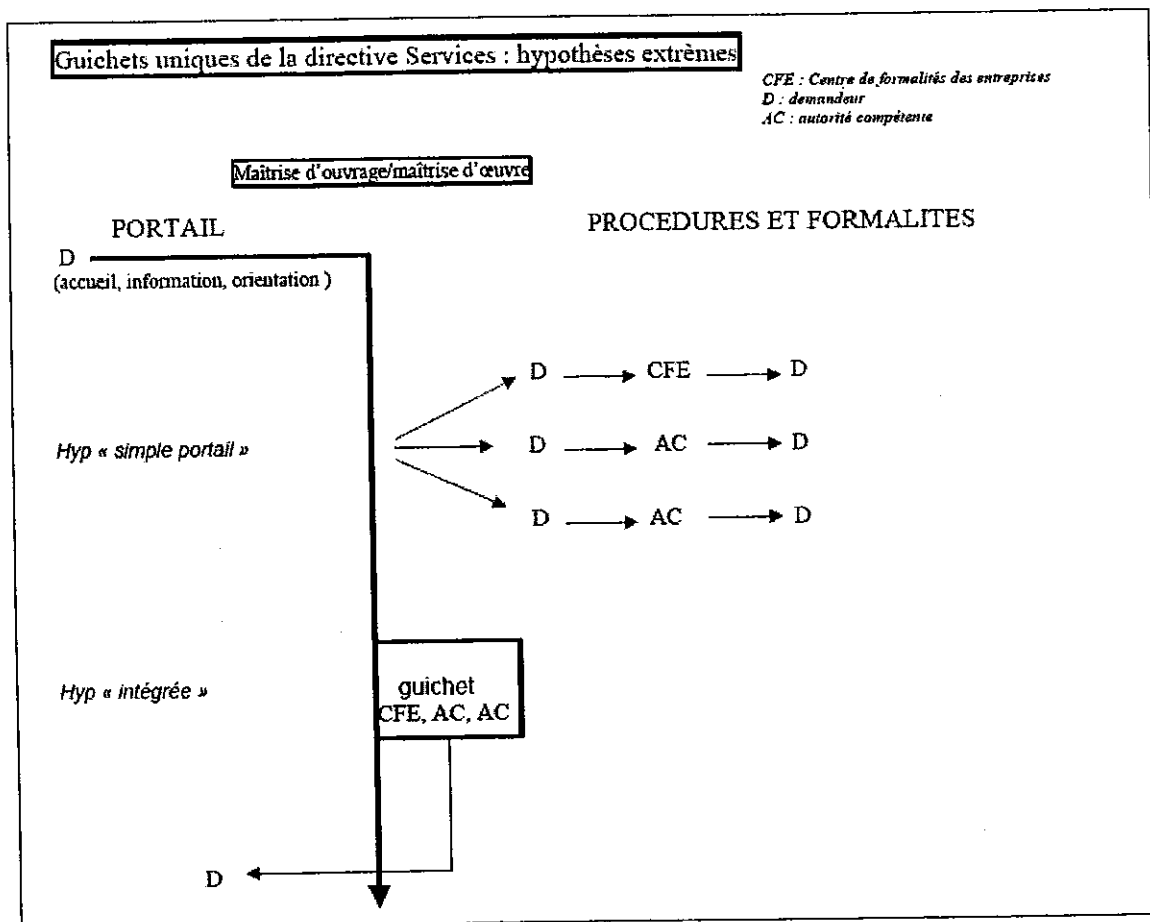
La question se pose aussi de déterminer si les décisions prises par les autorités compétentes devront être notifiées au prestataire directement ou par l'intermédiaire du guichet. En tout état de cause, ce dernier devra être tenu informé des décisions prises, de manière à assurer un suivi du dispositif en termes de fréquentation et de fonctionnement. L'architecture qui sera retenue devra déterminer les flux d'informations entre les autorités compétentes et la structure de supervision du guichet.

- L'adhérence de réglementations générales aux obligations pesant sur les guichets uniques

La directive s'applique exclusivement aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité (considérant 9), et le champ d'action des « guichets uniques » est limité aux procédures, formalités et autorisations nécessaires. Il s'ensuit une difficulté d'interprétation quant à la nécessité que ces guichets puissent aussi intervenir au titre de réglementations générales, telle par exemple celle du permis de construire, qui présentent une forme d'adhérence avec des exigences plus spécifiques (par exemple l'autorisation au titre des installations classées pour la détention de produits dangereux dans une entreprise de négoce).

2. Les schémas théoriques de guichet unique

Les options de guichet unique recouvrent un grand nombre de variantes qui s'inscrivent entre deux approches, que l'on peut ici qualifier d'extrêmes, celle d'un simple portail d'information et celle d'un guichet totalement intégré doté de compétences étendues pouvant aller jusqu'à le substituer aux autorités compétentes.



- Portail électronique d'accueil, d'information et d'orientation

Le guichet unique est alors un portail présentant des informations générales, et une liste de liens renvoyant le demandeur vers les sites Internet qui correspondent aux autorités administratives compétentes.

La fonction d'information du prestataire est ainsi parfaitement remplie. Un tel système ne nécessite pas d'investissements lourds, s'appuie sur l'existant et évite la duplication des modes d'accès aux formalités. Le portail d'information constitue une interface supplémentaire à laquelle n'est confié aucun pouvoir de décision, puisque les autorités en charge de la délivrance des autorisations restent les autorités compétentes. L'accès aux activités de service s'effectue ainsi à cadre administratif constant. Le dépôt du dossier est effectué directement auprès de chaque autorité compétente.

Une telle approche ne semble pas répondre aux obligations de la directive qui exige que le prestataire puisse accomplir les procédures et formalités nécessaires par l'intermédiaire du guichet.

- Guichet électronique accomplissant toutes les étapes de la procédure

Cette hypothèse est celle d'un point de contact unique pour le prestataire. Le guichet intégré accomplit lui-même directement toutes les procédures et demandes d'autorisation correspondant à la demande du prestataire de services. Il répond alors pleinement aux attentes de la Commission, puisqu'il constitue bien un interlocuteur unique.

Cette approche, qui dessaisit les autorités compétentes de leurs attributions, entraîne une remise à plat totale du système administratif à tous les niveaux de décision central, déconcentré, décentralisé. Elle apparaît à ce titre comme irréaliste.

L'architecture à privilégier pour le guichet unique réside donc plus probablement parmi les hypothèses intermédiaires qui combinent la mise en place d'un portail électronique et de guichets plus ou moins intégrés.

C. Les solutions envisagées par nos partenaires

Tous les Etats membres s'efforcent de définir l'architecture à donner au guichet unique en s'appuyant sur leur propre acquis.

Une réunion tenue début octobre à Bruxelles a permis de faire un point sur l'état de la réflexion des Etats membres.

a) Les points de convergence

La plupart des Etats s'accordent sur le fait qu'aucun pouvoir décisionnel ne doit être confié au guichet unique et que celui-ci s'appuie sur des systèmes déjà existants. Les autorités compétentes restent en charge du traitement de la procédure et de la délivrance des autorisations. Le chemin suivi par le prestataire passe d'abord par un portail électronique centralisé, puis par un ou des guichets uniques locaux ou spécialisés, physiques ou non. L'approche combinant guichet électronique et guichet physique a été développée par de nombreux Etats.

Afin de répondre aux exigences de la Commission, le guichet unique ne constitue pas seulement un point d'information mais guide le demandeur au cours de ses démarches.

La plupart des partenaires européens envisagent d'utiliser les portails gouvernementaux existant pour assurer une visibilité au guichet unique. Ces projets s'inscrivent, le plus souvent, dans les démarches de modernisation administrative et d'administration électronique.

b) Les points de désaccord avec la Commission

Un désaccord s'est exprimé entre la Commission et certains Etats membres, dont le Royaume Uni, la Suède et les Pays-Bas, concernant la signification à donner au traitement des procédures « par l'intermédiaire » du guichet unique (« *completion of all procedures and formalities through points of single contact* »).

La Commission considère que l'application de la directive services amène à traiter l'ensemble des phases du dossier *via* le guichet unique, alors que ces Etats considèrent à ce stade que le guichet peut n'être qu'un point de contact et d'orientation qui renvoie aux autorités compétentes à travers une cartographie balisée et documentée du système administratif.

Ainsi, le guichet britannique en cours d'étude, est inspiré des conclusions d'un rapport commandé par le gouvernement à un cabinet de consultants³. Il s'agirait d'un portail « proactif » qui dirige le demandeur vers les autorités compétentes et met à disposition du prestataire une assistance téléphonique ; le demandeur déposerait alors son dossier au niveau de chaque autorité compétente.

Opposée à cette orientation, la Commission a précisé que si la décision ne doit pas nécessairement être prise au niveau du guichet unique, celui-ci doit néanmoins être le lieu de dépôt du dossier et doit assurer l'information du demandeur sur la décision prise par l'autorité compétente.

c) Les spécificités de certains Etats membres

Les Etats fédéraux, comme l'Allemagne et la Belgique, sont confrontés à des difficultés particulières du fait de leur organisation institutionnelle. La problématique de ces Etats concerne surtout la mise en cohérence des compétences des collectivités publiques aux fins du guichet.

d) Les points en débat

Certains pays souhaitent développer un système de guichet unique sans coût pour l'usager, tandis que d'autres évoquent la possible mise en place d'une redevance afin de le faire participer au financement du guichet.

La directive n'étant pas contraignante sur ce point, les partenaires européens divergent sur la question de la langue du guichet. Les pays nouvellement intégrés dans l'Union s'orientent vers un guichet bilingue langue nationale-langue anglaise, tandis que d'autres tendent vers un guichet limité à la langue nationale notamment eu égard à la nécessité pour le prestataire de maîtriser la langue du pays d'accueil.

Peu d'Etats ont achevé leur réflexion, et aucun n'a fait état d'un dispositif d'ores et déjà pleinement opérationnel.

II. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

Les recommandations de la mission concernent tant l'architecture du guichet à mettre en place que les actions à mettre en œuvre.

A. Les principes de mise en place du guichet unique

Pour formuler ses recommandations, la mission s'est fondée sur les exigences posées par la directive, sur les marges d'interprétation que laisse le texte en l'état actuel des discussions et sur les dispositifs qui existent d'ores et déjà dans notre pays, notamment les Centres de Formalités des Entreprises (CFE).

Elle a par ailleurs retenu le principe qui sert également de référence à nos partenaires : la structure et les attributions des autorités compétentes restent inchangées, du seul fait de la mise en place du guichet unique.

³ <http://www.berr.gov.uk/files/file40401.pdf>.

1. Les autorités compétentes exercent elles-mêmes et directement leurs attributions

La création d'un guichet unique pourrait théoriquement conduire à lui transférer le traitement des dossiers déposés par le demandeur. Sur ce point la directive laisse chacun des Etats décider librement. La mission propose d'organiser le guichet unique sur la base des structures administratives actuelles. Toutefois, sur le plan opérationnel, la mise en œuvre de ce principe pose problème pour ce qui concerne la réglementation qui requiert l'intervention de collectivités locales notamment des communes. En France, où existent 36 000 communes qui ne sont pas toutes dotées d'un micro-ordinateur voire, pour certaines d'entre elles, d'un téléphone, il est difficile d'intégrer les communes dans une procédure électronique. Il ne saurait être question de les contraindre à s'équiper dans la seule perspective de l'application de la directive.

Concrètement, les communes sont susceptibles d'intervenir dans le guichet unique dans deux types de situation :

a) Premièrement, sur la base du recensement en cours, il apparaît que les procédures spécifiques à certaines activités qui rendent nécessaire l'intervention d'une collectivité locale sont de fait très marginales puisqu'il s'agit par exemple de la création d'écoles primaires privées ou de l'exploitation de chambres d'hôtes (déclaration auprès du maire).

Dans ces conditions, deux hypothèses pour traiter le sujet peuvent être formulées :

- *le traitement de la procédure par les communautés de communes*

- s'agissant des procédures qui relèvent de compétences parfois transférées aux communautés de communes (tourisme, scolaire,...), dans le cas où la communauté de communes (CDC) est compétente, elle sera en mesure d'être un interlocuteur pour le guichet unique en tant qu'autorité compétente par voie électronique ;
- si la compétence n'est pas transférée, la CDC pourrait malgré tout traiter pour la commune concernée ; en effet des pratiques de mutualisation des moyens se sont mises en place au cours des dernières années de manière empirique, sans toutefois couvrir l'ensemble du territoire. La direction générale des collectivités locales envisage ainsi de proposer au Parlement, dès lors qu'un support législatif serait disponible, un article de loi pour fonder juridiquement ces pratiques.

- *le traitement de la procédure via la sous-préfecture*

Dans les cas où la compétence ne serait pas transférée, et/ou la mutualisation des moyens ne serait pas possible, on peut toujours envisager que le guichet unique renvoie le demandeur à la sous-préfecture, à charge pour elle d'assurer le traitement des formalités avec la commune concernée.

b) Dans de nombreux cas, la mise en œuvre de la réglementation générale liée à certaines activités (Etablissement Recevant du Public, ERP, occupation du domaine public,...), relevant de la directive implique forcément l'intervention directe des communes.

Il s'agit de mesures de police administrative qui ne peuvent être transférées à un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Cela implique l'intervention directe des communes dans la procédure et impose donc de les intégrer dans le guichet unique en tant qu'autorité compétente. En l'absence d'accès électronique dans les communes, il conviendrait de privilégier le recours aux sous-préfectures ; la mutualisation des moyens des communautés de communes reste plus difficile à concevoir s'agissant des compétences propres des maires.

2. Le champ réglementaire du guichet unique

Dans la pratique le guichet unique aura à couvrir trois grands domaines :

- le droit économique des entreprises applicable à toute création et modification d'activité, aujourd'hui couvert par les CFE ;
- la réglementation et les autorisations spécifiques à un secteur d'activité qui relèvent de l'Etat au niveau central et/ou déconcentré, soit des collectivités locales ; ainsi du cas de la délivrance de la carte d'agent immobilier par la préfecture.
- la réglementation à caractère général (ERP, occupation du domaine public, permis de construire, ...) qui entre dans le champ du guichet unique dans la mesure où elle trouve des points d'application dans un secteur couvert par la directive services. En effet, des réglementations à caractère général interfèrent avec les activités de service visées par la directive ; ainsi de l'ouverture d'une crèche ou d'un établissement recevant des enfants de moins de six ans (cf. ANNEXE III).

Ainsi, l'accueil du public dans des locaux commerciaux implique la mise en œuvre des règles sur les ERP.

La délivrance du permis de construire pourrait de même présenter un lien avec des activités couvertes par la directive, par exemple au titre des règles d'hygiène ou des installations classées.

La mission retient le critère suivant : si l'autorisation qui résulte de l'application de la réglementation constitue une condition nécessaire de l'installation ou de l'exercice de l'activité, il faut l'intégrer dans le champ du guichet unique ; si ce n'est pas une condition nécessaire à l'installation alors la procédure est hors guichet unique.

Il convient toutefois d'admettre que ce point peut faire l'objet d'interprétations voire de contestation au plan communautaire. La Commission européenne a en effet indiqué à plusieurs reprises, oralement, qu'à son sens le permis de construire, même s'il constitue une réglementation générale, faisait partie du champ de la directive.

Pour tenir compte de ces trois champs, la mission propose un dispositif qui s'appuie sur un portail d'accueil, un schéma de base qui s'applique aux demandes relevant du seul droit économique général, et des schémas qui prennent en compte les caractéristiques liées tant à l'organisation de certaines professions, qu'à la réglementation.

3. Le portail d'accueil, d'information et d'orientation

Le point d'entrée national est chargé d'accueillir tout ressortissant d'un Etat membre de l'Union Européenne comme les ressortissants nationaux. Ce point d'entrée doit délivrer toute ou, à tout le moins, les premières étapes de l'information relative aux procédures et formalités concernant les secteurs d'activités couverts par la directive. Enfin ce portail oriente les demandeurs sur la base de l'activité envisagée et sur une base géographique, vers le CFE concerné.

Le portail devrait par ailleurs assurer une assistance pour informer et faciliter l'orientation initiale du demandeur.

Ce portail national pourrait s'appuyer sur l'existant. Ainsi, la Documentation française a mis en place un site pme.service-public.fr qui s'adresse aux entreprises dans le but de faciliter à la fois leur information et l'accès aux procédures et formalités. Ce site, comme d'autres initiatives, dont celles du MINEFE, <http://www.entreprises.gouv.fr/>, de l'APCE, <http://www.apce.com/>, ou des organismes consulaires CCI et CMA, <http://www.cci.fr/>, <http://www.artisanat.fr/>, doit être articulé avec le portail.

De manière générale la création du guichet unique pourrait être l'occasion de structurer les différentes initiatives gouvernementales en ce qui concerne l'aide à la création d'entreprises.

4. Les CFE, guichet unique pour la création d'entreprises

Actuellement, le CFE assure la fonction de guichet unique physique pour les entreprises. Il s'agit d'un guichet intégré qui prend en charge matériellement le dossier de création et assure son traitement du début jusqu'à la fin. Il existe en parallèle plusieurs réseaux de CFE : les CCI, les CMA, les Urssaf ainsi que les greffes des tribunaux de commerce.

S'agissant de la création d'entreprise, les prestataires n'ont pas d'autres formalités à accomplir, puisque les CFE assurent la transmission aux services fiscaux et sociaux⁴.

C'est pourquoi, une fois le traitement du dossier achevé par le CFE, celui-ci répond au demandeur soit directement soit *via* le portail. Dans ce cas, les CFE constituent à la fois le guichet unique et l'autorité compétente. Ainsi, des consultants qui souhaitent créer leur entreprise et passent par les Urssaf.

Cette proposition s'entend sous réserve des conclusions de la mission d'évaluation IGF/IGAS/ISJ en cours⁵.

5. Les schémas complexes

Les schémas complexes prennent en compte les caractéristiques liées tant à l'organisation de certaines professions, qu'à la réglementation qui s'applique.

Il convient de distinguer plusieurs hypothèses :

- celle qui concerne les professions organisées au sein d'ordres professionnels (comme les avocats ou les architectes) et non soumise à une réglementation professionnelle spécifique ;
- celle qui concerne le secteur réglementé, organisé ou non, comme le secteur de l'hôtellerie/restauration ou le BTP.

a) Les professions organisées sans réglementation spécifique

Les professions organisées au sein d'ordres constituent, lorsqu'elles ne relèvent pas d'une réglementation spécifique, un cas facile à traiter du point de vue du guichet unique. En effet, pour le demandeur, la procédure comporte seulement deux étapes : celle des procédures classiques d'installation d'entreprise et celle d'enregistrement auprès de l'ordre professionnel, c'est le cas des avocats ou des architectes par exemple.

⁴ De ce point de vue, il pourrait être souhaitable d'insérer ces formalités dans les compétences du guichet.

⁵ Mission interministérielle d'inspection ayant pour objet l'évaluation des CFE et l'élaboration de propositions en vue de la transposition de la directive services.

Dans ce cas le schéma de traitement est le suivant : après avoir rempli les missions qu'il assure en tant qu'autorité compétente, le CFE s'adresse à l'ordre professionnel compétent pour les procédures qui le concernent. Une fois cette étape achevée il revient vers le demandeur. Le CFE est ainsi à la fois guichet unique et une autorité compétente.

b) Les professions, organisées ou non, relevant de régimes spécifiques d'autorisation

Pour la plupart des secteurs concernés par la directive, des autorisations et règlements spécifiques s'appliquent et donc s'ajoutent aux formalités de base ; par exemple en ce qui concerne l'ouverture d'un restaurant (cf. ANNEXE II).

Du point de vue de l'organisation du guichet unique, deux types de schémas sont alors possibles :

- Un guichet unique séquentiel

Le principe du guichet unique séquentiel repose sur la notion de découpage chronologique de la procédure et de son traitement étape par étape par chaque autorité compétente concernée.

Le portail d'accueil trie les demandes en fonction de la profession recherchée, puis retrace exhaustivement les différentes phases de la procédure, et oriente le demandeur vers la première autorité compétente, c'est à dire le CFE. Celui-ci traite le dossier pour ce qui le concerne et revient vers le demandeur après le traitement effectué en mentionnant les coordonnées électroniques et téléphoniques de la première autorité compétente à saisir. Celle-ci, à son tour, doit traiter la demande, revenir vers le demandeur et indiquer l'étape suivante. Le processus se répète jusqu'au traitement final de la demande.

Ce schéma (n°1 dans le graphique) présente l'avantage de la transparence : le demandeur connaît toutes les étapes que le dossier va franchir et à quel stade de la procédure celui-ci se trouve. Ce schéma permet aussi l'interactivité dans la mesure où, à chaque étape de la procédure, le demandeur peut dialoguer avec l'autorité compétente concernée, modifier et adapter son projet en fonction des contraintes qu'il rencontrera.

Il présente deux inconvénients :

- le premier est qu'il implique nécessairement le formatage de l'ensemble des données et l'interopérabilité complète de l'ensemble des systèmes des autorités compétentes. Etant donné la multiplicité des langages informatiques et des architectures électroniques existantes, ceci représente un travail considérable et donc long et coûteux. Il est néanmoins le préalable indispensable pour un « dossier unique électronique » de l'entreprise, au-delà même du guichet unique.
- le deuxième inconvénient est que ce schéma peut ne pas correspondre à la notion de guichet unique/interlocuteur unique telle qu'elle semble se formaliser dans l'esprit de la Commission. Il est exact que cette solution met en contact le demandeur avec plus d'un interlocuteur, mais le demandeur est constamment guidé et orienté à travers le portail puis par les réponses des différentes autorités compétentes. La notion de guichet unique est alors en œuvre non à travers une structure mais à travers l'ensemble du processus.

Une variante de ce schéma (n°1 bis du schéma général) consiste à ce que le traitement du dossier passe directement d'une autorité compétente à l'autre sans revenir par le demandeur. Cette approche offre l'avantage de correspondre mieux aux souhaits de la Commission dans la mesure où elle assure au demandeur un interlocuteur unique.

Elle présente néanmoins trois inconvénients :

- le premier est le manque d'interactivité. En effet, une fois posé sa demande et rempli l'intégralité des formalités de son dossier, le demandeur pourrait avoir le sentiment d'être dans un « tunnel administratif » sans avoir la possibilité de modifier sa demande et de maîtriser le cours de la procédure ; le seul moyen de palier à cet inconvénient serait de travailler en procédure dite « *work flow* », ce qui représente une complexité technique supplémentaire ;
- par ailleurs, cette solution implique que l'intégralité des informations sur la totalité des professions couvertes par le champ de la directive soit présente dès le portail d'accueil, ce qui implique un travail considérable de recueil et une difficulté pour le demandeur à s'y retrouver ;
- enfin, elle nécessite, comme la variante n°1, un formatage des données et l'interopérabilité des systèmes pour assurer le flux des informations.

Il faut enfin noter que le guichet unique séquentiel, dans ses deux variantes, nécessite de définir au préalable et exhaustivement les arbres de décision correspondant à chacune des procédures concernées par le champ de la directive (cf. infra).

- Un guichet unique sectoriel

Le principe du guichet unique sectoriel repose sur la notion de traitement de la procédure par une structure agissant comme guichet unique et se chargeant des contacts avec les autorités compétentes.

Deux variantes de ce schéma sont envisageables : la structure du guichet unique peut être de nature professionnelle ou administrative.

- *Le guichet unique professionnel (variante n°2 du schéma général) :* dans ce cas le CFE, après avoir traité la demande pour ce qui le concerne, adresse le dossier à la CCI ou à la CMA compétente. L'organisme consulaire se charge alors de l'ensemble des formalités à remplir avec les autorités compétentes, puis revient vers le demandeur.

Cette hypothèse présente quatre avantages :

- elle offre bien la caractéristique de guichet unique car le transfert entre le CFE et la structure de guichet unique est interne et ne concerne pas le demandeur ;
- elle permet néanmoins une certaine interactivité dans la mesure où une assistance auprès du guichet unique rend possible un suivi individualisé des dossiers ;
- elle évite dans un premier temps des investissements très lourds en temps et moyens financiers pour le formatage des données et l'interopérabilité des systèmes. Elle permettrait donc d'être plus sûr de respecter les délais de la directive, en laissant des parties du traitement de la procédure non intégrées dans un système informatique complètement articulé ;

- cette hypothèse présente enfin l'avantage de mettre à profit l'expérience développée par les organismes consulaires. L'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI) et l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers (APCM), dont les présidents et directeurs généraux ont été rencontrés par la mission, se sont montrées favorables à cette perspective qui s'inscrit dans leurs stratégies propres d'extension de la compétence des CFE. Les travaux actuellement en cours, tant dans le cadre de la commission pour la libération de la croissance présidée par M. Jacques ATTALI, que de la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP) pourraient éclairer ce débat.

Elle présente trois inconvénients :

- certaines professions ne relèvent ni des CCI ni des CMA. Dans ce cas, trois hypothèses sont envisageables : répartir ces professions entre les deux organismes consulaires selon un schéma préalablement établi ; les répartir dans des structures parallèles : ordre professionnel, structure syndicale ou associative ; les affecter à des structures administratives centrales ou déconcentrées ;
- les CCI ou CMA ne sont à l'heure actuelle ni préparées ni équipées pour cette tâche. Interrogés sur ce point, les présidents de l'APCCI comme de l'APCMA se sont déclarés prêts à assumer ce travail moyennant une contrepartie financière de l'Etat ;
- les CCI et CMA se verraient ainsi chargées d'une mission de service public à l'égard d'autorités compétentes administratives, ce qui pourrait soulever des difficultés. De même le transit par leurs soins d'éléments sensibles, tels la copie du casier judiciaire pour les cas où ceci est exigé, pourrait soulever des objections tant d'ordre juridique que de principe.

- *L'accueil par une structure administrative (variante n°2 bis)*

Dans ce cas, c'est l'autorité administrative désignée qui remplit le rôle de guichet unique, après l'étape du CFE. Deux réseaux sont envisageables, celui du ministère de l'intérieur et celui du MINEFE.

L'avantage de confier aux préfetures et sous préfetures la fonction de guichet unique sectoriel est de trois ordres : d'une part leur maillage territorial, d'autre part leur rôle interministériel et enfin leur qualité d'autorité compétente dans un certain nombre de cas.

Le réseau du MINEFE (ie. les pôles économiques et financiers autour des préfets de région) présente l'avantage de relever du ministère chef de file pour la transposition de la directive et de disposer également d'un bon maillage territorial. En revanche, il ne regroupe pas les services compétents pour l'ensemble du champ et représente l'autorité compétente dans peu de procédures.

Comme dans le cas du guichet unique professionnel, il n'y a pas besoin d'investissements lourds dans la mesure où l'interopérabilité des systèmes est, *de facto*, assurée par la structure et non par le *process*.

Attribuer le rôle de guichet unique tant au premier réseau qu'au second conduit, en tout état de cause, à une charge supplémentaire pour les services administratifs sans que la mission puisse à ce stade présenter une proposition de diminution de charge équivalente.

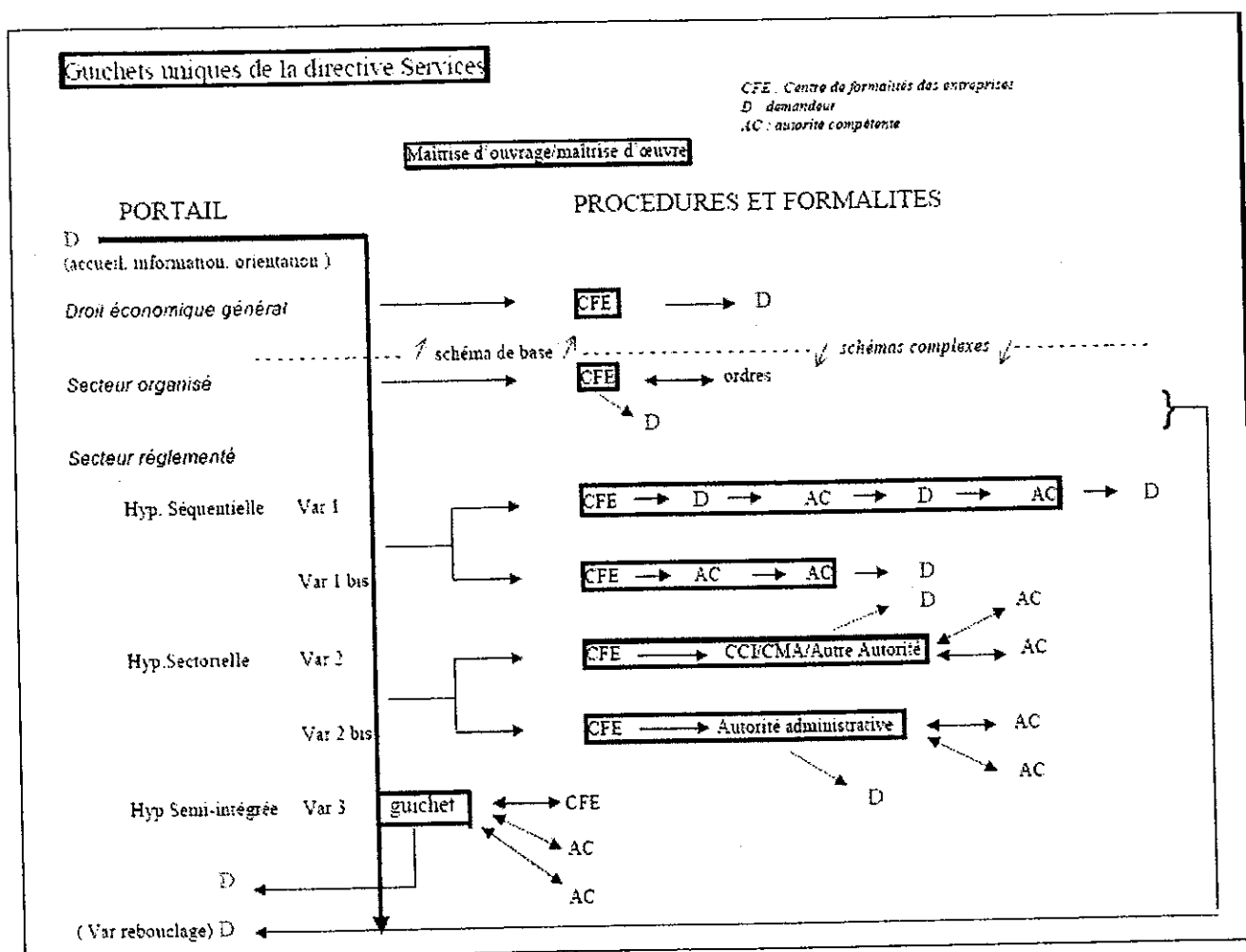
— **Un guichet semi-intégré**

Le principe du guichet semi-intégré consiste à créer une structure *ad hoc* assurant elle-même l'interface avec le prestataire, et s'adressant aux autorités compétentes, dont les CFE, pour le traitement des procédures et formalités (variante 3 du schéma).

Cette approche présente deux avantages :

- elle répond à l'objectif de l'interlocuteur unique pour le prestataire ;
- elle ne présente pas une forte complexité de mise en œuvre, en ce qu'elle n'exige pas l'interopérabilité immédiate des relations entre les diverses autorités compétentes. Les relations avec ces autorités peuvent être gérées selon des modalités diverses, le guichet assurant et entretenant seul le lien avec le demandeur.

Elle implique toutefois la création d'une structure *ad hoc* assurant le traitement du dossier pour le compte du prestataire. Cette structure devrait être dimensionnée en fonction du nombre de dossiers traités. Etant donné les flux portant sur la création et la vie de l'entreprise (cf. ANNEXE IV), le nombre de personnes nécessaires pour y répondre est de l'ordre de une à plusieurs centaines de personnes. Il conviendrait de mettre au point un protocole entre le guichet unique et les autorités compétentes pour fixer les obligations et responsabilités de chacun, notamment en ce qui concerne le respect des délais. Enfin, il conviendrait de décider de son rattachement : crée-t-on une structure autonome, la rattache-t-on à une administration centrale, voire aux organismes consulaires ?



6. Les sujets transversaux

a) La possibilité de redevance pour les guichets uniques

Le guichet unique peut être considéré soit comme un service sans coût pour l'utilisateur, soit comme une prestation payante, distincte des redevances administratives existantes.

La directive, dans son considérant 49, ouvre la possibilité d'une redevance acquittée par le demandeur au niveau du guichet unique. Elle doit dans ce cas être proportionnée au coût des formalités accomplies par le guichet unique.

La mission considère que c'est un arbitrage à opérer notamment en fonction de l'architecture choisie, et attire l'attention sur le fait que certaines formalités imposées par les chambres consulaires, telles le stage obligatoire de préparation à l'installation pour les artisans, ont de fortes chances d'être refusées par la Commission européenne.

b) La langue du guichet unique

La mission considère que, dans un premier temps, le français pourrait être la langue unique du guichet. Toutefois, la traduction des formulaires et actes administratifs en anglais pourrait être envisagée, notamment pour des secteurs cibles. En effet, certains secteurs sont dits « en tension », c'est à dire manquant de capitaux humains et financiers, tels l'hôtellerie restauration ou le BTP, une traduction en anglais pour ces secteurs pourrait être mise en place. Cette proposition devrait s'accorder avec les dispositions issues de la loi TOUBON qui prévoient que les textes administratifs français, lorsqu'ils sont traduits, le soient en au moins deux langues.

c) Les délais

La directive services introduit le principe de l'autorisation tacite à l'expiration du délai réglementaire qui aura été préalablement notifié au demandeur.

Les délais fixés par les textes législatifs et réglementaires s'appliquent au cadre du guichet unique. Dans ce contexte, les délais devront être mentionnés sur le portail. Pour chacune des étapes de la procédure et une fois le dossier complet, c'est l'autorité compétente qui s'engage, soit directement auprès du demandeur, soit auprès du guichet unique, sur un délai de réponse qui, faute d'être respecté, donnera lieu à une autorisation tacite.

Le système devrait prévoir une relance automatique des autorités compétentes avant que le délai annoncé n'arrive à échéance. Par ailleurs, un mécanisme de suivi des étapes de la procédure pourrait être accessible au demandeur sur le portail.

d) Alsace-Moselle

Il convient de tenir compte du cadre juridique spécifique en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle, notamment en ce qui concerne la procédure d'affiliation auprès de la chambre de commerce et de la chambre de métiers.

La possibilité du choix d'affiliation laissé au prestataire entre la CCI et la CMA ouvre une option spécifique dans l'architecture du guichet dont il conviendra de tenir compte.

e) Assistance

Un dispositif d'assistance doit être élaboré pour répondre aux questions du demandeur tout au long de la démarche. Elle peut être fournie par différents supports : téléphonique, échange de courrier électronique,...

Plusieurs types d'assistance peuvent être développés :

- au niveau du portail pour répondre aux questions d'ordre général du demandeur sur la procédure et les différentes étapes ;

- au niveau des autorités compétentes pour les questions spécifiques à l'autorité compétente concernée. Ce niveau est rendu obligatoire par la directive ;
- dans l'hypothèse d'un guichet unique sectoriel, au niveau des chambres consulaires ou des administrations concernées.

Par ailleurs, le demandeur doit être en mesure de contacter directement les autorités compétentes concernées, ce qui suppose que le portail intègre un annuaire des autorités compétentes.

f) Réponse apportée par le portail

Plusieurs options sont possibles :

- l'autorité compétente traite le dossier, et répond directement au demandeur ;
- la réponse est transmise au demandeur et l'autorité compétente et/ou guichet unique informe simultanément le portail ;
- une fois le dossier traité, l'autorité compétente et/ou GU transmet la réponse et le dossier au portail qui reste l'interlocuteur unique du demandeur et lui notifie.

B. La définition d'un plan de mise en œuvre

1. Les actions

a) Procéder à l'identification de la chaîne de décision des procédures et formalités

Cette identification est incontournable dans l'hypothèse du guichet unique séquentiel et doit se fonder sur les deux recensements actuellement en cours, sous l'égide de la cellule de transposition : le recensement des autorisations et réglementations diverses intervenant dans le champ de la directive et le recensement des procédures électroniques existantes dans ce même champ. Il doit également intégrer l'ensemble des fiches métiers déjà réalisées par des organismes tels les CCI, les CMA, l'APCE entre autres.

Si ce recensement ne pouvait être réalisé dans les délais impartis de manière exhaustive, à tout le moins faudrait-il y procéder pour les professions dont on estime qu'elles seraient le plus susceptible d'attirer des investissements et de créer de l'emploi. De même faudrait-il, a minima, disposer des arbres de décisions pour les procédures particulièrement complexes impliquant des autorisations et des autorités multiples. (L'annexe II fournit un exemple d'un arbre de décision pour la création d'un restaurant).

Ce travail doit s'articuler avec le chantier « Mesure et réduction des charges administratives » (MRCA) mené par la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME). Une première réunion regroupant des membres de l'équipe MRCA, du département « Procédures dématérialisées » du service Développement de l'administration électronique de la DGME, de la cellule de pilotage directive services et de la mission guichet unique s'est tenue à l'occasion de la mission. Elle a permis d'inscrire pour la troisième vague MRCA le secteur hôtellerie restauration, ce qui permettra d'obtenir une vision claire de la chaîne des étapes à remplir pour l'exercice de cette profession, en tenant compte de la réglementation sur les ERP. Il conviendrait pour la programmation des prochaines vagues MRCA qui se dérouleront en 2008 de privilégier les secteurs couverts par la directive.

Au-delà de ce recensement, une meilleure synergie entre les différents travaux menés au sein de la DGME : « MRCA » et « dématérialisation » déjà mentionnés et « simplification administrative » doit être recherchée et mise en œuvre dans la mesure où, d'une part, c'est l'un des objectifs de la directive et où, d'autre part, une simplification des procédures est un facteur de fonctionnalité et d'efficacité du système, non seulement dans sa mise en place initiale mais également dans son actualisation. Une plus grande convergence de ces travaux avec la logique et le calendrier de mise en œuvre du guichet unique est à rechercher.

b) Engager l'élaboration d'un cahier des charges

L'élaboration du cahier des charges devra tenir compte des éléments de contexte et des contraintes techniques.

➤ Les éléments de contexte :

- Les conclusions de la commission pour la libération de la croissance présidée par M. Jacques ATTALI et qui, dans ses propositions, abordera la simplification des règlements et contraintes qui pèsent sur les entreprises de services.
- Les travaux de deux missions RGPP : celle portant sur le développement des entreprises, pour les analyses et conclusions sur la place, le rôle et l'organisation des chambres consulaires entre autres ; celle concernant le MEDAD pour les recommandations qui concernent le rôle des DDE dans l'instruction des permis de construire. Si, en effet, (*cf. supra*), le permis devait être intégré *in fine* dans le guichet unique, les conclusions de la RGPP MEDAD, allant dans le sens d'un allègement des contraintes, notamment par un recours accru au déclaratif, devraient être prises en compte.
- Le projet annoncé par le Secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, chargé des Entreprises et du Commerce extérieur, M. Hervé NOVELLI, concernant la dématérialisation des procédures pour l'ensemble des entreprises.
- Les propositions de la mission CFE en cours (*cf. supra*).

➤ Les contraintes techniques :

- Se fonder sur le fait que le système sera utilisé par les ressortissants des Etats membres mais aussi -voire surtout- par les nationaux. Environ 150 000 créations d'entreprise sont enregistrées chaque année dans le champ couvert par la directive. S'il est impossible de déterminer le nombre de créateurs qui souhaiteront utiliser le guichet unique, il est néanmoins probable qu'un taux très significatif d'entre eux y aura recours. Il faut par ailleurs intégrer les internautes qui souhaitent seulement s'informer sur les métiers. Il faut également tenir compte des demandes concernant non plus la création mais les modifications et la cessation d'activité. Ces événements de la vie de l'entreprise génèrent de l'ordre de quatre fois plus d'interventions que la création elle-même. Enfin, de nombreuses demandes de création d'entreprise nécessitent des pièces justificatives lourdes informatiquement. Le système doit donc être capable de traiter des volumes très importants tant en stock (information sur les métiers et les procédures) qu'en flux (création et vie de l'entreprise).
- Prévoir l'entretien du système, dans son versant électronique et technique, mais aussi administratif (*cf. infra*).
- Présenter un calendrier incluant une phase de test, dont la durée ne saurait être inférieure à six mois. A titre d'exemple, les Britanniques ont prévu une phase de test d'un an.

2. Les acteurs et les moyens

a) La maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage devra fixer le calendrier des différentes étapes de mise œuvre du guichet unique et déterminer les principales orientations du projet tel qu'il devra être piloté par le maître d'œuvre.

Celle-ci devra associer notamment les autorités administratives concernées, les ordres professionnels, les chambres consulaires et des experts indépendants.

La mission estime qu'une structure de type groupement d'intérêt public, GIP, pourrait être adaptée pour accueillir cette maîtrise d'ouvrage, dans la mesure où cette formule permet de mobiliser les acteurs dans une structure souple.

b) La maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'œuvre est chargée de l'ensemble des travaux liés à la conception, la mise en place et l'entretien du guichet unique.

La maîtrise d'œuvre, s'il est probable qu'elle devra s'appuyer sur des prestataires externes pour procéder aux travaux de recensement des chaînes de procédures et à la construction du système électronique, devrait rester néanmoins, aux yeux de la mission, au sein de l'administration.

Le maître d'œuvre devra associer étroitement les partenaires impliqués dans le dispositif.

Deux types d'hypothèses sont envisageables :

- Si l'option des guichets séquentiels devait être retenue, il apparaît que la maîtrise d'œuvre devrait être confiée au MINEFE. La DGME pourrait être le pilote mais néanmoins d'autres composantes du MINEFE devraient être associées, notamment la DCASPL, la DGE voire la DGCCRF.

La DGME aurait le choix entre organiser une cellule *ad hoc* ou attribuer cette tâche dans le cadre de ses structures existantes. La mission considère que l'identification d'une cellule *ad hoc* peut rendre plus efficace la mise en place mais aussi l'entretien du système. Cette création n'apparaît toutefois pas à la mission comme indispensable et doit relever des choix managériaux de la direction choisie.

- Si l'option du guichet sectoriel devait être privilégiée, alors la *maîtrise d'œuvre* pourrait être confiée à l'autorité centrale en miroir de celle retenue pour assurer la gestion des guichets uniques sectoriels : si l'hypothèse sectorielle/professionnelle est retenue, la DCASPL pourrait être pilote, dans la mesure où elle assure la tutelle directe des têtes de réseau consulaire et des ordres professionnels et dispose de relais dans les pôles économiques régionaux. Si l'hypothèse sectorielle/administrative est retenue, alors le Ministère de l'Intérieur pourrait assurer le pilotage.

Néanmoins, il apparaît que, pour des raisons d'efficacité et de meilleure synergie, la maîtrise d'œuvre devrait, dans cette option, être confiée à la DGME. La DCASPL et la DGE devraient également y être associées.

Si dans chacune de ces options la mission privilégie *in fine* la DGME, c'est pour tenir compte de l'expérience que cette direction a acquise, s'agissant à la fois de la simplification des procédures, de la réduction des charges pesant sur les entreprises et de la dématérialisation.

c) La cellule interministérielle de transposition de la directive services

- Formaliser davantage l'implication des autorités politiques

La mission considère que l'implication des autorités politiques doit apparaître plus clairement pour démontrer l'importance de l'enjeu, tant eu égard à nos obligations communautaires, surtout dans la perspective de la présidence française de l'Union, qu'eu égard aux intérêts économiques en jeu. Cette mobilisation apparaît nécessaire pour assurer la mise en œuvre du guichet unique dans les délais requis par la directive. Cette implication est d'autant plus souhaitable qu'elle entre en synergie avec les orientations gouvernementales.

Cette implication pourrait être rappelée au niveau gouvernemental et relayée dans chaque cabinet ministériel par un correspondant clairement identifié.

- Articuler les travaux de la cellule avec les dossiers connexes

La proposition de la mission consiste à renforcer d'une part, les liens de la cellule directive services avec les interlocuteurs chargés des dossiers européens connexes : l'équipe IMI au SGAE et le responsable directive qualification professionnelle à la DCASPL, d'autre part, à structurer plus le travail de la cellule avec les actions menées en matière de modernisation, simplification et dématérialisation au sein du MINEFE (*cf. supra*).

- Structurer les liens de la cellule avec la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre

La cellule directive services doit structurellement être associée tant à la maîtrise d'ouvrage qu'à la maîtrise d'œuvre, pour assurer une cohérence complète entre les initiatives liées à la directive services et celles liées au guichet unique. Pour ce faire, les moyens de la cellule directive doivent être adaptés dans le temps en fonction des besoins.

CONCLUSION

Aux termes de ces travaux, la mission considère que le choix à opérer s'agissant de l'architecture du guichet unique doit prendre en compte les facteurs suivants :

Au regard des objectifs de la Commission européenne, les hypothèses semi-intégrées et sectorielles sont celles qui répondent de la façon la plus satisfaisante ; l'hypothèse semi-intégrée présente toutefois l'inconvénient non négligeable de rendre nécessaire la création d'une structure *ad hoc*, permanente et lourde, chargée de faire fonctionner le guichet.

Pour le prestataire, ces deux schémas sont équivalents tandis que les schémas séquentiels comportent des éléments d'inconfort : d'avoir à intervenir dans le processus d'une part, ou ne pas y avoir prise d'autre part.

Du point de vue opérationnel, l'hypothèse sectorielle, dans ses deux variantes, demeure la plus facile et rapide à mettre en œuvre, dans la mesure où elle s'appuie largement sur les dispositifs existants et, pour ce qui concerne la variante professionnelle, sur la disponibilité des chambres consulaires. Enfin, elles permettent toutes deux, comme la variante du guichet semi-intégré, l'intégration relativement facile de la procédure du permis de construire si la Commission confirmait cette exigence (cf. ANNEXE V).

C'est pourquoi, la mission propose que l'architecture retenue pour le guichet s'appuie dans un premier temps, avec le souci de respecter le délai imparti du 28 décembre 2009, sur le schéma du guichet sectoriel professionnel. Il n'en reste pas moins que, dans le souci de mettre ce guichet unique au service non seulement du respect des obligations communautaires mais aussi du renforcement de la croissance et du développement de l'emploi, il conviendra peut être, dans un second temps, de l'articuler au système existant, notamment ceux des autorités compétentes et des chambres consulaires.

Au-delà de la question de l'architecture du guichet, la lettre de mission demandait de fournir dans le rapport des éléments de coût du système à mettre en place. Il n'a pas été possible de répondre sur ce point pour deux raisons : il est difficile à ce stade de quantifier les démarches qui seront effectuées à travers le guichet unique et donc de dimensionner le système en conséquence (cf. ANNEXE III). Par ailleurs, le choix de l'architecture et la prise en compte ou non de l'existant, pèseront de façon déterminante sur le coût du dispositif.

A Paris, le 2 novembre 2007

L'inspectrice générale
des Finances



Nathalie COPPINGER

L'inspectrice générale
de l'administration



Clotilde VALTER

Le contrôleur général
économique et financier



Pierre AMIDEY

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

**ANNEXE 2 : CARTOGRAPHIE DES FORMALITES POUR LA CREATION
D'UN RESTAURANT TRADITIONNEL**

**ANNEXE 3 FORMALITES RELATIVES A L'OUVERTURE D'UNE CRECHE
OU D'UN ETABLISSEMENT D'ACCUEIL D'ENFANTS DE
MOINS DE SIX ANS**

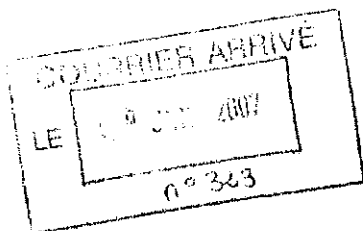
**ANNEXE 4 : ESTIMATION DE LA CHARGE ADMINISTRATIVE POUR LE
GUICHET UNIQUE**

**ANNEXE 5: SCHEMA RELATIF A LA REALISATION DE L'OBJECTIF ET A
LA COMPLEXITE DE SA MISE EN ŒUVRE**

ANNEXE 6 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION



05 JUIN 2007

Le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi
Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
à

Monsieur le chef du service de l'inspection générale des finances
Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration

La directive n°2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, dite directive « services », prévoit que les Etats membres veillent à ce que les prestataires de service puissent accomplir l'ensemble des procédures et formalités nécessaires à l'accès et à l'exercice de leurs activités par l'intermédiaire de guichets uniques (article 6).

La directive assigne aux Etats membres des objectifs ambitieux sur les procédures et formalités que les prestataires de services doivent pouvoir accomplir par l'intermédiaire de ces derniers. La notion de procédures et formalités couvre un champ très vaste puisque le guichet unique doit par exemple traiter de l'immatriculation d'une entreprise, comme des autorisations environnementales ou d'urbanisme qui s'avèreraient nécessaires à l'exercice d'une activité.

Elle laisse en revanche aux Etats membres d'importantes marges d'appréciation dans le choix des compétences, des modalités d'organisation, du nombre, de la répartition sur le territoire national ou des modes de financement de ces guichets uniques.

Les premiers travaux de suivi de la transposition organisés par la Commission européenne donnent un premier éclairage sur son interprétation des termes de la directive. Dans un document de travail remis aux Etats membres, la Commission précise ainsi que « rien dans la directive n'empêche la mise en place de plusieurs guichets uniques sur le territoire national à partir du moment où l'un d'entre eux est effectivement « le point de contact unique » pour le prestataire ». Ce dernier doit pouvoir y accomplir toutes les formalités et procédures, c'est-à-dire obtenir les informations, formulaires et renseignements, déposer sa demande et recevoir les décisions ou réponses des autorités compétentes.

Au titre de l'élaboration des mesures nationales de transposition, a d'ores et déjà été engagé un travail de recensement de l'ensemble des « exigences » applicables aux activités de services en droit national, dans l'acception large donnée à ce terme par la directive (autorisations, déclarations, notifications, inscriptions à des registres, des ordres professionnels), afin que puisse être vérifiée leur compatibilité avec les dispositions de la directive.

La question des guichets uniques requiert cependant une réflexion à part entière.

Nous souhaitons à cet égard que vous dressiez l'état des lieux le plus exhaustif possible des différents types de guichets existants, de leur champ de compétence, leurs modalités de fonctionnement ainsi que des acteurs concernés. Tout en se concentrant sur les formules de guichets uniques intéressant les prestataires de services, l'étude pourrait prendre en compte les enseignements tirés de toutes autres expériences de guichets uniques.

Sur la base de ces éléments de bilan, vous veillerez à examiner les diverses options possibles pour la complète mise en œuvre de la directive, en évaluant leurs avantages et inconvénients respectifs, tant en termes de coûts éventuels que de bouleversement d'équilibres établis. En rencontrant les partenaires les plus concernés et à la lumière des travaux déjà menés en ce domaine par les services en charge des simplifications administratives, vous vous attacherez en particulier à prendre en compte les pistes de simplification des procédures et des réseaux existants.

Des contacts pourront être utilement pris avec le Conseil général des technologies de l'information afin qu'au stade des propositions soit intégrée l'obligation de développer les téléprocédures, telle qu'elle est prévue par l'article 8 de la directive.

Compte tenu des délais de transposition de la directive, et du calendrier prévisionnel pour l'élaboration des mesures nationales de transposition, vous voudrez bien rendre votre rapport pour le 31 octobre 2007.


Nous vous prions d'agréer, Messieurs les chefs de service, l'expression de notre considération distinguée.

Le ministre de l'économie, des finances
et de l'emploi



Christine LAGARDE

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer
et des collectivités territoriales

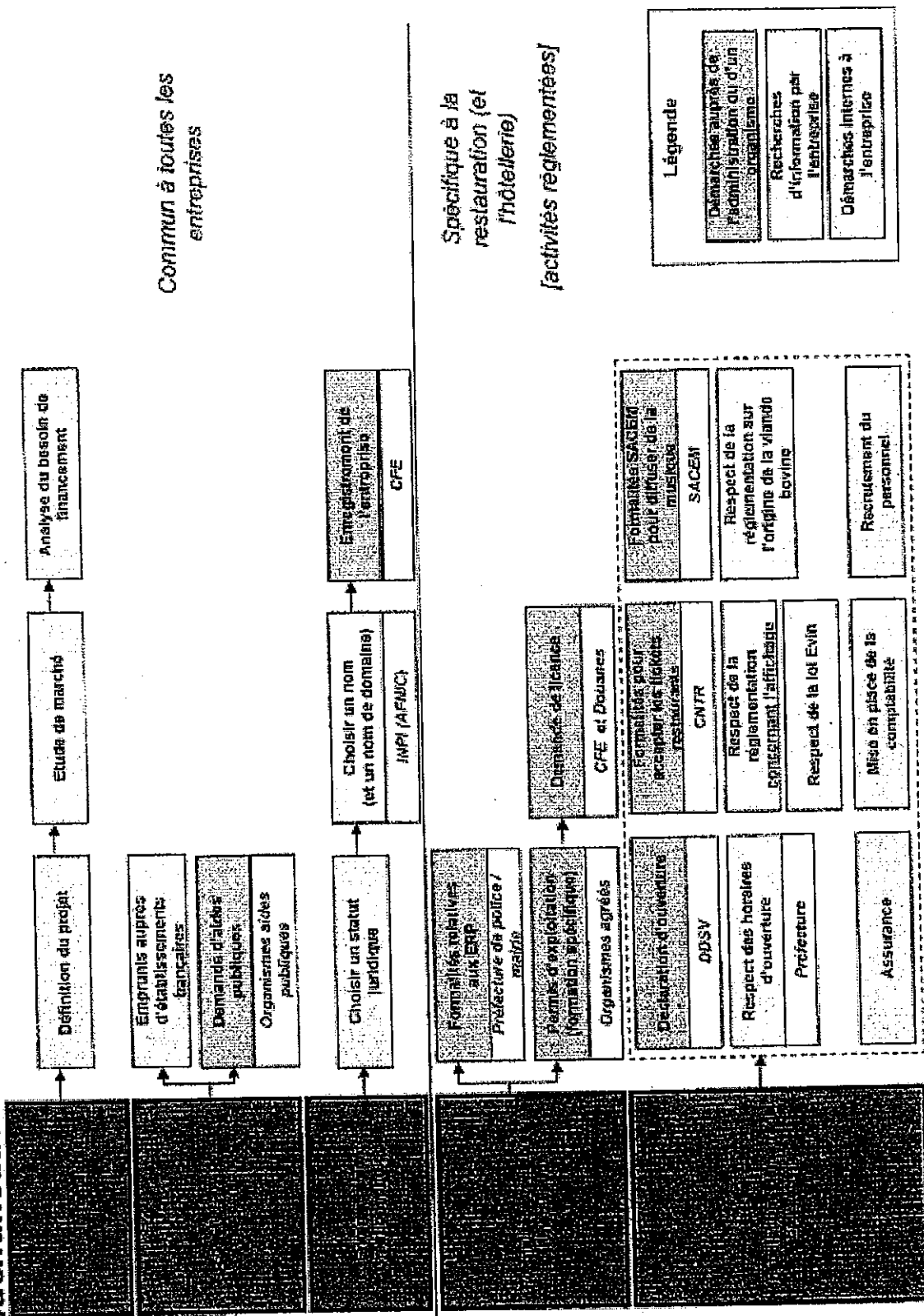


Michèle ALLIOT-MARIE

ANNEXE 2

CARTOGRAPHIE DES FORMALITES POUR LA CREATION D'UN RESTAURANT TRADITIONNEL

Identification des formalités pour la création d'un restaurant traditionnel



ANNEXE 3

FORMALITES RELATIVES A L'OUVERTURE D'UNE CRECHE OU D'UN ETABLISSEMENT D'ACCUEIL D'ENFANTS DE MOINS DE SIX ANS

●Nature de l'activité
Commerciale
●Démarches et formalités
CFE compétent
<ul style="list-style-type: none">▶ Activité exercée sous forme de société : <i>chambre de commerce et de l'industrie</i>.▶ Activité exercée sous forme d'association : <i>préfecture - service des associations</i>.
Autres démarches
<ul style="list-style-type: none">▶ Autorisation du président du conseil général (Direction de la solidarité départementale) après avis du maire de la commune d'implantation (art. L 2324-1 du nouveau code de la santé publique).▶ Soumission obligatoire de tout projet de création d'une crèche privée à la PMI (service départemental de protection maternelle et infantile). Contenu du dossier de création : cf. Art. 180-2 du nouveau code de la santé publique.▶ Saisine de la commission consultative de sécurité incendie et d'accessibilité aux personnes handicapées de la Préfecture ou Mairie pour les petites communes.▶ Demande d'avis à la Direction départementale des services vétérinaires de la Préfecture.

Source : APCE

ANNEXE 4

ESTIMATION DE LA CHARGE ADMINISTRATIVE POUR LE GUICHET UNIQUE

La charge administrative qui pèsera sur le guichet unique est contingente à trois facteurs principaux et ne peut donc valablement être estimée à ce stade :

1) L'effet report des autres guichets nationaux vers le guichet de la directive Services. Il est en effet probable que les prestataires nationaux seront plus nombreux à solliciter le guichet que les prestataires non-nationaux ;

2) L'ampleur des projets d'installation en France de prestataires étrangers. Celle-ci est variable selon les régions, les professions et les périodes (tensions dans une profession par exemple) ;

3) Les caractéristiques données au guichet unique. Le report des prestataires nationaux vers le guichet unique sera d'autant plus significatif qu'il apportera des services supplémentaires aux utilisateurs. Le report s'effectuera d'abord sur les fonctions d'accueil, d'information et d'orientation du portail. S'agissant de l'exercice des procédures et formalités, les prestataires pourront soit choisir la voie du guichet unique, soit préférer le contact direct avec les autorités compétentes.

La mission estime cependant utile d'avancer une première hypothèse sur la charge administrative qui pèsera sur le guichet unique. Cette hypothèse part du nombre de créations d'entreprises dans les domaines couverts par la directive :

Nombre de créations pures en France en 2005: dans les domaines couverts par la directive

Commerce :	57 000
Immobilier :	11 600
Services aux entreprises :	52 600
Services aux particuliers	28 000
Total :	150 000

(source : APCE)

La création pure sera cependant loin de couvrir l'ensemble des dossiers traités par le guichet. Ainsi, pour les CFE, le rapport entre le nombre d'événements liés à la vie de l'entreprise sur une année et le nombre de créations est de l'ordre de quatre pour une (modifications statutaires de l'entreprise, radiation,...). Le guichet unique intervenant non seulement sur la vie institutionnelle de l'entreprise mais aussi sur les autres procédures et formalités nécessaires, l'hypothèse retenue ici est celle de six interventions pour une création.

Quelques éléments chiffrés, établis à partir des créations d'entreprises, peuvent ici étayer les anticipations qui devront être effectuées sur la charge administrative liée au traitement des procédures et formalités :

-si la directive génère 5% de dossiers en plus provenant de non-nationaux et que, au total, 10% des procédures sont traitées via le guichet unique :

$$(150\ 000 * 6) * 1,05 * 0,10 \text{ soit } \underline{95\ 000 \text{ procédures / an}};$$

-si la directive génère 5% de dossiers en plus provenant de non-nationaux et que, au total, 20% des procédures sont traitées via le guichet unique :

$$(150\ 000 * 6) * 1,05 * 0,20 \text{ soit } \underline{190\ 000 \text{ procédures / an}} ;$$

-si la directive génère 10% de dossiers en plus provenant de non-nationaux et que, au total, 50% des procédures sont traitées via le guichet unique :

$$(150\ 000 * 6) * 1,1 * 0,50 \text{ soit } \underline{500\ 000 \text{ procédures / an}}.$$

ANNEXE 5

SCHEMA RELATIF A LA REALISATION DE L'OBJECTIF ET A LA COMPLEXITE DE MISE EN ŒUVRE

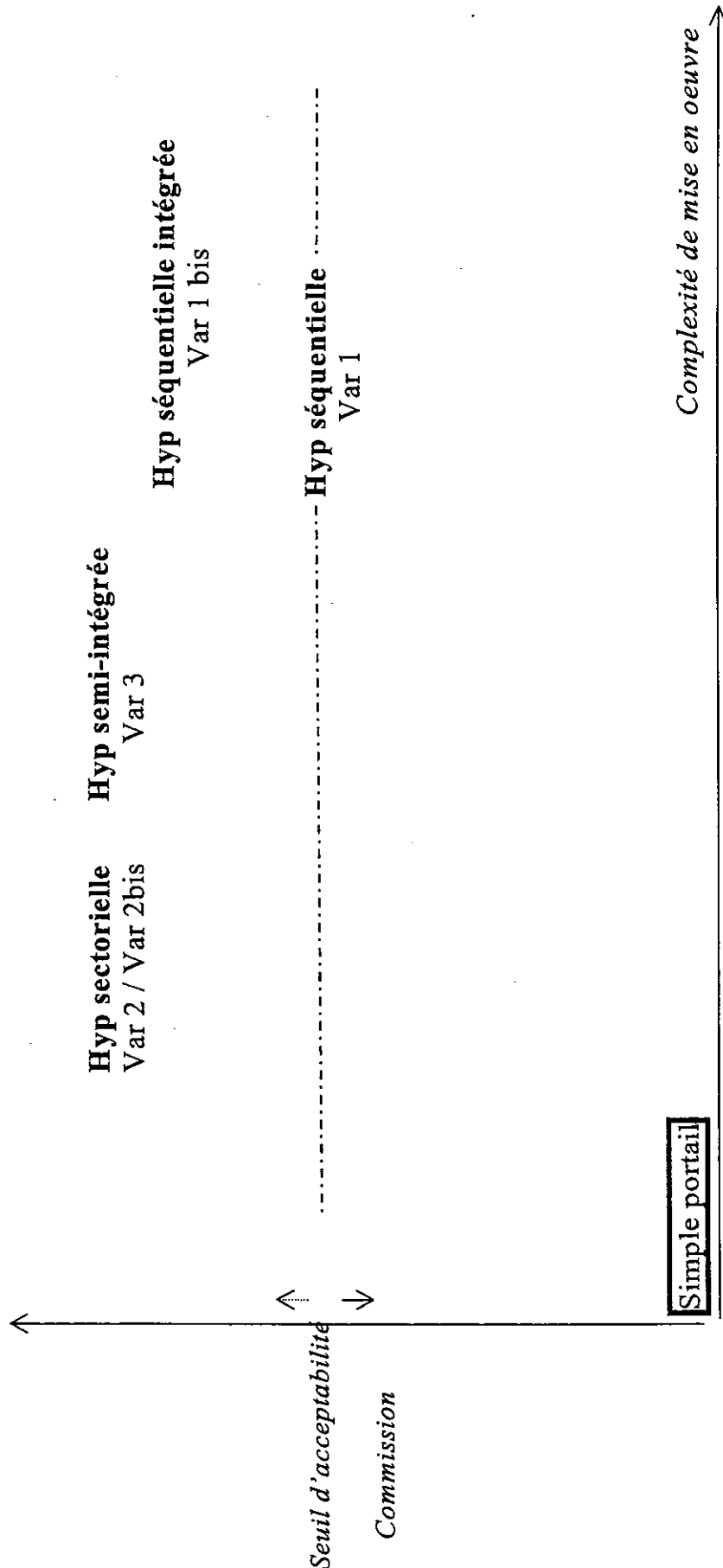
Guichet unique : réalisation de l'objectif et complexité de mise en œuvre

Légende :

- Var 1 : guichet séquentiel non intégré
- Var 1 bis : guichet séquentiel intégré
- Var 2 : guichet sectoriel professionnel
- Var 2 bis : guichet sectoriel administratif
- Var 3 : guichet semi-intégré

Guichet intégré

Réalisation de l'objectif
«interlocuteur unique»



ANNEXE 6

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Premier Ministre

Secrétariat général du gouvernement :

Serge LASVIGNES, secrétaire général du gouvernement

Jean MAIA, chef du service législation et qualité du droit

La Documentation française :

Olivier CAZENAVE, directeur

Catherine FOURNIAL, responsable du département des produits Internet

Martine SIBERTIN-BLANC, responsable du département de l'information publique

Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (MINEFE)

Conseil général des technologies de l'information (CGTI)

François CHOLLEY, ingénieur général des télécommunications

Mission d'inspection ayant pour objet les CFE

Bertrand BRASSENS, inspecteur général des finances

Marc BIEHLER, inspecteur général des affaires sociales

Anne BERRIAT, inspectrice générale des services judiciaires

Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME):

Frank MORDACQ, directeur

Marc MEYER, chef du service du développement de l'administration électronique

Michel HAINQUE, chef du service de la qualité et de la simplification

Caroline ROY, chef du département qualité réglementaire

Pierre CHAULEUR, adjoint au chef du département qualité réglementaire

Jean-Severin LAIR, chef adjoint du service du développement de l'administration électronique

(SDAE), chef de département pilotage de l'administration électronique

Catherine ESPAIGNET, chargée de mission, SDAE

Bruno DESCHEMPS, chargé de mission identité numérique et droits d'usage

Direction générale de la politique économique (DGTPE)

Claire WEYSAND, sous directrice, affaires européennes

Direction des affaires juridiques (DAJ)

Michel LEJEUNE, chef du département du droit européen

Claire HOUDANT, conseil juridique

Cellule de transposition de la directive services:

Marie-José PALASZ, CGEFI, chef de la cellule de transposition

Sébastien MALANGEAU, adjoint au chef de bureau

Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL)

Jean-Christophe MARTIN, directeur

Jean-Philippe ESPIC, coordinateur directive qualification professionnelle

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Pascal MAILHOS, préfet, directeur de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)

Bruno MATTEUCCI, bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale civile, DMAT

Jean-Paul CELET, sous directeur de l'administration territoriale, DMAT

Nathalie COLIN-HENRI, bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale

Marc-André GANIBENCQ, sous directeur des libertés publiques et de la police administrative

Daniel GARNIER, sous-direction des compétences et des institutions locales, direction générale des collectivités locales

Jean-Pierre PETITEAU, chef de bureau de la réglementation incendie et des risques de la vie courante, sous direction de la gestion des risques, direction de la sécurité et de la défense civiles
Marion PUJAU BOSQ, adjointe au chef de bureau, sous direction des compétences et des institutions locales, direction générale des collectivités locales

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD)

Luc VILLENEUVE, chef du bureau de la législation économique et domaniale et du droit communautaire

Frédérique AGOSTINI, sous-directrice des affaires juridiques

Thierry LEMOINE, sous directeur à la direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (DGUIHC)

Xavier TEBOUL, chef de bureau, DGUIHC

Christian LA SALMONIE, DGUIHC

Bruno LEBENTAL, chargé de mission pour les affaires européennes, DGUIHC

Ministère de la justice

Carola ARRIGHI de CASANOVA, sous directrice du droit économique, direction des affaires civiles et du scea

Janine KISTER, chef du bureau des greffes, sous direction des greffes

Annie ZAMPONI, chef de la mission modernisation

Ministère de la santé

Giles SICART, chargé de mission auprès du haut fonctionnaire responsable de la qualité de la réglementation

Ministère de l'agriculture et de la pêche

Marie-Françoise GUILHEMSANS, directrice du service des affaires juridiques

Gilles BURBAN, directeur du service de la modernisation

François DARRIBEAU, chef de bureau du droit des marchés et de la concurrence

Ministère de la culture et de la communication

Victoire CITROEN, direction des affaires internationales

Pascal LEROY, direction des affaires juridiques

Secrétariat d'Etat chargé des affaires européennes

Thomas LAMBERT, conseiller technique chargé des questions économiques et financières

Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

Marielle SERRES, conseiller technique

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)

Jean-François BERNARDIN, président

Jean-Christophe de BOUTELLER, directeur général

Ghislain du JEU, directeur général adjoint, entreprise et territoires

Sandrine WHERLI, directrice Entreprendre en France

Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCM)

Alain GRISET, président

François MOUTOT, directeur général

René DOCHE, directeur général adjoint

Agence pour la création de l'entreprise (APCE)

Philippe MATHOT, directeur général

Michel VERNET, directeur général adjoint

Fédération des entreprises du commerce et de la distribution
Jérôme BEDIER, président

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
Jérôme BEDIER, président de la commission Europe

Allemagne : Ministère fédéral de l'économie et de la technologie
Dr. Christian STOROST, responsable du service de transposition de la directive services