
Rapport au Premier ministre



Simplifions nos lois pour guérir un mal français

JEAN-LUC WARSMANN
DÉPUTÉ DES ARDENNES,
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS

Sommaire

Lettre de mission	7
Synthèse des propositions	9
Première partie	
Stratégie pour une norme de meilleure qualité, plus simple et plus accessible	21
Chapitre I	
Produire un droit de plus grande qualité	23
Une plus grande attention doit être portée à la phase préparatoire de conception des textes normatifs	23
L'étude d'impact s'impose comme une contrainte forte de la qualité du droit	23
– <i>Évaluation préalable ou étude d'impact ?</i>	25
– <i>Une définition exigeante de l'étude d'impact</i>	26
– <i>Proportionner le contenu et le degré de précision de l'étude d'impact</i>	26
– <i>Mieux faire participer le citoyen et les parties prenantes</i>	27
– <i>Le champ du normatif doit être totalement couvert par les études d'impact</i>	28
– <i>Faire évoluer l'étude d'impact au cours de la procédure législative</i>	31
Faut-il limiter quantitativement le flux de normes ?	33
Les méthodes actuelles de consultation s'inspirent d'un formalisme excessif, source de contentieux et d'insécurité, et mériteraient d'être remplacées par des consultations ouvertes	34
– <i>Des procédures consultatives devenues excessivement procédurales</i>	35
– <i>De récentes innovations pour rationaliser les consultations</i>	35
– <i>Adopter le principe des consultations ouvertes</i>	36
– <i>Établir un droit commun souple pour les consultations substantives</i>	38
L'anticipation de la transposition des directives pourrait être améliorée	40
L'introduction récente d'un corpus de « légistique » a permis une amélioration sensible de la qualité de la norme	42
– <i>Une récente prise en compte de la légistique à accentuer</i>	42
– <i>Le trop grand éclatement de notre production normative nuit à la qualité du droit</i>	43
– <i>Des pistes d'amélioration des méthodes de légistique</i>	45
Des progrès notables ont été constatés dans l'application des lois mais des marges de manœuvre existent, notamment sur le stock en retard	47
– <i>Des dispositifs récents ont permis des évolutions encourageantes</i>	47
– <i>Une plus grande anticipation des mesures d'application est indispensable</i>	50
– <i>Un contrôle renforcé du Parlement</i>	52
– <i>Le stock de lois inappliquées demeure préoccupant</i>	53
Mieux évaluer ex post les dispositions législatives	54

Chapitre II

Une politique de simplification rénovée **57**

La simplification : une politique mal comprise en quête d'une redéfinition **57**

Les limites, réelles ou supposées, opposées à la politique de simplification **57**

– *Des critiques globalement pertinentes* **58**

– *Des enseignements utiles peuvent être tirés de ces critiques* **59**

– *Des succès réels de la politique de simplification* **59**

Éléments de définition de la politique de simplification :

bannir la complexité inutile par la réduction du « fardeau administratif »

et le renforcement de la sécurité et de la cohérence juridiques **60**

– *Une politique qui revêt plusieurs formes* **60**

– *Une politique qui vise à expertiser et à réduire le « fardeau administratif »...* **61**

– *...et à améliorer la cohérence et la sécurité juridiques* **62**

L'ambition de la simplification nécessite une nouvelle stratégie appuyée sur des structures fortes **64**

Pour une nouvelle méthode d'identification des attentes en matière de simplification **64**

– *L'élaboration des programmes de simplification nécessite...* **64**

– *... de s'appuyer sur les administrations de terrain...* **65**

– *...de consulter directement les citoyens...* **67**

– *...et d'analyser les bonnes pratiques étrangères* **67**

– *Mettre en œuvre une expertise approfondie de l'ensemble des propositions ainsi recueillies* **68**

Le vecteur législatif de la simplification doit s'ancrer dans le paysage institutionnel **69**

– *De la bonne utilisation des lois de simplification* **69**

– *Prévoir, au minimum, une loi de simplification par an* **70**

– *Structurer les lois de simplification* **71**

– *Un recours limité aux ordonnances de simplification* **72**

– *Développer les outils de simplification de nature réglementaire et organisationnelle* **73**

Faire vivre et mettre en œuvre la simplification au plus près du terrain **74**

Un nouveau portage politique et administratif de la simplification est indispensable **75**

– *La politique de simplification doit reposer sur des structures ministérielles ad hoc* **76**

– *Une nouvelle structure au service de la politique de simplification : la Commission supérieure de simplification* **76**

Chapitre III

Une accessibilité du droit applicable encore insuffisante **81**

Le travail de codification doit être poursuivi car il constitue un facteur de plus grande lisibilité et d'accessibilité de notre droit **81**

– *La codification est une technique efficace d'amélioration de la lisibilité du droit* **81**

– *Mener rapidement à terme les codifications en cours* **82**

– *Des codifications ou des refontes de codes urgentes* **83**

– *Assurer la « maintenance » régulière des codes* **84**

– *Encourager la technique de micro-codification* **85**

– *Annexer le droit international et le droit communautaire à nos codes* **86**

L'accessibilité du droit passe par un plus grand effort de pédagogie à destination de tous les usagers et par de nouvelles missions qui pourraient être confiées à Légifrance **87**

– *Développer de nouvelles actions de pédagogie destinées aux citoyens* **87**

– *De nouvelles ambitions pour Légifrance* **88**

L'importance du « droit souterrain » – instructions, circulaires – dans la vie des usagers incite à améliorer son accessibilité, sa lisibilité, et à clarifier les conditions dans lesquelles les usagers peuvent s'en prévaloir	91
– <i>Un droit souterrain qui doit être combattu</i>	91
– <i>Des progrès encourageants en matière de publication des circulaires</i>	92
– <i>Soumettre les circulaires à des contraintes strictes</i>	93
– <i>Réfléchir à un nouveau statut juridique des circulaires</i>	93
Les règles de publication du droit territorial ne paraissent pas satisfaire à l'objectif d'accessibilité du droit	95
– <i>Rénover les modalités de publication et d'accessibilité du droit territorial</i>	95
– <i>Réformer le régime de délégation de signature des autorités déconcentrées</i>	97
Chapitre IV	
Quelques propositions de simplification	99
Systematiser les échanges de pièces justificatives ou d'informations entre les administrations	99
Mettre en œuvre des mesures d'harmonisation des multiples procédures de recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) et étendre la procédure du RAPO à de nouveaux domaines	102
L'hétérogénéité des recours administratifs préalables nécessite un effort d'harmonisation	102
L'extension du recours administratif préalable obligatoire à de nouvelles matières est justifiée et mérite d'être mise en œuvre rapidement	103
Réduire le nombre de rapports obligatoires déposés par le Gouvernement devant le Parlement	105
Supprimer les déclarations de revenus multiples à souscrire dans les situations de mariage, de PACS, de divorce, de séparation, de rupture de PACS ou de décès	107
Prévoir un dispositif d'abrogation de tous les textes obsolètes concernant le droit de l'outre-mer	109
Favoriser la consultation des tribunaux administratifs par les autorités administratives locales	111
Accepter la régularisation des demandes des usagers lorsqu'elles sont irrecevables du fait d'un vice de forme ou de procédure	112
Prendre les mesures attendues par les précédentes lois de simplification concernant le régime des groupements d'intérêt public et le retrait des actes administratifs	113
Seconde partie	
Simplifications relatives à la comptabilité des sociétés, à la taxe sur la valeur ajoutée et aux marchés publics	117
Propositions en matière de comptabilité des sociétés	119
Propositions en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	133
Propositions en matière de marchés publics	147
Annexes	165



PREMIER MINISTRE

Le Premier Ministre

0 2 7 3 1

Paris, le 17 juin 2008

Monsieur le Président,

Notre pays souffre d'une inflation normative dénoncée unanimement par les responsables politiques, les praticiens, les juridictions et les acteurs économiques. Cette production normative mal maîtrisée porte préjudice à la qualité de la règle de droit, affecte le crédit de l'action publique, génère des coûts pour la collectivité et constitue un facteur d'insécurité juridique.

Les recommandations de plusieurs circulaires, les suggestions de rapports successifs de divers groupes de travail sur l'amélioration de la qualité de la réglementation n'ont pas eu les résultats escomptés. C'est pourquoi je souhaiterais que, fort du programme d'action de la commission des Lois de l'Assemblée nationale en matière de simplification législative que vous avez engagé sous la présente législature, vous puissiez définir une véritable stratégie opérationnelle sur la qualité de la norme juridique. Ce travail complètera utilement l'action en cours de la Commission européenne en faveur de la réduction des charges administratives dans l'Union européenne. Vous remplirez cette mission après du Premier ministre en application de l'article L.O. 144 du code électoral.

Vos propositions devront poursuivre trois objectifs : formuler une méthodologie de la simplification du droit ; rendre plus effectif l'objectif constitutionnel d'intelligibilité ; garantir l'accessibilité de tous les citoyens à l'ensemble des normes juridiques. Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur le Secrétariat général du Gouvernement ainsi que sur l'ensemble des administrations compétentes et consulter les organismes publics concernés.

Monsieur Jean-Luc WARSMANN
Président de la Commission des Lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale de la République
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

Un second volet de votre mission portera sur des modifications législatives et réglementaires destinées à simplifier certaines contraintes légales particulièrement complexes et dont la complexité même contrevient aux objectifs d'intelligibilité du droit, de sécurité juridique et de mise en œuvre des politiques publiques.

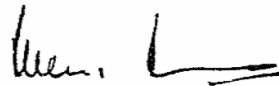
Au surplus, au moment où la France va assurer la présidence de l'Union européenne, il m'apparaît souhaitable de démontrer que notre propre effort de simplification accompagne et renforce l'action engagée par la Commission européenne dans le domaine des directives et des règlements. Dans cette perspective, vous vous attacherez à proposer des simplifications des règles nationales qui, pour appliquer le droit communautaire, se caractérisent par des « obligations additionnelles » dans les trois champs suivants :

- la comptabilité des sociétés
- la TVA
- les marchés publics notamment au regard de la procédure adaptée et des exigences formelles de publicité.

Les services compétents des ministères du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et de la Justice seront mis à votre disposition pour cette mission.

Dans le même esprit, vous pourrez, en dehors de ces champs d'action, faire des propositions de simplification dans quelques domaines particuliers du droit, avec le concours des ministères concernés et en relation avec le Conseil d'orientation de la simplification administrative.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



François FILLON

Synthèse des propositions

Première partie

Chapitre I

Produire un droit de plus grande qualité nécessite un effort continu de la conception des textes jusqu'à leur application

■ **Une plus grande attention doit être portée à la phase préparatoire de conception des textes juridiques**

• *L'étude d'impact s'impose comme une contrainte forte de la qualité du droit*

Proposition n° 1 :

Retenir une définition précise et exigeante de l'étude d'impact.

Proposition n° 2 :

Mettre en ligne l'étude d'impact sur le site de la première assemblée saisie et recueillir les avis des personnes concernées par le projet ou la proposition de loi.

Proposition n° 3 :

Recueillir l'avis d'un réseau de correspondants Parlement-PME, qui serait consulté sur tous les projets et propositions de lois les concernant.

Proposition n° 4 :

Retenir une obligation d'étude d'impact couvrant tout le champ du normatif : projets et propositions de loi, ordonnances, principaux décrets, directives et règlements européens.

Étendre progressivement la méthode de l'étude d'impact aux différents textes normatifs.

Proposition n° 5 :

Actualiser l'étude d'impact au cours de la procédure législative, afin de tenir compte des principaux amendements.

Proposition n° 6 :

Préférer l'intitulé européen « étude d'impact » à celui d'évaluation préalable.

- ***Faut-il limiter quantitativement le flux de normes ?***
- ***Les méthodes actuelles de consultation s'inspirent d'un formalisme excessif, source de contentieux et d'insécurité, et mériteraient d'être remplacées par des consultations ouvertes***

Proposition n° 7 :

Organiser, pour l'élaboration des réglementations, des consultations ouvertes.

Proposition n° 8 :

Offrir la faculté de recourir, pour les décisions de niveau national ou local, soit à des consultations ouvertes préparatoires, soit à la procédure traditionnelle.

Proposition n° 9 :

Prévoir des exceptions au principe de la suppression de toutes les consultations formalisées obligatoires pour les consultations des autorités administratives indépendantes, les procédures d'avis conforme et les consultations dans les domaines de dialogue social et des libertés publiques.

Proposition n° 10 :

Créer, pour les consultations encore en vigueur, un droit commun législatif, caractérisé par une grande souplesse, permettant notamment de surmonter les consultations bloquantes.

Proposition n° 11 :

*Prévoir qu'une erreur de procédure, lors d'une consultation **facultative**, ne peut pas entraîner d'annulation de la décision.*

- ***L'anticipation de la transposition des directives pourrait être améliorée***

Proposition n° 12 :

Prendre position sur l'étude d'impact européenne lors de la rédaction de la fiche d'impact simplifiée.

Proposition n° 13 :

*Recopier sans aucune modification les dispositions **inconditionnelles** des directives lors de la transposition.*

■ **L'introduction récente d'un corpus de « légistique » a permis une amélioration sensible de la qualité de la norme**

Proposition n° 14 :

Développer des cours de légistique dans les écoles de formations des fonctionnaires.

Proposition n° 15 :

Créer une « habilitation à la rédaction des textes juridiques ». Seuls les fonctionnaires ayant suivi une formation sanctionnée par une habilitation seraient aptes à rédiger un texte normatif.

Proposition n° 16 :

*Introduire de nouvelles méthodes légistiques :
– diminuer le recours aux décrets en Conseil d'État ;*

- prévoir une préconsolidation systématique des textes lors de la phase de rédaction ;
- améliorer la connaissance des textes modifiés ou abrogés à l’occasion de la rédaction d’un nouveau texte.

■ **Des progrès notables ont été constatés dans l’application des lois mais des marges de manœuvre existent, notamment sur le stock en retard**

Proposition n° 17 :

Prévoir systématiquement une entrée en vigueur différée de certaines dispositions législatives lorsque leur mise en œuvre effective suppose de longs délais.

Proposition n° 18 :

Anticiper le contenu et le délai de publication des mesures d’application afin de respecter le délai de six mois.

Proposition n° 19 :

Auditionner systématiquement et publiquement le ministre responsable de la publication des textes d’application d’une loi, au-delà du délai de six mois.

Proposition n° 20 :

Décider, pour toutes les dispositions législatives de plus de trois ans non encore appliquées, soit de les appliquer dans les plus brefs délais, soit de les abroger.

■ **Mieux évaluer *ex post* les dispositions législatives**

Proposition n° 21 : *Mieux coordonner, au sein du Gouvernement, les instruments d’évaluation existants.*

Chapitre II

La politique de simplification, renouvée autour de deux objectifs principaux, doit reposer sur une stratégie claire et de nouvelles structures

■ **La simplification : une politique mal comprise en quête d’une redéfinition**

- *Les limites, réelles ou supposées, opposées à la politique de simplification*
- *Éléments de définition de la politique de simplification : bannir la complexité inutile par la réduction du « fardeau administratif » et le renforcement de la sécurité et de la cohérence juridiques*

Proposition n° 22 :

Recentrer la politique de simplification autour de deux objectifs principaux : la réduction du « fardeau administratif », le renforcement de la sécurité et de la cohérence juridiques.

■ **L'ambition de la simplification nécessite une nouvelle stratégie appuyée sur des structures fortes**

● ***Pour une stratégie efficace de simplification, de la remontée d'informations à la mise en œuvre sur le terrain***

Proposition n° 23 :

Relancer les programmes de simplification ministériels.

Proposition n° 24 :

Renforcer les démarches de remontée d'informations en s'appuyant sur les administrations déconcentrées et les usagers et en développant des mécanismes incitatifs.

Proposition n° 25 :

Donner une place plus importante à l'analyse des bonnes pratiques étrangères.

Proposition n° 26 :

Prévoir des éléments d'impact simplifiés pour chaque mesure de simplification envisagée.

Proposition n° 27 :

Développer rapidement l'outil informatique OSCAR d'évaluation des coûts administratifs d'une réglementation.

● ***Le vecteur législatif de la simplification doit s'ancrer dans le paysage institutionnel***

Proposition n° 28 :

Prévoir, au minimum, une loi de simplification par an.

Proposition n° 29 :

Organiser les lois de simplification en trois parties : 1) les mesures les plus significatives de simplification ; 2) les mesures de clarification et de corrections ; 3) les abrogations de dispositions devenues sans objet ou obsolètes.

Proposition n° 30 :

Recourir aux ordonnances de simplification pour les seules mesures techniques ou procédurales.

Proposition n° 31 :

Mettre en place des décrets de simplification sur le modèle des lois de simplification.

● ***Faire vivre et mettre en œuvre la simplification au plus près du terrain***

Proposition n° 32 :

Mettre en œuvre un dispositif de suivi et d'évaluation ex post des mesures de simplification sur le terrain.

● ***Un nouveau portage politique et administratif de la simplification est indispensable***

Proposition n° 33 :

Créer des missions « simplifications » auprès de chaque secrétaire général dans tous les ministères.

Proposition n° 34 :
Créer une Commission supérieure de simplification, sur le modèle de la Commission supérieure de codification, rattachée au Premier ministre.

Chapitre III

L'accessibilité du droit applicable est encore insuffisante, en particulier pour ses composantes locale, européenne et internationale

■ **Le travail de codification doit être poursuivi car il constitue un facteur de plus grande lisibilité et d'accessibilité de notre droit**

Proposition n° 35 :
Publier, dans les meilleurs délais, les codes actuellement en cours d'élaboration : le Code des transports, le Code de l'énergie, le Code de la fonction publique ainsi que le Code des métiers et de l'artisanat (à droit non constant).

Proposition n° 36 :
*Publier, à droit non constant, le Code général de la commande publique (cf. proposition n° 16 relative aux marchés publics).
Refondre le Code général des impôts.*

Proposition n° 37 :
Conserver, après la publication d'un code, une équipe chargée d'assurer la « maintenance » de celui-ci.

Proposition n° 38 :
Annexer aux codes la liste des textes communautaires et internationaux applicables à la matière concernée.

■ **L'accessibilité du droit passe par un plus grand effort de pédagogie à destination de tous les usagers et par de nouvelles missions qui pourraient être confiées à Légifrance**

Proposition n° 39 :
Publier au Journal officiel, concomitamment au texte d'une loi intéressant le grand public, un document explicatif.

Proposition n° 40 :
Regrouper sur le site Légifrance l'ensemble des actes réglementaires des autorités administratives indépendantes.

Proposition n° 41 :
Prévoir la publicité de l'annulation définitive d'un acte réglementaire dans une forme identique à celle mise en œuvre pour la publication de l'acte annulé.

Proposition n° 42 :
Favoriser la connaissance du droit en reliant plus largement entre elles les différentes informations disponibles sur Légifrance.

■ **L'importance du « droit souterrain » - instructions, circulaires - dans la vie des usagers incite à améliorer son accessibilité, sa lisibilité, et à clarifier les conditions dans lesquelles les usagers peuvent s'en prévaloir**

Proposition n° 43 :

Toute circulaire d'explication d'un texte normatif important doit être signée soit par le ministre, soit par le Premier ministre; exception faite des instructions fiscales.

Proposition n° 44 :

Ensermer la publication des circulaires dans des contraintes formelles strictes.

■ **Les règles de publication du droit territorial ne paraissent pas satisfaire à l'objectif d'accessibilité du droit**

Proposition n° 45 :

Remplacer la présentation chronologique du recueil des actes administratifs par une présentation thématique.

Proposition n° 46 :

Publier sur un site départemental ou régional l'ensemble des actes administratifs des autorités déconcentrées de l'État et des collectivités territoriales du ressort.

Mettre en place un guichet unique de consultation des documents administratifs dans les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Proposition n° 47 :

Transposer la récente simplification du régime de délégation de signature des administrations centrales aux services déconcentrés de l'État.

Chapitre IV

Quelques propositions de simplification

■ **Systématiser les échanges de pièces justificatives ou d'informations entre les administrations**

Proposition n° 48 :

Systématiser les échanges de pièces justificatives ou d'informations entre les administrations.

■ **Mettre en œuvre des mesures d'harmonisation des multiples procédures de recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) et étendre la procédure du RAPO à de nouveaux domaines.**

Proposition n° 49 :

Harmoniser les nombreuses procédures de « recours administratifs préalables obligatoires » existantes.

Proposition n° 50 :

Étendre la procédure de RAPO :

- *au contentieux de la restitution de points de permis de conduire ;*
- *au contentieux de la fonction publique.*

■ **Réduire le nombre de rapports obligatoires déposés par le Gouvernement devant le Parlement**

Proposition n° 51 :

Prévoir que, sauf disposition contraire, tout rapport demandé au Gouvernement par le Parlement est produit au plus pour une durée de cinq ans.

Supprimer les déclarations de revenus multiples à souscrire dans les situations de mariage, de PACS, de divorce, de séparation, de rupture de PACS ou de décès.

Proposition n° 52 :

Supprimer les déclarations de revenus multiples à souscrire dans les situations de mariage, de PACS, de divorce, de séparation, de rupture de PACS ou de décès.

■ **Prévoir un dispositif d'abrogation de tous les textes obsolètes concernant le droit de l'outre-mer**

Proposition n° 53 :

Abroger, au terme d'un délai de deux ans, tous les textes applicables à l'outre-mer antérieurs à 1900, sauf disposition contraire.

■ **Favoriser la consultation des tribunaux administratifs par les autorités administratives locales**

Proposition n° 54 :

Expérimenter, sous certaines conditions, la consultation des tribunaux administratifs par les autorités administratives locales.

■ **Accepter la régularisation des demandes des usagers lorsqu'elles sont irrecevables du fait d'un vice de forme ou de procédure**

Proposition n° 55 :

Accepter la régularisation des demandes des usagers lorsqu'elles sont irrecevables du fait d'un vice de forme ou de procédure.

■ **Prendre les mesures attendues par les précédentes lois de simplification concernant le régime des groupements d'intérêt public et le retrait des actes administratifs**

Proposition n° 56 :

Prendre les mesures attendues par les précédentes lois de simplification concernant le régime des groupements d'intérêt public (GIP) et le retrait des actes administratifs.

Seconde partie

Chapitre I

14 mesures pour simplifier la comptabilité des sociétés

Proposition n° 1 :

Étendre aux petites sociétés l'option de tenue d'une « comptabilité de trésorerie » en cours d'exercice.

Proposition n° 2 :

Créer une annexe super-abrégée pour les petites sociétés afin de simplifier les informations demandées.

Proposition n° 3 :

Faciliter, pour les professionnels libéraux, la comptabilisation des bénéficiaires non commerciaux d'après le relevé des opérations de banque.

Proposition n° 4 :

Supprimer l'obligation d'établir un rapport de gestion pour les sociétés par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) et entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) lorsque le dirigeant est l'actionnaire.

Proposition n° 5 :

Supprimer l'obligation de la tenue du livre d'inventaire.

Proposition n° 6 :

Assurer la dématérialisation de l'obligation de tenue de documents comptables (livre-journal et grand livre).

Proposition n° 7 :

Rationaliser le contenu des différents documents exigés (déclaration fiscale d'impôt sur les sociétés (DADS) n° 2065/annexe/tableau des résultats de l'annexe du rapport de gestion) en matière de rémunérations.

Proposition n° 8 :

Assurer la lisibilité en évitant les risques de confusion et en harmonisant les textes applicables aux informations demandées aux entreprises en matière de conventions réglementées.

Proposition n° 9 :

Fusionner les informations relatives aux filiales et participations.

Proposition n° 10 :

Supprimer la répétition de l'obligation de fournir à trois reprises le tableau des résultats des cinq derniers exercices.

Proposition n° 11 :

Coordonner les informations relatives aux changements de méthodes comptables et aux actions propres.

Proposition n° 12 :

Promouvoir le transfert et les échanges d'informations comptables entre banques et experts-comptables.

Proposition n° 13 :

Faire converger à court terme les pratiques, les techniques et l'organisation des administrations dans le but de mettre en place une plate-forme unique pour les données financières.

Proposition n° 14 :

Hierarchiser les règles et les autorités pour éviter le foisonnement des textes comptables qui nuit à la compréhension des règles applicables.

Chapitre II

15 mesures pour simplifier la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les entreprises et pour les collectivités territoriales

Proposition n° 1 :

Simplifier le régime des entrepôts fiscaux gérés par la douane en créant un régime unique : le régime national fiscal suspensif.

Proposition n° 2 :

Simplifier les règles de la TVA applicables aux opérations immobilières.

Proposition n° 3 :

Mettre en place, pour le recouvrement de la TVA de chaque société membre d'un groupe fiscal, un regroupement de la collecte au niveau de la société mère.

Proposition n° 4 :

Ne pas appliquer la pénalité de 5 % en cas de non-déclaration d'une « livraison à soi-même » d'immeuble dès lors qu'il n'y a pas d'intention de fraude et pas d'incidence budgétaire.

Proposition n° 5 :

Encourager la facturation électronique pour réduire considérablement les charges administratives des entreprises.

Proposition n° 6 :

Réviser l'ergonomie et la présentation des formulaires de TVA et celle des procédures de saisie en cas de télédéclaration, dans un but de lisibilité et de réduction des coûts de gestion pour les entreprises.

Proposition n° 7 :

Encourager l'utilisation de la procédure « TélèTVA » pour faciliter les formalités des entreprises.

Proposition n° 8 :

Poursuivre l'action de communication par la douane pour faire connaître aux entreprises les mesures permettant de réduire le coût du dédouanement, voire de faire des gains de trésorerie.

Proposition n° 9 :

Renforcer la sécurité juridique apportée aux collectivités territoriales par un véritable fonctionnement de la procédure de rescrit et de demandes d'informations adapté à leur besoin.

Proposition n° 10 :

Simplifier les formalités des collectivités territoriales en leur permettant de remplir leurs obligations de TVA par la procédure de télédéclaration et de télépaiement.

Proposition n° 11 :

Uniformiser le taux de TVA applicable (taux réduit de 5,5 %) à l'ensemble des prestations de balayage effectuées par les services communaux sur la voirie communale et départementale.

Proposition n° 12 :

Supprimer la reconduction automatique de l'option pour l'assujettissement à la TVA d'une activité par une collectivité territoriale qui a bénéficié d'un remboursement de TVA en cas de fusion avec une autre activité non assujettie.

Proposition n° 13 :

Clarifier au niveau européen la notion d'opérations complexes (composées de livraison de bien et de prestation de service) pour mieux cerner les notions de livraison de biens et de prestation de service.

Proposition n° 14 :

Défendre au niveau européen l'application du régime de la marge entre agences de voyages.

Proposition n° 15 :

Clarifier au niveau européen l'option pour l'assujettissement à la TVA et à la taxation des opérations bancaires et d'assurance.

Chapitre III

17 mesures pour simplifier les marchés publics, faciliter l'accès des TPE et des PME, renforcer la sécurité juridique de la commande publique et accroître le contrôle démocratique des procédures par une plus grande transparence

■ Les mesures de simplification tendant à accélérer la commande publique par une procédure et une mise en œuvre plus rapides

Proposition n° 1 :

Aligner les seuils français de publicité et de concurrence sur les seuils européens.

Proposition n° 2 :

Supprimer le seuil français de 90 000 euros imposant une obligation de publicité particulière.

Proposition n° 3 :

Supprimer les attestations imposées par le Code du travail en matière de travail dissimulé.

Proposition n° 4 :

Supprimer la double décision de la commission d'appel d'offres puis de l'assemblée délibérante pour les conseils municipaux, généraux et régionaux.

Proposition n° 5 :

Limiter l'obligation de constituer une commission d'appel d'offres, pour les marchés des établissements publics de santé, aux marchés de travaux supérieurs aux seuils européens.

Proposition n° 6 :

Autoriser, en deçà des seuils européens, une phase de négociation au stade de la conclusion du marché.

Proposition n° 7 :

Clarifier le droit français des avenants et mettre en valeur le recours aux marchés complémentaires prévus par les règles européennes.

■ Les mesures tendant à favoriser l'accès des TPE et des PME à la commande publique

Proposition n° 8 :

Remonter le seuil en deçà duquel aucune obligation formelle de mise en concurrence et de publicité n'est imposée de 4 000 euros à 20 000 euros.

Proposition n° 9 :

Supprimer l'obligation, en appel d'offres ouvert, de la procédure de l'enveloppe de candidature et de l'enveloppe de l'offre.

Proposition n° 10 :

Conditionner la reconnaissance de la qualité de pouvoir adjudicateur aux centrales d'achats à des engagements précis en matière d'ouverture aux PME.

■ Les mesures tendant à favoriser une meilleure sécurité juridique des marchés et à améliorer le contrôle démocratique par une plus grande transparence

Proposition n° 11 :

Modifier la définition du délit de favoritisme en introduisant le critère de l'élément intentionnel pour que le délit soit constitué et renforcer la sanction encourue dans ce cas.

Proposition n° 12 :

Conditionner l'annulation d'un marché par le juge à l'inobservation des dispositions substantielles ayant lésé le requérant.

Proposition n° 13 :

Permettre aux établissements publics de santé de passer commande des « dispositifs médicaux implantables » (DMI) en négociant directement avec les fournisseurs.

Proposition n° 14 :

Rendre accessible à tous, par tous moyens, la liste des marchés en cours.

Proposition n° 15 :

Publier un Guide des bonnes pratiques destiné à sécuriser les acheteurs publics, notamment pour les marchés inférieurs aux seuils européens.

Proposition n° 16 :

Créer un Code de la commande publique.

Proposition n° 17 :

Réexaminer le double régime juridique applicable aux achats des établissements publics administratifs de l'État ayant une mission de recherche.

Proposition commune :

Saisir la Commission européenne pour lui signaler les contraintes communautaires, identifiées dans le cadre de la Mission, qui pourraient être réduites.

Stratégie pour une norme de meilleure qualité, plus simple et plus accessible

Produire un droit de plus grande qualité

Produire un droit de plus grande qualité nécessite un effort continu, de la conception des textes jusqu'à leur évaluation.

Une plus grande attention doit être portée à la phase préparatoire de conception des textes normatifs

L'étude d'impact s'impose comme une contrainte forte de la qualité du droit

L'instrument principal proposé pour lutter contre l'inflation normative et participer à la qualité de la norme est l'étude d'impact. La notion et la pratique ne sont pas nouvelles. Dans notre pays, **plusieurs circulaires depuis une dizaine d'années ont tenté d'inscrire les études d'impact dans notre paysage administratif, mais sans succès.**

Trois raisons peuvent expliquer cet échec relatif :

- une circulaire, même du Premier ministre, ne présente pas un caractère réellement contraignant : ministres et administrations ont pu trouver toutes les raisons pour se dispenser de son application ;
- la notion d'étude d'impact, son contenu, le détail de la mise en œuvre n'étaient pas encore stabilisés et pouvaient donner lieu à des interprétations différentes ;
- l'absence de culture de l'étude d'impact et l'organisation de nos administrations centrales, y compris au niveau de la coordination interministérielle, ont aussi fait obstacle au déploiement de cet instrument.

Les circonstances permettent aujourd'hui de mettre en œuvre de façon cohérente, globale et efficace cette méthode d'élaboration des normes qui doit aussi servir à l'évaluation des politiques publiques.

En dehors de notre pays, la Commission européenne et plusieurs de nos partenaires européens ont généralisé les études d'impact (*impact assessment*). L'instrument est désormais au cœur du « Mieux légiférer » (ou *Better Regulation*). La Commission européenne note ainsi : « *L'étude d'impact a*

conduit à une importante adaptation des intentions au cours de la phase préparatoire des propositions »⁽¹⁾.

Le rapport public du Conseil d'État sur la sécurité juridique en 2006, suivi d'un rapport de réflexion sur sa mise en œuvre demandé par le Premier ministre au Secrétaire général du Gouvernement (SGG), a récemment mis en évidence les conséquences négatives de l'inflation normative et simultanément recommandé le recours aux études d'impact parmi les moyens pour y remédier. Concrètement, il s'agit de prendre le temps de mûrir la norme le plus en amont possible afin d'anticiper au mieux ses effets - entendus dans le sens le plus large possible.

Depuis l'envoi, le 17 juin 2008, de votre lettre de mission, une étape majeure a été franchie avec la réforme constitutionnelle. Il n'est donc pas besoin de revenir, dans le cadre du présent rapport, sur les justifications et les mérites de l'étude d'impact mais bien plus d'exposer dans le détail son périmètre d'application et les conditions de sa mise en œuvre.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu dans son article 39, alinéa 3 que *« la présentation des projets de la loi devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique »*. L'article 44, alinéa 1^{er}, renvoie aussi à une loi organique et aux règlements des assemblées pour traiter le sujet du droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement. Lors des débats parlementaires du mois de juillet, en qualité de rapporteur, j'avais eu l'occasion de souligner l'importance de cette disposition de l'article 39 en tant qu'elle permettait *« notamment de fonder un ancrage constitutionnel en vue de rendre obligatoire une étude d'impact avant le dépôt de tout projet de loi »*.

Au nom du Gouvernement, la garde des Sceaux avait confirmé cette vision : *« Le Gouvernement partage votre souci d'améliorer la qualité de la législation... Le Conseil d'État en avait d'ailleurs relevé la nécessité dans son rapport annuel en 2006 et beaucoup de circulaires avaient été prises depuis plusieurs années, hélas sans succès. Le seul moyen de rendre ces études d'impact obligatoires est de les prévoir au moins dans une loi organique »*.

Le projet de loi organique, récemment déposé, est désormais soumis au Parlement. Les études d'impact, dénommées « évaluations préalables » dans le projet de texte, figurent aux articles 7 et 10. Les dispositions proposées recourent en partie les analyses et propositions qui vous sont soumises au titre du présent rapport. La préparation du projet de loi organique et cette mission parlementaire étant dans un calendrier très proche, cette coïncidence a permis de faire part à votre Cabinet de plusieurs aspects qui semblent importants.

En prenant pleinement en considération les dispositions en matière d'études d'impact qui figurent en l'état dans le projet de loi, il est utile de proposer un dispositif global qui, tant pour des raisons juridiques que pratiques, sera plus précis et plus détaillé que les seuls articles de la loi organique.

(1) Commission européenne, l'initiative « Mieux légiférer » expliquée simplement, 2006.

Évaluation préalable ou étude d'impact ?

Dans toutes les analyses et propositions qui suivent le terme utilisé est « *étude d'impact* », préféré à l'intitulé retenu dans le projet de loi organique « *d'évaluation préalable* ».

La définition qui en est donnée à l'article 7 du projet permet de penser que les termes sont synonymes. Toutefois la qualification d'étude d'impact paraît préférable pour les raisons exposées ci-dessous.

L'étude d'impact est une expression connue, introduite dans nos procédures administratives, par plusieurs circulaires, depuis plus de dix ans. En dernier lieu, le document du SGG de juin 2006 *Guide méthodologique des études d'options et études d'impact*, tout en distinguant les deux termes, montre que l'étude d'options peut constituer une composante de l'étude d'impact. Toutefois sa faible utilisation dans nos procédures a donné lieu à des critiques et à une impression d'échec.

Au plan européen, il est clair que la référence est celle de l'étude d'impact, *impact assessment* en anglais. Cette donnée est importante car la nouvelle procédure, pour être la plus efficace possible, devra être articulée avec les procédures européennes d'élaboration des normes.

En effet, la Commission européenne réalise désormais des études d'impact pour les projets de directives et certains projets de règlements. Elle a d'ailleurs lancé plusieurs procédures de marchés publics pour sélectionner des sociétés et des experts chargés de réaliser des études d'impact.

Il faut toutefois relever que ces études ont une portée européenne et, sauf exception, ne viendront pas, pays par pays, envisager les impacts possibles. Il est donc important « d'approfondir » et de pouvoir amender ce travail européen. À cet égard, la Mission rappelle la pertinence des termes de la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 relative à la transposition en droit interne des directives et des décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes : « *L'impact de l'acte en préparation sur le droit interne 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. Cet effort d'anticipation doit se matérialiser sous la forme d'une étude d'impact* ».

Lors des débats constitutionnels portant sur l'article 39, les parlementaires et le Gouvernement se sont référés aux études d'impact et le Président de la République les a mentionnées à l'occasion de la cérémonie de scellement de la Constitution.

Enfin, comme son nom l'indique, l'évaluation préalable intervient avant le débat ou la décision. De ce point de vue, corriger ou compléter une évaluation préalable alors que le débat est en cours, qu'une modification importante est apportée au texte ou appelle un complément d'étude, montre que l'ensemble du processus ne se déroulera pas toujours au sens strict du terme, de façon préalable.

Une définition exigeante de l'étude d'impact

La définition donnée à l'article 7 du projet de loi organique est intéressante : l'étude d'impact « *comprend une appréciation de la législation existante, la définition des objectifs poursuivis, l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles, ainsi qu'une estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme* ».

Toutefois, cette définition large, mérite vraisemblablement d'être déclinée de façon plus précise. Il serait souhaitable que l'étude d'impact s'attache à faire apparaître par catégorie de personnes physiques et morales et par catégorie d'administrations, les conséquences des dispositions législatives proposées. En matière financière, distinguer les coûts et les bénéfices attendus des dispositions pour les catégories intéressées, notamment les PME, serait légitime. De même, l'étude d'impact devrait intégrer la mention des textes supprimés ou abrogés et indiquer le volume en cause (*cf. infra* Proposition n° 16).

Sans vouloir alourdir ou allonger les termes de la définition, il paraît important que l'étude d'impact comporte aussi une analyse en moyens humains et en organisation que les pouvoirs publics devront déployer, c'est-à-dire d'évaluer les conséquences sur l'emploi public. Ce point doit être apprécié à sa juste valeur : trop souvent les gouvernements et les parlementaires ont adopté des textes sans avoir prévu, soit des modifications de notre organisation administrative, soit le déploiement ou, à tout le moins, la formation des agents nécessaires pour permettre une mise en œuvre rapide et correcte du nouveau texte.

L'étude d'impact doit être l'occasion d'anticiper et de mettre les services publics en situation au moment opportun.

Proposition n° 1 :

Retenir une définition précise et exigeante de l'étude d'impact.

Proportionner le contenu et le degré de précision de l'étude d'impact

Le projet de loi organique prévoit que « *la teneur de l'évaluation [l'étude d'impact] est fonction de l'ampleur de la réforme proposée et de son urgence ainsi que, le cas échéant, de l'importance de son incidence prévisible pour les comptes des administrations publiques ou du nombre de personnes directement concernées* ». Cette disposition retient en quelque sorte un principe de proportionnalité entre le contenu de l'évaluation et l'ampleur, la complexité de la réforme proposée. Elle permet d'accepter des études d'impact « à géométrie variable » tenant compte des enjeux de la réforme envisagée.

Cette disposition est porteuse d'importantes conséquences. Admettre la diversité des études d'impact signifie que le Gouvernement aura à répondre aux questions en relation étroite avec l'objet du texte. Par conséquent, la dimension et la précision de l'évaluation varieront naturellement d'un projet de texte à l'autre. Il est important que tous les acteurs concernés par l'étude

d'impact (fonctionnaires, experts, autorités gouvernementales, parlementaires, organisations professionnelles et associatives...) soient convaincus qu'une étude en quelques pages sera suffisante et éclairante dans un texte, alors que dans un autre, l'étude d'impact prendra la forme d'un document beaucoup plus volumineux.

Ce choix signifie aussi que l'évaluation n'est pas réalisée, dans tous les cas, article par article, mais de façon plus globale. Bien entendu, un article comportant un impact important donnera lieu au travail d'évaluation.

Il est essentiel que cette approche de l'élaboration de la loi soit comprise, partagée et réellement assumée par toutes nos administrations. L'efficacité de ce nouvel instrument dépend pour une part d'un changement d'état d'esprit, quasiment d'un changement de culture. L'étude d'impact ne doit pas être un exercice contraint et formel réalisé par les administrations, comme ce fut parfois le cas dans le passé.

À cet égard, il conviendra de lutter contre le risque de la production de travaux automatiques et de faciliter l'adhésion et l'implication des administrations. J'insiste particulièrement sur ce point, car la difficulté de faire émerger un vrai travail d'évaluation et non une justification *a posteriori* d'un texte déjà rédigé, se rencontre chez certains de nos partenaires européens.

En conséquence, un éventuel principe de proportionnalité doit se combiner avec l'exigence d'une évaluation détaillée lorsqu'un projet a des conséquences financières importantes ou qu'il touche un grand nombre de personnes, ou a des conséquences sur tout un secteur d'activités.

En tout état de cause, **il semble nécessaire de se poser, *ab initio*, toutes les questions dans une optique d'évaluation complète dans toutes ses dimensions.** C'est le résultat qui, évidemment, marquera la différence. **La proportionnalité n'intervient pas *a priori* mais se constate à la remise de l'étude d'impact.**

La bonne compréhension et la bonne utilisation de cet instrument doivent conduire le Gouvernement à joindre l'étude d'impact à l'ensemble du dossier transmis au Conseil d'État. Cette transmission est importante car elle permettra au Conseil d'État de mieux comprendre les objectifs du Gouvernement et, par conséquent, d'être plus efficace dans son rôle de conseil. Les études d'impact étant ensuite transmises au Parlement, c'est aussi l'occasion pour le Gouvernement, lors de la phase de travail avec le Conseil d'État, de prendre conscience d'une faiblesse éventuelle de l'étude et d'y remédier avant l'examen du projet de loi par la Conférence des présidents et avant le débat parlementaire.

Mieux faire participer le citoyen et les parties prenantes

Le nouvel article 42 de la Constitution prévoit que «*la discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt*». Ce délai mérite d'être mis pleinement à profit pour recueillir le sentiment des citoyens.

C'est pourquoi, il est proposé que, dès le dépôt du projet de loi, l'étude d'impact soit mise en ligne par la première assemblée saisie et que puissent être reçues sur le site les observations des citoyens. Cette démarche serait complémentaire à celles des consultations ouvertes préparatoires à la réforme (*cf. infra* «Les méthodes actuelles de consultation s'inspirent d'un formalisme excessif, source de contentieux et d'insécurité, et mériteraient d'être remplacées par des consultations ouvertes»). En effet, entre la fin des consultations ouvertes et la mise en ligne de l'étude d'impact, certaines données ont pu être substantiellement changées et il n'est pas inutile de recueillir, librement, l'avis des personnes concernées.

Parallèlement à cette action en direction du public, les assemblées pourraient mettre en place un réseau de correspondants de PME dans le but de recueillir leur avis, à partir d'échanges électroniques sur tous les projets et propositions les concernant.

Proposition n° 2 :

Mettre en ligne l'étude d'impact sur le site de la première assemblée saisie et recueillir les avis des parties prenantes concernées par le projet ou la proposition de loi.

Proposition n° 3 :

Recueillir l'avis d'un réseau de correspondants Parlement-PME, qui serait consulté sur tous les projets et propositions de lois les concernant.

Le champ du normatif doit être totalement couvert par les études d'impact

Pour que la réforme produise de réels effets sur la qualité et la quantité de normes, il est essentiel que tous les textes normatifs importants soient accompagnés de ces travaux. Cela signifie que les projets de loi, les propositions de loi, les projets d'ordonnances, les décrets pris en application de l'article 37 de la Constitution, les projets de décrets d'application des lois pour les dispositions les plus significatives, les projets de directives et de règlements soient soumis à cette discipline.

La proposition de la Mission est donc clairement de s'attaquer au périmètre le plus large de la norme. À l'évidence, des exceptions sont à prévoir et sont d'ailleurs prévues dans le projet de loi organique : il s'agit de la révision constitutionnelle, des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale, des projets de loi de ratification d'ordonnances, ainsi que des projets de loi relatifs aux états de crise.

Toutefois, les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale comportent des fiches d'impact et s'inscrivent donc dans la logique de l'étude d'impact, en tant qu'elle cherche à mesurer les conséquences économiques, financières, sociales ou environnementales.

L'exclusion des projets de loi de programmation ne paraît pas justifiée, même s'il est légitime de prévoir un dispositif adapté à la nature de cette catégorie de loi. Pour les projets de loi de l'article 38, des éléments d'évaluation succincts sont prévus. Cette écriture semble un peu «timide». L'étude d'impact devra être réalisée en ce qui concerne l'appréciation de la législation existante, la définition des objectifs poursuivis et l'exposé des options possibles. En revanche, certaines des conséquences quantifiables sont inconnues au moment de l'habilitation, parce qu'elles dépendent du contenu des ordonnances et de choix qui interviendront ultérieurement.

Il serait donc plus pertinent d'avoir une approche en deux étapes, ce qui n'aura pas pu être mesuré au stade de l'habilitation devant l'être au stade de l'élaboration des ordonnances. C'est pourquoi, chaque disposition d'habilitation doit prévoir que l'ordonnance prise sur son fondement est précédée d'une étude d'impact. En effet, il n'est pas possible de faire figurer cette obligation dans la loi organique, compte tenu de la rédaction de l'article 39 de la Constitution qui vise exclusivement les projets de lois.

Ce besoin de cohérence se trouve renforcé par l'exigence de ratification expresse des ordonnances. Au plan juridique, il serait insolite de constater qu'une ordonnance ratifiée, ayant ainsi valeur législative, n'aura fait l'objet d'aucune étude d'impact tandis qu'une loi ordinaire aura, elle, fait l'objet d'une telle étude.

Les principaux décrets d'application des lois doivent être soumis à l'obligation de l'étude d'impact. Cette proposition ne doit pas être considérée comme ambitieuse à l'excès. Il ne s'agit pas de réaliser une étude d'impact complète ou *ex nihilo*. Il s'agit de compléter l'étude réalisée au stade de la procédure législative en analysant les impacts des dispositions les plus importantes. Il va ainsi de soi qu'il n'y a pas lieu, dès lors que la loi adoptée prévoit un décret d'application, de reprendre les questions préalables mais de se concentrer sur l'impact des dispositions réglementaires les plus importantes.

Les décrets pris en application de l'article 37 de la Constitution, c'est-à-dire ce qui relève du pouvoir réglementaire autonome du Gouvernement, doivent faire l'objet d'une étude d'impact complète.

Pour les projets de directives et de règlements, qui sont soumis par la Commission européenne à la réalisation d'études d'impact, **il apparaît indispensable que le Gouvernement procède à la réalisation d'études s'articulant avec les travaux de la Commission.** Les avantages d'une telle action sont nombreux :

- fournir aux autorités françaises des éléments d'appréciation dans la négociation à Bruxelles dont les bases conceptuelles seront semblables à celles utilisées par la Commission ;
- mettre sur la table des données qui pourront, selon les situations, confirmer l'étude européenne, l'éclairer sous un autre angle, ou apporter une contre expertise ;
- soumettre au Parlement français un «dossier» dont le contenu se rapprochera de celui accompagnant la loi nationale ;
- contribuer à mettre les administrations en situation d'anticiper les futures normes européennes, d'une part, en influant davantage sur leur contenu, d'autre part, en se préparant plus tôt à la transposition et à leur mise en œuvre.

Enfin, certaines propositions de loi méritent de faire, comme les projets de loi, l'objet d'études d'impact. Cette affirmation n'est contestable ni politiquement, ni juridiquement. Toutefois, sa mise en œuvre ne dépend pas à titre principal du Gouvernement et soulève des questions d'organisation et de moyens.

Au plan politique, l'amélioration de la qualité de la norme ne peut se limiter aux seules lois dont l'initiative proviendrait de l'exécutif. Dès lors que cet instrument nouveau est considéré comme une importante contribution à la qualité de la loi, les propositions de loi ne doivent pas en être exclues.

La réforme constitutionnelle de l'été 2008 est marquée par la volonté de renforcer le rôle du Parlement et de lui conférer de nouveaux pouvoirs. L'absence d'études d'impact en accompagnement de certaines propositions de loi ne manquerait pas de donner l'impression fâcheuse à l'opinion publique et aux médias que la qualité de la loi n'est pas la même, selon qu'il s'agit d'un projet ou d'une proposition. Le dispositif à prévoir ne relève cependant pas du projet de loi organique déposé en application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, mais du règlement de chaque assemblée.

Il est clair qu'il n'est pas question de procéder à des études d'impact pour toute proposition de loi déposée, mais de les réaliser dans un cadre nouveau à déterminer qui donnerait un rôle essentiel à la Conférence des présidents.

À l'évidence, la réalisation d'études d'impact pour ces différents vecteurs normatifs - projets et propositions de loi, directives et règlements, principaux décrets, ordonnances - **suppose des modifications de nos organisations et de nos méthodes de travail ainsi que quelques moyens nouveaux.** Le caractère interministériel du travail d'étude d'impact nécessite donc de renforcer considérablement les moyens, notamment humains, dont disposent les services du Premier ministre. C'est à cette condition que ces derniers pourront réellement développer puis faire vivre une «culture» de l'étude d'impact dans tous les ministères.

En avançant sur ces différents fronts, nous pouvons espérer sérieusement réduire la quantité des normes et en améliorer la qualité.

L'invitation à soumettre aux études d'impact ces différentes sources juridiques de notre droit n'interdit pas, **pour des raisons de pragmatisme et d'efficacité, de procéder par étape**, sur trois ans par exemple, mais en annonçant dès à présent le calendrier. Inversement, se limiter à la seule obligation qui va naître de l'adoption de la loi organique aurait pour conséquence de ne couvrir que de façon très partielle l'ensemble de la production normative.

Dans un premier temps, il apparaît primordial d'appliquer, dans les délais qu'elle fixe, la loi organique qui établit les modalités de présentation des projets de loi. Par conséquent, les études d'impact devront nécessairement concerner les mesures d'application. En effet, une étude d'impact ne peut avoir de sens que si la réforme proposée est envisagée dans sa globalité.

Dans un second temps, d'ici deux ou trois ans, la méthode de l'étude d'impact serait étendue aux ordonnances, aux décrets de l'article 37 de la Constitution et aux textes européens, selon un calendrier qui resterait à l'appréciation du Gouvernement. Ce temps apparaît raisonnable pour faire émerger

une « culture » de l'étude d'impact. Dans les matières européennes, il importe que la France réalise sa propre analyse d'impact, mais elle dispose d'ores et déjà d'instruments qui rendent ce travail non pas moins nécessaire, mais, peut-être, moins prioritaire.

La Mission ne sous-estime pas les difficultés de changement d'organisation que peut impliquer la mise en œuvre des études d'impact. Il ne faudrait pas, pour autant, les surestimer. En effet, une version portugaise de l'étude d'impact (*simplex test*) a été mise en œuvre depuis deux ans par le Gouvernement portugais sur l'ensemble des nouvelles normes, législatives et réglementaires, et a ainsi concerné plus de 300 textes en 2007.

Proposition n° 4 :

Retenir une obligation d'étude d'impact couvrant tout le champ du normatif : projets et propositions de loi, ordonnances, principaux décrets, directives et règlements européens.

Étendre progressivement la méthode de l'étude d'impact aux différents textes normatifs.

Faire évoluer l'étude d'impact au cours de la procédure législative

La Mission recommande de mettre en place une procédure permettant de faire évoluer, c'est-à-dire de compléter ou d'actualiser l'étude d'impact au cours du débat parlementaire et jusqu'à la publication de la loi.

Des difficultés sont assurément à surmonter mais elles peuvent l'être et l'exposé qui suit vise à expliquer l'intérêt d'un tel choix et la manière d'y parvenir.

Figurer l'étude d'impact au moment de sa transmission à la première assemblée saisie par le Gouvernement, après délibération du texte en Conseil des ministres, revient à rester « au milieu du gué ».

En effet, certains amendements des parlementaires et du Gouvernement vont modifier, parfois en profondeur, l'équilibre du projet de texte. Ne pas corriger, en la complétant, l'étude d'impact, risque de la rendre rapidement obsolète. Dès la première lecture devant la seconde assemblée saisie, un décalage marqué entre l'étude réalisée et le texte en débat risque de se constater. Plus encore, lorsque Gouvernement et Parlement voudront tirer un bilan, évaluer l'efficacité d'une politique publique au travers de l'application d'une loi, l'étude d'impact initiale ne pourra pas servir de référence, d'élément d'analyse de départ.

C'est pourquoi l'étude d'impact ne doit pas être conçue comme une « photographie » à un instant donné mais plutôt comme un « film » qui s'achève avec la publication de la loi (et ultérieurement avec ses décrets d'application). Cette référence n'est pas inconnue dans le droit français et dans nos procédures, comme en attestent les obligations des enquêtes publiques et de la concertation en droit de l'urbanisme.

Le principe de l'évolution de l'étude d'impact n'est guère contestable. En revanche, sa mise en œuvre soulève plusieurs questions. Qui est chargé de cette actualisation ? Qui en supporte le coût ? À quel moment doit-elle intervenir ? Comment l'articuler avec le travail en commission et en séance ? Doit-elle concerner tout le projet ou seulement quelques amendements significatifs ? La procédure à bâtir doit concilier l'intérêt de disposer d'études d'impact pour les modifications les plus significatives et les objectifs aussi légitimes que sont :

- les droits des parlementaires à amender un texte ;
- la nécessité d'inscrire ce travail dans des délais courts : il ne s'agit pas de ralentir de façon excessive la procédure législative.

Trois options sont principalement envisageables et peuvent se combiner.

La première consiste à étudier, *a priori*, les impacts de quelques amendements significatifs afin que, en séance, les parlementaires disposent d'une réelle aide à la décision avant de voter.

La deuxième consiste à étudier les impacts du texte résultant des travaux de la Commission puis à l'issue de la première lecture dans chaque assemblée.

La troisième consiste à étudier, *a posteriori*, les impacts du projet de loi voté à l'issue d'un examen dans une assemblée. L'actualisation de l'étude d'impact apporte une aide pour la discussion dans l'assemblée suivante.

En tout état de cause, l'étude d'impact doit être révisée et actualisée avant sa publication, conjointement avec le texte de la loi, au *Journal officiel*.

La Mission a détaillé dans une note annexe les trois options et les éléments estimatifs de coût. À la condition d'être mise en œuvre avec réalisme et selon une procédure clairement établie, le recours à l'étude d'impact lors de l'examen du texte au Parlement ne peut que renforcer la qualité du travail parlementaire et faciliter la préparation des textes d'application et, par voie de conséquence, la mise en œuvre effective de la loi. De surcroît, dans les échanges entre Gouvernement et Parlement, dans l'écho qu'en donnent les médias, soumettre l'ensemble du processus législatif à cette discipline évitera d'opposer le travail « rationnel » du Gouvernement aux transformations apportées par le Parlement « sans savoir où l'on va ».

En s'engageant dans une telle voie, la France serait en avance sur ses partenaires européens, même si nous ne sommes pas les premiers puisque les Britanniques « ajustent » leurs études d'impact pour tenir compte des modifications apportées aux projets pendant le débat parlementaire.

Toutefois, compte tenu de la rédaction de l'article 39 de la Constitution, il n'est pas certain que la loi organique puisse prévoir de façon explicite que l'étude d'impact « est actualisée au cours du débat parlementaire ». En revanche, il est possible de prévoir que les amendements feront l'objet d'une étude d'impact, ce qui permettra d'atteindre dans la loi organique l'expression de l'objectif d'actualisation.

Proposition n° 5 :

Actualiser l'étude d'impact au cours de la procédure législative, afin de tenir compte des principaux amendements.

Proposition n° 6 :

Préférer l'intitulé européen « étude d'impact » à celui d'évaluation préalable.

Faut-il limiter quantitativement le flux de normes ?

Face à l'inflation normative dénoncée par toutes les autorités, l'idée de limiter quantitativement le flux de normes a été émise. L'amélioration des instruments de mesure du volume de normes à l'initiative du SGG rend possible cette approche.

Deux « techniques » méritent d'être présentées. La première consiste à limiter le volume de nouveaux textes, volume mesuré par exemple en nombre de pages du *Journal officiel*. Il serait donc théoriquement possible de fixer pour l'année suivante, ou les années suivantes, un nombre maximal de pages de textes législatifs et réglementaires.

Mais, il ne faut pas se cacher qu'une telle approche est à la fois incomplète et très sommaire. Incomplète car il faudrait bien exclure du champ les textes européens et les conventions internationales.

S'agissant des lois, une loi ordinaire pourrait bien prévoir un volume de pages pour une année, mais toute loi future pourrait y déroger. On perçoit bien la difficulté, à la fin d'une période déterminée, de s'interdire d'adopter ou de devoir reporter un texte qui serait unanimement considéré comme nécessaire.

S'agissant des décrets, la mesure pourrait avoir une portée plus marquée, le SGG pouvant assurer un contrôle du nombre et du volume de ces textes. Toutefois, là encore le dispositif ne serait que partiel. D'une part, la transposition des directives - dans leur partie réglementaire - ne pourrait pas être limitée, d'autre part, certains « effets pervers » seraient à redouter tels que le report à plus tard de mesures d'application des lois ou le transfert de dispositions dans des actes infraréglementaires (circulaires, instructions).

La seconde technique lie le stock et le flux. Un nouveau texte n'est possible qu'en remplacement de l'abrogation d'un texte plus ancien. Les Britanniques ont envisagé le recours à cette méthode dite *one in, one out*, une nouvelle règle pour une règle abrogée.

Cette seconde technique, même moins brutale que la première, se heurte à plusieurs difficultés pratiques qui en limiteraient l'efficacité. La règle devrait-elle s'apprécier globalement ou par ministère ? Ne faudrait-il pas pour les ministères dont les compétences couvrent un large champ lier l'édiction d'une nouvelle norme à l'abrogation de normes dans les mêmes domaines ?

Enfin, l'abrogation de normes anciennes n'a pas le même sens s'il s'agit de règles encore en application ou de règles en pratique obsolètes, qui figurent encore à tort dans nos textes, mais qui ne sont plus appliquées. En tout état de cause, les rédacteurs doivent minutieusement étudier les normes déjà en vigueur avant d'écrire un nouveau texte et ce dernier doit comporter un article d'abrogation afin de clarifier l'état du droit en vigueur.

Quoi qu'il en soit, l'introduction de l'étude d'impact recoupe en partie ce rapprochement du flux et du stock : l'appréciation de la législation existante, l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles vont permettre de réexaminer l'existant, ce qu'il faut modifier, ce qu'il faut abroger et ce qu'il faut introduire comme règles nouvelles.

Eu égard à ces analyses, il ne paraît pas souhaitable de s'engager dans la voie d'une limitation mécanique et quantitative du flux de normes. L'intention est toutefois louable. À l'avenir, la mise en place des études d'impact, la professionnalisation de l'écriture du droit ainsi que l'abrogation périodique de textes obsolètes doivent permettre que le flux ne vienne pas nécessairement grossir le stock existant. Une évolution graduelle, par le biais d'outils dédiés, apparaît à la fois plus réaliste et plus efficace qu'une technique brutale dont les effets seront soit désastreux, soit limités.

Les méthodes actuelles de consultation s'inspirent d'un formalisme excessif, source de contentieux et d'insécurité, et mériteraient d'être remplacées par des consultations ouvertes

La France consulte à tout va. Un «Jaune budgétaire», annexé à la loi de finances, dénommé «*Listes des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres*» détaille ces commissions ministère par ministère. Une récente analyse opérée par les services du SGG a toutefois démontré que ce «Jaune», malgré ses 107 pages, n'est pas exhaustif et, de surcroît, il ne vaut que pour les organismes à compétence nationale, faisant fi des innombrables instances locales. Ces commissions, comités et conseils aux dénominations diverses coûtent cher sans que leur valeur ajoutée soit toujours prouvée. Il y a donc urgence à rénover la fonction consultative.

Il est donc proposé de **supprimer la quasi-totalité des consultations obligatoires, afin d'organiser la consultation sur de nouvelles bases**. En effet, la frénésie consultative a été gangrenée par un formalisme juridique croissant. À bien des égards, la formalité, dans tous ses éléments - quorum, ordre du jour, délais, etc. - l'emporte sur le fond de la consultation visée.

Aujourd'hui, les consultations, telles qu'elles sont organisées, sont de plus en plus ressenties par de nombreux décideurs publics comme une contrainte, et non comme une aide utile à la décision : **ce sont des démarches légales plus que des démarches nécessaires**.

Des procédures consultatives devenues excessivement procédurales

La Mission souhaite redonner tout son sens aux procédures de consultation afin qu'elles permettent d'éclairer le décideur, sans qu'il craigne une sanction juridique pour non-respect de règles purement procédurales. À ce titre, le régime juridique des consultations facultatives apparaît comme particulièrement contre-productif. Ainsi, en l'état actuel de la jurisprudence, une décision peut être déclarée illégale si un vice de procédure, lors d'une consultation facultative, a exercé une influence sur la décision prise⁽¹⁾. Un décideur prudent jugera alors préférable de ne procéder à aucune consultation facultative plutôt que de risquer les foudres du juge administratif. Cette situation n'est pas satisfaisante en termes de bonne gouvernance (cf. *infra* Proposition n° 11).

Le vice-président du Conseil d'État, dans une lettre adressée à la Mission en date du 31 octobre 2008, dresse également un état des lieux inquiétant en matière de procédures consultatives. Les ministères doivent respecter des procédures « *aussi nombreuses que lourdes, dont la pertinence n'apparaît pas toujours avec clarté* ». Le Conseil constate « *que règne la plus grande incertitude quant au champ de compétence des commissions consultatives nationales, faute que les textes aient été assez bien rédigés et que leur portée ait été correctement anticipée* ». À cet égard, les rédactions du type « *la commission est consultée sur toute question relative à [...]* » sont d'une grande imprécision juridique et laissent planer un doute sur le périmètre de compétence exact de la commission. Le Conseil s'interroge aussi sur « *la portée de la notion de formalité substantielle : trop d'annulations sont prononcées ou d'exceptions d'illégalité accueillies pour des défauts de consultation d'organismes marginaux ou pour des vices mineurs affectant la composition de l'organisme à consulter ou le déroulement de la consultation. Si la jurisprudence a son rôle à jouer, des évolutions législatives pourraient aussi être envisagées sur ce sujet* ».

À ce tableau, il faudrait encore ajouter celui des avis bloquants qui empêchent la personne publique de prendre sa décision faute qu'un avis lui soit rendu, soit par inertie, soit par volonté délibérée de bloquer le processus. Le vice-président conclut « *qu'il en résulte des pertes de temps, des lourdeurs procédurales et des risques contentieux* ».

De récentes innovations pour rationaliser les consultations

Les pouvoirs publics, conscients de cette situation, ont d'ores et déjà engagé des actions significatives. Une première ordonnance en date du 1^{er} juillet 2004 puis une seconde du 30 juin 2005 ont posé les bases d'une politique de simplification des commissions. Surtout, en juin 2006, la publication de plusieurs décrets a permis de renouveler en profondeur les modalités des consultations. En premier lieu, le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 a modifié les règles procédurales des commissions consultatives afin d'en alléger le fonctionnement. Par ailleurs, l'article 17 de ce même décret institue une « clause-couperet ». Ainsi, à

(1) Conseil d'État, 30 octobre 1996, Centre de perfectionnement et de voltige aérienne, *Rec. CE*, p. 685.

partir du 9 juin 2009, toutes les commissions consultatives de l'État créées, par décret, avant la publication du décret de 2006 seront supprimées si elles n'ont pas été explicitement recréées. Par ailleurs, ce décret prévoit une durée de vie limitée à cinq ans pour toute nouvelle commission. Ces dispositions n'ont donc pas encore pleinement produit leurs effets qui devraient, néanmoins, être très bénéfiques. Une récente circulaire du Premier ministre⁽¹⁾ a rappelé l'échéance du 9 juin 2009 et a invité les ministères à s'organiser en conséquence tout en se gardant « d'une approche institutionnelle ».

S'il est possible - et souhaitable - d'aller plus loin encore, comme le suggère, d'ailleurs, le vice-président du Conseil d'État, il ne semble pas opportun de changer l'état actuel du droit avant l'entrée en vigueur pleine et entière du décret de 2006.

Adopter le principe des consultations ouvertes

Pour que le sens de l'avis recueilli redevienne primordial, le schéma actuel de consultation doit être profondément revu afin que chaque décideur dispose d'une réelle marge de manœuvre. De fait, la consultation de telle ou telle personne, de tel ou tel organisme, relève de la bonne gouvernance et de la responsabilité du décideur. Lorsque le Parlement est amené à se prononcer sur un texte de loi ou à rédiger un rapport d'information, il organise de nombreuses consultations en choisissant les personnalités et les organismes qui lui semblent les plus aptes à l'éclairer. Nul texte ne vient lui dire qui consulter et dans quelles conditions. Pourquoi n'en serait-il pas ainsi du ministre, du maire ou du préfet ?

En outre, les nouvelles technologies offrent des opportunités exceptionnelles pour moderniser la consultation. Elles permettent d'abord d'envisager autrement certaines règles contraignantes, par exemple par le biais de réunions téléphoniques ou encore de transmission de l'ordre du jour par courriel, et, surtout, d'ouvrir plus largement la consultation. Ainsi, le récent Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique s'est appuyé sur cette méthode pour atteindre le plus largement possible l'ensemble des fonctionnaires français.

Dans la mise en œuvre des consultations ouvertes, il convient d'être plus précis et de distinguer deux chantiers. Le premier, principalement à dimension nationale, concerne les consultations préparatoires à une réglementation. Le second a trait à toutes les consultations relatives à des décisions (décisions individuelles, régimes d'autorisation, etc.) qui sont majoritairement déconcentrées. Pour ces deux sujets, le paradigme de la consultation doit être profondément bouleversé.

Une législation de qualité peut également être abordée sous le prisme de son acceptation par ceux à qui elle est destinée. Cette approche s'inscrit dans « ce que les Anglo-Saxons appellent la compliance, qui qualifie le respect spontané du droit par les usagers, mais qui implique également une forte prise en compte de l'utilisateur dans l'édiction de la règle de droit »⁽²⁾. La consultation est

(1) Circulaire du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation.

(2) Dieudonné Mandelkern, *La qualité de la réglementation*, Paris, La Documentation française, 2003.

l'outil idéal de cette démarche. Pour autant, l'évolution de notre société et l'implication plus grande de la « société civile » et des citoyens eux-mêmes dans les affaires publiques nous obligent à repenser le mode de consultation. Du fait d'un formalisme excessif, nos procédures de consultation apparaissent peu efficaces. Par exemple, les commissions ou comités sont souvent saisis d'un texte brut. Il serait souvent préférable de les saisir de questions sur une analyse détaillée d'un projet, plutôt que d'un texte déjà cristallisé, ce qui réduit inutilement le périmètre de l'avis demandé. Le Gouvernement peut ainsi poser des questions juridiques au Conseil d'État et plusieurs de nos partenaires européens utilisent déjà ces méthodes de consultation.

Des consultations ouvertes doivent donc être substituées aux multiples consultations obligatoires. L'Union européenne avec ses « Livres verts » et ses « Livres blancs » offre, d'ores et déjà, un modèle efficace de consultations ouvertes. En France, en matière d'aménagement du territoire, la Commission nationale du débat public est également chargée d'organiser de vastes consultations afin de recueillir les réactions les plus larges possibles sur tel ou tel projet d'aménagement.

La consultation ouverte peut s'organiser en deux étapes. La première permet de recueillir l'avis des citoyens sur le projet de réglementation afin d'orienter la prise de décisions. Cette étape constitue un moment essentiel pour identifier les intérêts contradictoires et pour dégager les préférences de la société civile. Elle permet aussi de déceler si la réglementation sera réalisable en pratique. Les consultations ouvertes présentent également l'avantage de favoriser la prévisibilité du droit.

Dans un second temps, la consultation peut porter sur les dispositions elles-mêmes, ce qui constitue une étape nécessairement plus technique et, de fait, plus restreinte en termes de public auquel elle s'adresse.

Ces consultations ouvertes donnent aux autorités publiques l'occasion de s'expliquer sur les réformes qu'elles envisagent et, par la suite, de les faire mieux accepter, voire de les amender largement ou même d'y renoncer.

En tout état de cause, un travail approfondi d'analyse doit être mené pour tirer parti des consultations dans la préparation des textes.

Le *Better Regulation Executive*, organisme britannique chargé de la réforme réglementaire, a particulièrement codifié ses pratiques en matière de consultations ouvertes et a même publié un *Code of Practice on Consultation*. En effet, les consultations ouvertes ne nécessitent pas un cadre normatif pour exister. En revanche, des bonnes pratiques doivent être suivies afin de cibler le public adéquat, de se donner le juste temps de la consultation ou encore de prévoir les capacités d'analyse *ad hoc*. Un examen détaillé des méthodes britannique et européenne, de même qu'un audit du fonctionnement des « Grenelle », constitueraient une base idéale pour rationaliser et harmoniser les futures consultations ouvertes.

Proposition n° 7 :

Organiser, pour l'élaboration des réglementations, des consultations ouvertes.

En ce qui concerne les consultations préparatoires à une décision, par exemple d'autorisation, la Mission souhaite donner des marges de manœuvre aux décideurs en leur proposant de choisir entre deux types de consultations :

- soit l'autorité administrative décide de respecter la procédure telle qu'elle existe actuellement. La procédure suit donc son cours normalement et obéit à toutes les prescriptions légales, notamment de procédure ;
- soit, l'autorité administrative décide qu'un avis plus utile sera recueilli par le biais d'une consultation publique. Dès lors, elle met en ligne son projet de décision, pour une durée qu'elle fixe et qui ne saurait être supérieure à un mois. Elle traite les avis recueillis puis elle prend sa décision définitive. En outre, l'autorité administrative informe les parties prenantes, notamment par voie électronique, des suites données à la consultation.

Les deux procédures seraient exclusives l'une de l'autre, mais la seconde n'empêcherait pas une commission de s'autosaisir d'une décision. En tout état de cause, son avis sera alors purement facultatif.

L'exemple de la reconnaissance des appellations d'origine est éclairant. Une commission de l'organisme spécialisé, l'Institut national des appellations d'origine (INAO), statue sur la demande. Si elle lui donne un avis favorable, une procédure nationale d'opposition est lancée et dure deux mois : *« Pendant ce délai, toute personne ayant un intérêt légitime peut émettre une opposition motivée à la demande de reconnaissance »*. Au vu des oppositions soulevées, la commission statue définitivement. Voilà une méthode qui associe compétence technique et large consultation nationale puisque celle-ci est ouverte à compter de sa publication au *Journal officiel*.

Proposition n° 8 :

Offrir la faculté de recourir, pour les décisions de niveau national ou local, soit à des consultations ouvertes préparatoires, soit à la procédure traditionnelle.

Établir un droit commun souple pour les consultations substantives

Quelques exceptions apparaissent néanmoins nécessaires au principe de la suppression de la quasi-totalité des consultations obligatoires. Par conséquent, les compétences des autorités administratives indépendantes doivent demeurer en l'état. Le recueil d'un avis indépendant constitue d'ailleurs un motif particulièrement valable à l'obligation de consultation. D'ailleurs, toutes les procédures d'avis conformes semblent devoir être maintenues, comme par exemple dans le domaine des libertés publiques. Enfin, en matière de dialogue social, tant public que privé, des processus structurés existent et fonctionnent déjà et il convient de ne pas les modifier. Ainsi, il n'est pas envisagé de remplacer les règles de consultation des commissions administratives paritaires en matière de situation personnelle par des consultations « ouvertes ».

Proposition n° 9 :

Prévoir des exceptions au principe de la suppression de toutes les consultations formalisées obligatoires pour les consultations des autorités administratives indépendantes, les procédures d'avis conforme et les consultations dans les domaines du dialogue social et des libertés publiques.

Un travail de fond doit à nouveau être entrepris à partir du 8 juin 2009. En premier lieu, un décret de simplification devrait **explicitement abroger** toutes les dispositions qui prévoyaient des consultations et qui n'ont pas été renouvelées. En second lieu, un bilan détaillé des consultations encore en vigueur devra être effectué afin d'examiner l'opportunité de leur maintien. Cet examen devra principalement porter sur les nombreuses consultations prévues par la loi. Cette étude juridique approfondie pourrait être confiée au Conseil d'État, sur le modèle du récent rapport consacré aux «recours administratifs préalables obligatoires», et permettrait également de faire le point sur le fonctionnement des «commissions-pivots» instituées au niveau départemental et régional.

À partir de là, **les règles du décret de 2006 relatives au fonctionnement des commissions consultatives, devraient être élevées au niveau législatif afin de constituer un droit commun des consultations encore existantes.**

Ce dispositif légal doit notamment permettre de lutter contre les consultations bloquantes. Lors des travaux préparatoires au présent rapport, le SGG a proposé des dispositions législatives visant spécifiquement cette difficulté que les ministères rencontrent fréquemment.

Proposition n° 10 :

Créer, pour les consultations encore en vigueur, un droit commun législatif, caractérisé par une grande souplesse, permettant notamment de surmonter les consultations bloquantes.

Proposition n° 11 :

Prévoir qu'une erreur de procédure, lors d'une consultation facultative, ne peut pas entraîner d'annulation de la décision.

L'OCDE et l'Union européenne recommandent des consultations centrées sur le dialogue des autorités publiques, qui ne sont pas toujours des autorités étatiques, avec les «parties prenantes». L'accent est mis sur la réalité de ce dialogue et non sur la forme qu'il prend. De ce point de vue, dans les instances européennes, les règles françaises de consultation passent pour très formelles, pour ne pas dire dépassées. En effet, plusieurs retards de transposition de directives sont dus à des consultations formelles trop longues et, de surcroît, parfois inutiles, puisque certaines dispositions de la directive sont inconditionnelles.

Voilà pourquoi, dans le respect d'un principe fondamental - la consultation par les autorités administratives - la Mission souhaite donner une liberté nouvelle aux décideurs. Pour autant, cette liberté s'accompagne d'une plus grande transparence dans la prise de décision et ne signifie donc pas l'exercice d'un pouvoir totalement discrétionnaire.

Les réformes proposées ci-dessus sont clairement en rupture avec une tradition administrative française. Une telle évolution est cependant largement attendue par tous les acteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. Ces réformes visent à garantir une souplesse et une proportionnalité dans les méthodes de consultation. Le droit sera tout à la fois mieux accepté, car mieux connu, et de meilleure qualité. Cette approche privilégie clairement le réalisme sur le formalisme.

L'anticipation de la transposition des directives pourrait être améliorée

Une grande partie de notre droit national est issue de transpositions de directives. Anticiper cette transposition est un enjeu juridique - adopter un droit transposé de qualité - et une responsabilité de l'État français vis-à-vis de ses engagements européens. L'introduction de nouvelles normes demeure une opération complexe, plus encore lorsque le droit européen introduit des concepts proches mais différents de ceux qui existent dans notre droit. La France a considérablement amélioré son retard en matière de transposition de directives⁽¹⁾ et a ainsi atteint l'objectif politique de moins de 1 % de directives en retard de transposition.

Ces progrès doivent être soulignés. Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) a mené, ces dernières années, un travail d'une remarquable qualité pour combler ce retard⁽²⁾. Pour autant, il semble, à bien des égards, que ces progrès sont clairement le résultat d'une politique déterminée, notamment du fait de la Présidence française de l'Union européenne, mais dont les méthodes et l'automatisme n'ont pas encore infusé en profondeur dans les ministères.

Un rapport du Conseil d'État rappelait avec justesse⁽³⁾ que **tous les outils et toutes les structures nécessaires à une transposition rapide et de qualité existent**. Force est de constater qu'ils ne sont que partiellement utilisés. **L'anticipation constitue la clef d'une transposition à la fois diligente et juridiquement fiable**. La Commission européenne prépare ses réformes sur le temps long, ce qui doit permettre aux ministères de se préparer efficacement et suffisamment en amont.

La fiche d'impact simplifiée et l'étude d'impact sont les deux documents principaux de cette anticipation.

(1) À l'occasion du tableau d'affichage de la Commission de février 2009, le stock de directives en retard de transposition devrait atteindre le pourcentage de 0,9 %.

(2) Une de ses représentantes a été auditionnée dans le cadre des travaux préparatoires au présent rapport.

(3) Conseil d'État, *Pour une meilleure insertion des normes communautaires en droit national*, collection « Les études du Conseil d'État », Paris, La Documentation française, 2007.

La fiche d'impact simplifiée, transmise au Parlement, est essentiellement juridique : elle dresse la liste des textes de droit interne qui nécessitent d'être modifiés ou créés si la directive est adoptée. **Elle devrait également être l'occasion d'une première prise de position sur la qualité de l'étude d'impact européenne.**

L'étude d'impact comprend un tableau de concordance qui relie précisément chaque disposition de la directive à un texte de droit interne (à créer ou à modifier). Il permet ainsi une lecture aisée de la transposition. En pratique, et c'est regrettable, il est inégalement réalisé par les ministères ; c'est pourtant un outil important en termes de qualité du droit. Elle comporte également une mesure des impacts techniques, budgétaires ou administratifs de l'acte en cours de négociation : cette étude nationale permet de guider la négociation sur le fond des mesures envisagées (cf. *supra* « L'étude d'impact s'impose comme une contrainte forte de la qualité du droit »).

Proposition n° 12 :

Prendre position sur l'étude d'impact européenne lors de la rédaction de la fiche d'impact simplifiée.

On peut s'interroger sur l'utilisation, en France, des méthodes innovantes de transposition, telles qu'elles se pratiquent chez certains de nos partenaires, notamment au Royaume-Uni. Concrètement, dès l'adoption de la directive, une loi est votée par le Parlement disposant que la directive fait partie du droit interne. Les dispositions inconditionnelles de la directive sont transposées dans le respect des engagements communautaires. Le délai de transposition permet alors d'affiner la transposition, notamment pour les dispositions optionnelles. Ce système s'insère parfaitement dans un système de *common law* où le juge occupe une place prépondérante. Il n'améliore cependant ni la lisibilité du droit, ni son accessibilité et il nourrit une forte insécurité juridique. Séduisant par sa simplicité, ce système laisse, *in fine*, perplexe l'observateur français tant cette « législation temporaire » introduit de la confusion. Pour ces raisons, il paraît devoir être écarté.

En revanche, il apparaît absolument nécessaire de recopier sans aucune modification les dispositions « inconditionnelles » de la directive. En effet, réécrire autrement ces dispositions dans le droit interne nourrit le scepticisme de la Commission et aggrave le risque de recours en manquement, sans que la qualité de la norme nationale en soit améliorée. En revanche, la transposition dite « par référence » doit être proscrite car elle ne permet pas une accessibilité suffisante au droit applicable.

Proposition n° 13 :

Recopier sans aucune modification les dispositions inconditionnelles des directives lors de la transposition.

L'introduction récente d'un corpus de « légistique » a permis une amélioration sensible de la qualité de la norme

Une récente prise en compte de la légistique à accentuer

« Le terme est inquiétant. Il pourrait laisser croire quelque suprême vice, consistant, non seulement à se résigner à un droit complexe, mais encore à le cultiver et en faire un sujet d'étude... [...]. La légistique n'est rien d'autre que de faire un droit de qualité »⁽¹⁾.

Les développements précédents ont permis de dresser une méthode pour améliorer le fond de la règle de droit. Il convient ensuite de l'exprimer par le biais de textes normatifs. C'est à ce stade qu'interviennent les règles formelles de la légistique. Celles-ci ont pu être définies dans les termes suivants : *« La recherche de procédés, de règles et de formules, destinés à une rédaction correcte et à une meilleure appréhension des textes normatifs et s'efforçant de parvenir à cette fin par l'harmonie, la clarté et le rejet de différences non fondées »⁽²⁾.*

Ces préoccupations formelles de légistique sont apparues dans les années 1970 mais leur réel essor est encore très récent. En 1974, le Premier ministre publie pour la première fois une circulaire relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au *Journal officiel*, qui sera régulièrement actualisée jusqu'en 2004. Cette circulaire, dite « rouge », comprenait un *« nombre important de prescriptions de procédure et de formes inhérentes à l'élaboration des textes »⁽³⁾*. Le SGG la diffusait assez largement dans toutes les administrations.

Pour autant, ces instructions se sont révélées insuffisantes pour assurer un droit formellement de qualité. Une nouvelle impulsion a été donnée à cette politique à partir de 2003 à la suite du rapport Mandelkern sur la qualité de la réglementation. En premier lieu, la circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, précisée par la circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation, met en place de nouveaux dispositifs en la matière. Un « haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation » (HFQR) est nommé dans chaque ministère qui se dote également d'une charte de la qualité de la réglementation.

Ces deux circulaires ont été globalement respectées, sans pour autant produire les effets escomptés. Les HFQR, en pratique souvent les directeurs des affaires juridiques, n'ont pas joué le rôle qui leur était dévolu, soit parce qu'ils étaient absorbés par d'autres tâches, soit parce qu'ils ne disposaient pas d'une assise suffisante au sein du ministère pour exercer leur magistère. Par ailleurs, les chartes se sont révélées d'une grande hétérogénéité. Celle du ministère de la Défense, d'une

(1) Serge Lasvignes, « Éditorial », in *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, juin 2008, p. 5.

(2) Christian Lambotte, *Technique législative et codification*, Bruxelles, 1988.

(3) Jean Maïa, « La légistique au Secrétariat général du Gouvernement », in *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, juin 2008, p. 23.

trentaine de pages, est particulièrement détaillée. D'autres se contentent de rappeler des principes généraux.

Pour remédier à ces défauts, le SGG et le Conseil d'État, avec le concours de fonctionnaires parlementaires, ont rédigé le *Guide de Légistique*. L'élaboration du Guide a bénéficié de l'expérience conjointe du SGG, qui supervise la publication de tous les textes publiés au *Journal officiel*, et du Conseil d'État dont les sections administratives sont, en permanence, confrontées à des questions de légistique. Ce double point de vue a permis de centraliser, d'harmoniser et, surtout, d'explicitier les bonnes pratiques.

Ce document méthodologique particulièrement détaillé, publié en 2005 et actualisé en 2007, «*facilite la diffusion des directives auprès des rédacteurs, dans le triple objectif d'assurer leur respect, d'uniformiser la présentation des textes mais aussi de faciliter le travail des rédacteurs*»⁽¹⁾. Le SGG a assuré une très large publicité à ce Guide en distribuant plusieurs centaines d'exemplaires auprès de tous les acteurs concernés. Il est, de surcroît, disponible en ligne sur le site (Légifrance.gouv.fr).

Le SGG s'est montré déterminé à faire avancer la légistique auprès des producteurs de normes. Son action doit être saluée. Pour autant, de nouvelles avancées sont encore possibles sur trois points. La qualité de la norme passe d'abord par un moindre éclatement de sa production dans l'administration et par une meilleure formation de ceux qui sont en charge de son écriture. De surcroît, des méthodes nouvelles pourraient être introduites dans notre corpus légistique.

Le trop grand éclatement de notre production normative nuit à la qualité du droit

Plus fondamentalement, la mauvaise légistique tient au fait que la production de normes est particulièrement éclatée en France. Dans le système britannique, seul l'*Office of Parliamentary Counsel* (OPC), placé auprès du Premier ministre, a autorité pour écrire les textes de lois. Les ministères «clients» donnent des instructions détaillées mais le choix des mots revient à l'OPC, composé d'une soixantaine de juristes qualifiés. Écrire la loi est donc considéré comme un métier en soi : «*Drafting is a specialised art and it takes seven years to become fully proficient in drafting a bill of moderate size*»⁽²⁾. L'avantage du système britannique est de réfléchir, aux stades interservices et interministériel, sur des idées, sur le sens que l'on veut donner à une réforme. La discussion n'est pas cristallisée autour de la rédaction d'un texte. Ce n'est que dans un second temps que des spécialistes s'interrogent sur des questions proprement légistique : où insérer les nouvelles dispositions ? Est-ce une question législative ou réglementaire ? Y a-t-il des textes contraires ? Quelles normes peut-on corrélativement abroger ?

(1) Karine Gilberg, « Une production du droit mieux raisonnée ? La diffusion de la légistique en droit français », in *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, juin 2008, p. 51.

(2) « Écrire une loi est une science en soi et il faut près de sept ans pour être réellement capable d'écrire une loi d'une longueur modérée » ; House of Lords, Parliament and the Legislative Process », Volume I, 14th Report of Session 2003-2004.

À l'inverse, « l'organisation administrative française se caractérise par une forte décentralisation jusqu'au sein de chaque ministère de la charge de conception et de rédaction des projets de loi déposés au nom du Gouvernement sur le bureau du Parlement »⁽¹⁾. De fait, chaque ministère tient la plume et, plus encore, chaque bureau est responsable de l'écriture de sa propre réglementation.

Le rapport Mandelkern de 2003 insistait sur le fait qu'une « *coordination devrait être systématisée entre les responsables de la production des textes et le service juridique* ». De fait, cet éclatement est préjudiciable à la qualité de la norme puisque les directions des affaires juridiques n'exercent pas toujours « *un véritable magistère ministériel dans la rédaction des textes* »⁽²⁾, alors qu'elles devraient être un point de passage obligé pour tous les textes normatifs. Ce modèle est retenu par la Commission européenne lorsqu'elle rédige une proposition de texte. La Direction générale technique rédige un avant-projet qui est transmis au Service juridique de la Commission pour expertise.

Le rapport Balladur⁽³⁾ sur la modernisation des institutions a même préconisé que chaque ministère, sur le modèle du contrôleur financier, dispose d'un « contrôleur juridique » en indiquant qu'aucun « *texte ne pourrait émaner du ministère sans son visa exprès* ». Une autre piste a été évoquée par le rapport Attali⁽⁴⁾ sur la libération de la croissance française qui préconisait « *un Secrétariat général du Gouvernement considérablement renforcé en juristes et légistes* ». Les services du SGG seraient alors en mesure **d'assurer un suivi juridique des textes tout au long de leur production et non pas seulement lorsqu'elle se termine, alors même que les discussions tant juridiques que politiques sont déjà fort avancées.**

Comme le relevait déjà le rapport Mandelkern, « *ce sont principalement les moyens informatiques et la formation des juristes qui sont en cause* ». La production de droit est éclatée parce que nous vivons dans une « *idée française que tout fonctionnaire, quelles que soient sa formation et ses aptitudes, a une sorte de droit naturel à rédiger projets de loi et décrets, l'intervention du Conseil d'État étant réputée suffisante pour mettre à niveau l'ensemble de cette production éclatée* »⁽⁵⁾.

Chaque texte publié au *Journal officiel* fait l'objet d'un examen soit par le SGG (arrêtés, décrets simples), soit par le Conseil d'État (décrets en Conseil d'État, ordonnances, lois). Ces contrôles n'interviennent que très tardivement dans la chaîne de production normative. De surcroît, cette centralisation *in fine* génère un goulot d'étranglement qui empêche de porter une attention suffisante aux textes qui le méritent le plus.

Une plus grande centralisation de notre production normative pourrait apparaître nécessaire afin de garantir sa qualité. Toutefois, si la tradition administrative française d'une large déconcentration de l'écriture juridique devait l'emporter,

(1) Jean Maïa, *op. cit.*, p. 21.

(2) Serge Lasvignes, *op. cit.*, p. 6.

(3) Rapport du Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, 2007.

(4) Attali Jacques, *Rapport de la Commission sur la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, Paris, XO Éditions-La Documentation française, 2007.

(5) Serge Lasvignes, *op. cit.*, p. 6.

il serait souhaitable que les rédacteurs soient mieux formés. En premier lieu, la formation initiale doit être considérablement renforcée dans les écoles de la fonction publique (ENA, IRA notamment). Cet enseignement, fondamental pour de nombreux futurs fonctionnaires, doit être dispensé dès le début de la scolarité, de façon régulière et approfondie.

Proposition n° 14 :

Développer des cours de légistique dans les écoles de formations des fonctionnaires.

Il serait possible d'aller plus loin encore en proposant que seuls des fonctionnaires «habilités» puissent être rédacteurs juridiques. Cette «habilitation» consisterait en une formation approfondie à la légistique menée en partenariat entre les directions des affaires juridiques ministérielles, le SGG et le Conseil d'État. Cette formation à la légistique serait **sanctionnée** par une «habilitation».

Il reviendrait alors aux directions des affaires juridiques et au SGG de veiller au respect de cette formation. Ces fonctionnaires suivraient également une formation continue. L'évolution du droit et de la légistique nécessite de former continuellement les rédacteurs ; ceux-ci d'ailleurs, au gré de leurs affectations, peuvent éprouver le besoin d'une telle mise à niveau.

Proposition n° 15 :

Créer une « habilitation à la rédaction des textes normatifs ». Seuls les fonctionnaires ayant suivi une formation sanctionnée par une habilitation seraient aptes à rédiger un texte normatif.

En fonction de la taille des structures, il peut être opportun, en dehors des directions des affaires juridiques, de regrouper les fonctionnaires chargés de la rédaction des normes dans un pôle juridique. Cette faculté, qui relève de l'organisation interne de chaque direction, permettrait de réunir les compétences et de lutter contre la dégradation de la norme.

Des pistes d'amélioration des méthodes de légistique

Par ailleurs, il est également possible d'accompagner les rédacteurs vers une meilleure rédaction de la norme à l'aide d'outils informatiques. *« Domaine encore méconnu du grand public, la légistique et son articulation avec les systèmes d'information prend une importance cruciale pour les administrations »*⁽¹⁾. Le SGG réfléchit à de nouveaux outils informatiques interministériels permettant de guider le rédacteur de normes. *« Les réformes engagées pourraient à terme bénéficier de l'appui des nouvelles technologies, qui restent encore peu développées en droit français. La légimaticque (legimatics) pourrait constituer un impor-*

(1) Véronique Tauziac, « Légistique et système d'informations : une fonction-support », in *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, juin 2008 p. 83.

tant vecteur de diffusion des préceptes de légistique et constituer un outil d'aide à la rédaction des textes. Cette discipline qui dissèque et modélise les "bonnes pratiques" rédactionnelles, s'appuie sur les NTIC pour concevoir des systèmes informatisés d'aide à l'écriture»⁽¹⁾. Un équilibre délicat doit toutefois être trouvé. Il sera probablement nécessaire de codifier encore plus nos pratiques de légistique, sans pour autant les rigidifier à l'extrême.

Comme dans beaucoup de domaines, le recours à l'informatique est prometteur mais la mise à disposition d'applications informatiques est longue car complexe et coûteuse. S'il importe de les développer et d'investir dans ces technologies, la formation des rédacteurs doit, pour l'instant, rester prioritaire.

Notre corpus légistique peut également évoluer dans plusieurs directions. La qualité de la norme gagnerait à s'enrichir de nouvelles méthodes qui ne sont pas aujourd'hui préconisées par le Guide.

Ainsi, un groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle étudie actuellement les possibilités de réduire le recours aux décrets en Conseil d'État. Le décongestionnement du Conseil d'État serait particulièrement bienvenu afin qu'il puisse à nouveau se concentrer sur les textes qui méritent le plus son attention.

La consolidation est également une question préoccupante pour la bonne lisibilité des textes normatifs. De nombreux actes modifient des textes existants et la codification a amplifié ce phénomène. Les textes modificateurs apparaissent alors souvent abscons et peu intelligibles (exemple : «*À l'article 2, le mot "trois" est remplacé par le mot "cinq"*»). Seul le texte consolidé, qui n'a pas de force juridique opposable, est compréhensible tant par le juriste que par le non-juriste.

La consolidation est une opération cruciale pour une bonne accessibilité du droit. Or, les pratiques rédactionnelles actuelles n'encouragent pas la méthode de «*préconsolidation*», sur le modèle des tableaux comparatifs existant dans les rapports législatifs parlementaires. La préconsolidation permet de situer une nouvelle rédaction dans son contexte d'ensemble et ainsi de mieux l'appréhender.

La Mission propose qu'un texte modificateur soit toujours accompagné, lors du processus de rédaction, du texte pré-consolidé qu'il modifie. Cette pré-consolidation ne serait toutefois pas publiée au *Journal officiel*. Le SGG travaille sur un nouvel outil informatique - Système d'organisation en ligne des opérations normatives (SOLON 2) - qui devrait offrir une aide à la consolidation, étant toutefois précisé que cette consolidation ne peut être totalement dématérialisée.

Enfin, la légistique doit mieux prendre en compte le fait que «*la natalité des règles n'est plus contrebalancée par une mortalité équivalente*»⁽²⁾. L'analyse systématique de la réglementation existante avant l'adoption d'un nouveau texte doit devenir un réflexe pour tous les rédacteurs. Ces derniers pourraient alors s'inspirer des dispositions du règlement de l'Assemblée nationale, en son article 86-7, aux termes desquelles «*les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi comportent en annexe une liste des textes susceptibles d'être abrogés ou modifiés*

(1) Karine Gilberg, *op. cit.*, p. 52.

(2) Dominique Latournerie, «*La qualité de la règle de droit*», in *Revue administrative*, 1981.

à l'occasion de l'examen de ce projet ou de cette proposition ». Seule une connaissance très fine du droit applicable permet d'écrire un droit de qualité. Cette mention devra apparaître dans l'étude d'impact qui mentionnera le volume de textes modifiés ou abrogés.

Proposition n° 16 :

Introduire de nouvelles méthodes légistiques :

- diminuer le recours aux décrets en Conseil d'État ;
 - prévoir une préconsolidation systématique des textes lors de la phase de rédaction ;
 - améliorer la connaissance des textes modifiés ou abrogés à l'occasion de la rédaction d'un nouveau texte.
-

Le SGG rappelle que la légistique, c'est « la méthode du bon rédacteur, celui qui est soucieux des effets concrets du droit et sait les apprécier »⁽¹⁾ et il importe, à cet égard, d'adopter le point de vue du sujet de droit. La légistique, ou l'art de rédiger le droit, comme le sous-titrait le *Courrier juridique des finances et de l'industrie* dans le numéro spécial qui lui était consacré, est un ensemble de conventions qui doit permettre une rédaction des textes juridiques évitant toute ambiguïté.

Ces règles sont encore insuffisamment et inégalement appliquées. Faudrait-il alors donner une valeur contraignante aux prescriptions légistiques ? L'ignorance, encore trop fréquente, de la légistique n'est pas satisfaisante. Pour autant, ce n'est pas si étonnant pour une notion et une discipline qui émergent réellement depuis seulement quelques années. Comme tout art, la légistique nécessite un long apprentissage. Plus encore, elle requiert un changement de culture en profondeur des administrations. Il faut, par conséquent, privilégier la gestion, la formation, l'accompagnement des rédacteurs pour réellement et totalement la mettre en œuvre.

Des progrès notables ont été constatés dans l'application des lois mais des marges de manœuvre existent, notamment sur le stock en retard

Des dispositifs récents ont permis des évolutions encourageantes

« Veiller à la rapide et complète application des lois répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique ». Cette analyse, extraite d'une récente circulaire du Premier ministre⁽²⁾, se

(1) Serge Lasvignes, *op. cit.*, p. 6.

(2) Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois.

révèle extrêmement juste. Démocratiquement, une loi non appliquée revient à nier le travail du Parlement, voire à aller contre sa volonté, ainsi qu'à affaiblir les institutions démocratiques aux yeux des citoyens. Juridiquement, une loi votée, mais non appliquée, introduit de la confusion dans notre ordre juridique. Politiquement, enfin, une réforme débute, souvent, par l'adoption d'une loi mais n'est effective qu'une fois mise en œuvre. La publication de ses mesures d'application constitue alors une étape absolument nécessaire.

Preuve, s'il en est, de l'urgence de ce sujet de l'application des lois, la question a été évoquée, dans le cadre des travaux préparatoires au présent rapport, de rendre passible de la Cour de discipline budgétaire et financière, tout responsable ayant exposé l'État à une condamnation pour dépassement du délai raisonnable dont dispose le Gouvernement pour assurer l'exécution des lois. Cette orientation n'a pas été retenue mais elle témoigne d'une prise de conscience de plus en plus forte.

Depuis les années 1970, la représentation nationale prend conscience que son expression n'est pleinement respectée qu'à partir du moment où tous les textes d'application de la loi qu'elle a votée sont effectivement publiés. Autrement, l'inertie administrative ou un blocage politique permet de s'opposer au vote du Parlement. Ainsi, depuis 1971, le Sénat publie un rapport annuel sur le contrôle de l'application des lois, qui constitue aujourd'hui une base statistique de premier ordre. Le Gouvernement a également compris toute l'importance qu'il y a de mener à terme les réformes qu'il a entreprises.

Dans la période récente, quasiment depuis le début de la précédente législature, des dispositifs plus systématiques de suivi de l'application des lois ont été développés, sous l'impulsion combinée du SGG et de l'Assemblée nationale. De fait, des progrès importants peuvent déjà être soulignés, même si le bilan n'apparaît pas encore totalement satisfaisant.

L'application de la loi doit répondre à trois critères : elle doit être rapide, c'est-à-dire ne pas excéder les six mois suivant la promulgation de la loi ; elle doit être complète ; elle doit, enfin, être juridiquement correcte, notamment en ne contredisant ou en ne déformant pas la volonté du législateur. Les indicateurs statistiques établis par le Sénat informent sur les deux premiers items, mais seul un travail de fond permet d'estimer la qualité de l'application.

Le dernier rapport du Sénat sur le contrôle de l'application des lois (30 septembre 2008) expose des résultats mitigés. Le pourcentage des lois votées au cours de l'année parlementaire 2007-2008 et **totalemment appliquées** est de 32 %⁽¹⁾. *In fine*, le stock de lois en attente de suivi réglementaire depuis 1981 s'élève à 245. Même si le Gouvernement a réalisé un « *effort très significatif* » pour poursuivre l'application des lois votées avant le 1^{er} octobre 2007, et plus spécifiquement celles votées sous la XII^e législature, ce stock, en tant que tel, est très préoccupant.

En termes de rapidité et de respect des délais, entre 60 % et 80 % des textes d'application sont pris dans le délai de six mois après la promulgation des lois.

(1) Il faut toutefois noter que ce pourcentage intègre des lois qui ont été votées depuis moins de six mois.

En tout, **le taux moyen unitaire d'application des lois votées en 2007-2008 est de 67 %**. Selon les dernières données du SGG (31 décembre 2008), ce taux atteint 75,31 %. Ce chiffre est encourageant et progresse régulièrement d'année en année, démontrant ainsi que la stratégie du Gouvernement doit être poursuivie.

De fait, le Gouvernement a mis en œuvre des dispositifs systématiques de suivi dont la première pierre a été posée par la circulaire relative à la qualité de la réglementation du 30 septembre 2003. Suite à la promulgation d'une loi, une réunion interministérielle se tient afin « *d'effectuer le recensement des décrets nécessaires à l'application de la loi, d'apprécier quels sont ceux d'entre eux qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact et d'arrêter un échéancier prévisionnel. Cet échéancier sera communiqué aux deux assemblées* ». Par ailleurs, une réunion semestrielle est également organisée par le SGG pour organiser le travail gouvernemental. Chaque département ministériel doit alors dresser l'état de l'ensemble des projets de décrets qu'il envisage dans les six mois à venir. Cette réunion doit notamment permettre d'identifier les décrets les plus urgents.

Ce dispositif a eu des effets très positifs, mais encore incomplets, comme l'atteste la publication d'une nouvelle circulaire du Premier ministre du 9 février 2008. Cette dernière retient une « *approche méthodique* ». Une structure clairement identifiée sera responsable du suivi centralisé de l'application des lois dans chaque ministère. La réunion interministérielle suivant la promulgation d'une loi permet de désigner précisément le ministère responsable de la préparation de chaque décret et d'arrêter un échéancier prévisionnel, transmis au Parlement. Surtout, un point de situation est effectué trois mois après la promulgation. Tous les six mois, un bilan de l'application des lois est établi, ministère par ministère. Ce bilan est adressé au Parlement, remis à la presse et mis en ligne sur Internet.

Le suivi centralisé de l'application des lois au sein de chaque ministère et le bilan public, tous les six mois, constituent les éléments les plus innovants de ladite circulaire. L'action résolue du Premier ministre - *« Je considère qu'une obligation de résultat pèse sur le Gouvernement »* - doit être saluée.

Cette préoccupation ne doit pas seulement concerner le Gouvernement. En effet, si celui-ci est responsable, encore faut-il que le Parlement exerce un contrôle sur son activité. L'Assemblée nationale s'est donc saisie de la question de l'application des lois en 2004. Par le passé, l'Assemblée a contrôlé l'application des lois de façon ponctuelle. **La modification du Règlement de 2004 introduit un mécanisme systématique de contrôle.** Aux termes de l'article 86-8 du règlement⁽¹⁾, « *à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur [...] présente [à la commission compétente] un rapport sur la mise en application de cette loi* ».

Ce rapport permet d'effectuer un bilan de l'application de la loi tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Le rapporteur répond donc à deux questions : l'application est-elle complète ? L'application respecte-t-elle la volonté du législa-

(1) Article issu de la proposition de résolution n° 1023 de Jean-Luc Warsmann.

teur? Par ailleurs, si toutes les mesures d'application n'ont pas été prises après un nouveau délai de six mois, le même rapporteur présente un autre rapport.

Depuis 2004, le système s'est affiné et, désormais dans plusieurs commissions, le rapport est établi par deux corapporteurs, dont l'un appartient à l'opposition, ce qui assure un travail sans complaisance. Sous la XII^e législature, vingt-huit rapports ont été établis sur le fondement de cet article ; sous la XIII^e législature, quatorze rapports ont été déjà examinés. Ce dispositif n'est donc pas encore appliqué à toutes les lois mais on peut noter sa montée en charge progressive. Par ailleurs, il faut souligner qu'une partie seulement des lois votées sont concernées par le dispositif. En effet, certaines d'entre elles ne nécessitent pas de mesures d'application, comme les lois d'autorisation de ratification ou encore les lois pénales, d'application immédiate. Ces chiffres sont donc encourageants et démontrent l'intérêt que portent les parlementaires à l'application rapide et de qualité de la loi.

Une plus grande anticipation des mesures d'application est indispensable

Conformément à l'article 1^{er} du Code civil, les mesures législatives qui nécessitent une mesure d'application n'entrent en vigueur qu'à la date d'entrée en vigueur de cette mesure. Le site (Légifrance.gouv.fr) fournit une information pertinente sur l'application des lois. L'échéancier de publication des mesures d'application est disponible pour toutes les lois depuis juillet 2007. Si elles ont été publiées, le site donne la référence des décrets. « *Ces mesures de publicité sont bienvenues pour permettre aux citoyens d'être informés de l'état d'exécution d'une loi* »⁽¹⁾. Ces informations améliorent considérablement la prévisibilité du droit.

Il est souhaitable de progresser encore plus dans cette voie. Ainsi, lorsque le Gouvernement prévoit qu'une mesure d'application ne pourra raisonnablement être prise dans le délai de six mois, **la loi doit différer son entrée en vigueur à une date plus lointaine mais clairement identifiée**. Le droit devient alors effectivement prévisible pour le destinataire de la règle.

Proposition n° 17 :

Prévoir systématiquement une entrée en vigueur différée de certaines dispositions législatives lorsque leur mise en œuvre effective suppose de longs délais.

En cette matière, l'objectif ultime est d'atteindre une application de 100 % dans les six mois suivant la promulgation d'une loi, hormis des cas particuliers qui justifient d'aller encore plus vite. Dans l'esprit des récentes innovations, tant gouvernementales que parlementaires, deux pistes méritent d'être approfondies. En amont, les administrations centrales doivent mieux anticiper l'application des lois. En aval, le Parlement doit exercer un contrôle particulièrement strict.

(1) Jean-Marie Pontier, « L'application des lois, un effort toujours recommencé », in *JCP-G*, n° 14, 2 avril 2008.

Jusqu'à présent, la plupart des lois sont d'abord des projets de lois. Pourtant, bien souvent, les administrations centrales anticipent peu la question de l'application. Bien évidemment, la discussion parlementaire conduit à modifier le contenu du projet et à prévoir de nouvelles mesures d'application ou, au contraire, à supprimer certaines dispositions qui auraient nécessité une application. Dans les faits, l'équilibre général d'un texte ou d'une réforme est rarement modifié au point que les ministères soient totalement pris au dépourvu. Il en va de même, d'ailleurs, pour les propositions de loi, dont le délai d'adoption permet aux ministères de se préparer à leur application. **Le délai de six mois apparaît alors tout à fait suffisant pour appliquer correctement et totalement une loi promulguée.**

Plus encore, dans l'esprit général des études d'impact, une réforme évaluée dans son ensemble implique de s'interroger très en amont sur les mesures d'application. **Dispositions législatives et réglementaires forment un tout indissociable en matière d'impact.** Par conséquent, l'application des lois doit être anticipée sous peine de devenir, parfois, secondaire du fait d'une autre urgence politique. Le Gouvernement doit indiquer, dès le dépôt d'un projet de loi, les principales mesures d'application qu'il envisage. Il reste bien évidemment maître du pouvoir d'exécution des lois, mais il doit savoir donner au Parlement l'orientation exacte qu'il entend donner à sa réforme.

Cette méthode se révèle toutefois plus délicate car elle implique de se poser, le plus en amont possible, des questions plus précises qui nécessitent alors des arbitrages. C'est donc aussi faire preuve d'un certain courage politique que d'adopter cette démarche.

Elle est toutefois réaliste. Par exemple, en matière de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale, le Gouvernement prépare les mesures réglementaires en même temps que les mesures législatives afin que tous les dispositifs votés soient applicables au 1^{er} janvier suivant la promulgation de ces lois. De même, les mesures d'application de l'article 12 de la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit ont été publiées dès le 26 décembre 2007⁽¹⁾.

Chaque projet de loi doit être accompagné de la liste des mesures d'application nécessaires, mentionnant leurs principales dispositions et le délai prévisionnel de leur publication. Lors de communications en Conseil des ministres, en décembre 2003 puis en décembre 2004, le Premier ministre a d'ores et déjà demandé que les dispositions législatives et réglementaires soient préparées concomitamment, sans succès. Cette liste devrait, d'ailleurs être transmise, avec l'étude d'impact, au Conseil d'État à l'occasion de l'examen du projet de loi. Si ce travail était effectué en amont, la réunion interministérielle suivant la promulgation de la loi serait facilitée et n'aurait à trancher que sur les points nouveaux résultant de la discussion législative.

Proposition n° 18 :

Anticiper le contenu et le délai de publication des mesures d'application afin de respecter le délai de six mois.

(1) Décret n° 2007-1887 du 26 décembre 2007 relatif aux éléments à mentionner sur la déclaration prévue aux articles 87 et 87 A du Code général des impôts et au bordereau prévu à l'article 1678 quinquièmes du même code.

Un contrôle renforcé du Parlement

En aval, il importe que le Parlement suive de très près l'application des lois. À ce titre, le dispositif de l'article 86-8 du règlement de l'Assemblée nationale peut encore être amélioré. Le Parlement aurait dû bénéficier des dispositions de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Cet article prévoit qu'à « l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi », qui indique, s'il y a lieu, les motifs de retard ou de non-application.

Cet article a été ajouté au projet de loi par amendement gouvernemental que le Secrétaire d'État à la Réforme de l'État a défendu dans les termes suivants : « *Cet amendement fait miroir à l'excellente résolution du député Warsmann à laquelle nous souhaitons donner une force supplémentaire. [...] Le Gouvernement veut donner un signal fort et faire en sorte que le Parlement, au travers notamment du travail continu de son rapporteur, dispose, six mois après l'adoption d'une loi, de tous les éléments nécessaires pour que celle-ci soit de plus en plus rapidement mise en application sur le terrain* ».

Force est de constater, qu'à de rares exceptions, le rapporteur de l'Assemblée nationale a dû travailler sans ces éléments.

Le ministre responsable de l'application d'une loi devrait systématiquement être auditionné par la commission compétente, voire dans l'hémicycle, sur la base de son rapport de suivi lorsque celui-ci constate de réels retards. **Cette audition serait publique et ouverte à la presse.** Le ministre devrait alors s'expliquer sur les motifs de ces retards et, éventuellement, sur les raisons du non-respect de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004. Cette possibilité d'audition est d'ores et déjà ouverte par le règlement mais elle n'est pas systématique. Il s'agit donc d'une bonne pratique à adopter.

Cette audition est la résultante directe du travail de contrôle du Parlement, qui l'occupera désormais une semaine sur quatre, conformément au nouvel article 48 de la Constitution. Le travail parlementaire vient aussi en appui des efforts du Gouvernement, pour faire aboutir dans les délais la publication de la plus grande partie des textes d'application. Cette audition se veut donc l'occasion d'un dialogue franc, direct et constructif entre le ministre responsable et le pouvoir législatif, afin d'identifier les raisons et les blocages qui empêchent l'application de la loi. Il se peut d'ailleurs que la responsabilité en incombe au Parlement s'il a voté une loi mal rédigée, donc difficilement inapplicable.

En tout état de cause, le Parlement doit donner une impulsion d'ordre politique, en exerçant un réel « droit de suite », afin d'inciter fortement au respect des délais. Dans une démarche de bonne législation, cela apparaît d'autant plus nécessaire que, parfois, certaines réformes sont engagées alors même que des lois portant sur le même sujet ne sont pas encore pleinement appliquées.

Proposition n° 19 :

Auditionner systématiquement et publiquement le ministre responsable de la publication des textes d'application d'une loi, au-delà du délai de six mois.

Le stock de lois inappliquées demeure préoccupant

L'application des lois s'améliore constamment pour les lois nouvellement votées. L'évolution semble être d'ordre structurel. En revanche, la question du stock de dispositions non encore appliquées, c'est-à-dire non encore en vigueur, devient préoccupante.

Depuis 1981, 245 lois sont en attente de textes d'application selon les estimations du Sénat. Ce chiffre est d'autant plus inquiétant que ce stock n'a cessé de progresser depuis l'an 2000 où il n'était « que » de 169 lois. Il y a donc urgence à agir sur le stock.

La jurisprudence du Conseil d'État rappelle que le Gouvernement a l'obligation d'édicter les règlements d'application des lois dans un délai raisonnable et son refus peut être sanctionné⁽¹⁾. Il peut également être condamné à agir sous astreinte. Néanmoins, « *cette jurisprudence et ces règles ne résolvent cependant pas l'ensemble des problèmes résultant du retard mis par le Gouvernement à publier les textes réglementaires nécessaires, d'autant qu'ils interviennent tardivement en raison des délais inhérents aux procédures de la justice administrative, et reposent sur la détermination même du délai au-delà duquel la non-intervention des textes est condamnable* »⁽²⁾. Aucune action directe ne peut d'ailleurs être conduite en tant que parlementaire, l'intérêt à agir devant la juridiction administrative ne pouvant valablement découler de cette qualité.

Une analyse approfondie doit donc être menée, à partir de la base de données du Sénat, sur toutes les dispositions datant de plus de trois ans et non encore appliquées. Ce travail pourrait être mené sur une durée d'un ou deux ans. L'alternative serait alors la suivante : soit ces dispositions législatives ont vocation à subsister dans notre corpus juridique et il convient donc de publier leurs textes d'application de façon urgente ; soit il apparaît qu'elles n'ont plus leur place dans notre ordre juridique et elles doivent, par conséquent, être abrogées.

Un document récapitulatif serait alors adressé au Parlement. Si, dans les six mois suivants, les mesures d'application décidées ne sont pas intervenues, le Parlement entendra les ministres responsables. Pour les autres dispositions, elles seront abrogées par le vecteur des lois de simplification.

Ce travail est permanent et doit être mené, année après année, pour toutes les dispositions datant de plus de trois ans et non encore appliquées.

Proposition n° 20 :

Décider, pour toutes les dispositions législatives de plus de trois ans non encore appliquées, soit de les appliquer dans les plus brefs délais, soit de les abroger.

(1) CE, 7 mars 2008, FNME-CGT ; en dernier lieu.

(2) Jean-Luc Warsmann, *Rapport sur la proposition de résolution modifiant le Règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application des lois*, n° 1409, 2004, p. 8.

Dès 2004, on pouvait noter que « le rythme de parution des textes réglementaires n'est pas à la mesure du rythme législatif »⁽¹⁾. Par conséquent, seul un travail de confection, en parallèle, des normes législatives et réglementaires peut permettre d'appliquer les lois dans un délai de six mois ou moins.

Il apparaît, enfin, que certaines administrations ne disposent pas des moyens humains pour rédiger les décrets se rapportant aux lois qu'elles font voter. Il importe dans ce cas d'être modeste législativement parlant si l'on veut une loi mieux appliquée. « *Les efforts du Premier ministre sont louables [...] mais ils seront vains si les ministres [...], ainsi que les administrations centrales, ne sont pas convaincus de la nécessité de faire tout ce qui est en leur possible pour appliquer les lois et si notre pays ne modère pas son appétit de lois* »⁽²⁾.

Mieux évaluer *ex post* les dispositions législatives

Cet objectif met en lumière les relations étroites, au plan méthodologique et au plan pratique, entre le flux des nouvelles normes et les normes existantes, c'est-à-dire le stock.

En amont, la réalisation des études d'impact répond à cet effort d'évaluation. En aval, les instruments pour évaluer les dispositions législatives existent mais n'ont pas encore été mis en œuvre de façon générale et organisée.

Les études d'impact *ex ante* permettent d'engendrer un cercle vertueux avec l'évaluation *ex post*. Concrètement, dès l'étude d'impact, il est possible de définir quelques indicateurs de suivi. Quelques années après, cela permet de constater si les effets prévisibles de la loi se sont effectivement réalisés, si l'évaluation *ex ante* était plutôt optimiste ou, au contraire, plutôt pessimiste. La comparaison de l'étude d'impact avec la réalité constatée au moment du bilan de la loi présente un véritable intérêt tant pour le Gouvernement que pour le Parlement. Le premier peut calibrer au mieux la mise en œuvre de sa politique sur tout le territoire. Pour le second, c'est l'occasion de s'interroger sur une éventuelle modification de la loi. Les évaluations *ex post* servent alors de base à des nouvelles études d'impact et le cercle vertueux est ainsi amorcé.

De longue date, la technique du rapport a été utilisée dans les relations entre Gouvernement et Parlement. Le Parlement, à l'occasion de l'adoption d'une loi a fréquemment demandé la production d'un rapport sur l'application de tout ou partie des dispositions votées.

Le travail récent visant à supprimer ou à regrouper un grand nombre de rapports, conduit par la Commission des Lois et la Mission, lors de la proposition de loi de simplification de clarification du droit et d'allègement des procédures, a démontré que cet outil ne constituait qu'un cadre souvent très formel (*cf. infra* « Réduire le nombre de rapports obligatoires déposés par le Gouvernement devant le Parlement »).

(1) Jean-Luc Warsmann, *op. cit.*, p. 6.

(2) Jean-Marie Pontier, *op. cit.*

Au plus près de l'adoption de la loi, l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a prévu la remise d'un rapport sur l'application de chaque loi promulguée. Certes, il s'agit essentiellement d'un travail de vérification de la mise en œuvre de la loi mais cette étape est indispensable à tout travail d'évaluation. Elle peut d'ailleurs déjà faire apparaître des difficultés d'application pour diverses raisons.

L'outil d'évaluation des coûts administratifs de la législation et la réglementation⁽¹⁾ - dénommé IACA, puis OSCAR - peut constituer une composante de l'étude d'impact. Il ne s'agit pas seulement de mettre en œuvre une méthode mais d'offrir aux administrations un cadre opérationnel et partiellement modélisé pour estimer les coûts de déploiement d'une nouvelle législation puis les coûts d'application (coûts récurrents). Là encore, comme pour les autres facettes de l'étude d'impact, la comparaison, à deux périodes différentes, de l'estimation des coûts et des moyens à mettre en œuvre et de ceux finalement constatés sera très instructive et de nature à rendre plus efficace tant l'élaboration de la loi que son application, notamment en matière d'organisation et de formation des personnels.

Ces questions d'organisation et de formation des agents sont aujourd'hui fréquemment négligées et les circulaires dites d'application, rédigées au sein des administrations centrales, sont souvent perçues par les administrations déconcentrées comme une nouvelle contrainte.

Enfin, au niveau européen, les actions de mesure et de réduction des charges administratives (MRCA) apparaissent comme une nouvelle méthode d'évaluation *ex post*. Ces actions visent à passer en revue les obligations qui pèsent sur les entreprises du fait de la législation ou de la réglementation, à alléger les contraintes qui apparaissent inutiles ou excessives afin d'accroître la compétitivité des entreprises européennes.

Les charges administratives sont estimées à 3 % du PIB. Le Conseil européen a fixé l'objectif de réduction des charges à 25 % pour les normes d'origine européenne et a recommandé aux États membres le même objectif. La France a engagé progressivement des actions en la matière depuis 2005. En 2007, le recensement de la quasi-totalité des obligations a été réalisé et le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a approuvé un plan d'action sur quatre ans.

Au niveau des services du Premier ministre, il importe désormais de coordonner et d'articuler ces différents instruments en vue de mieux évaluer les normes existantes et de nourrir, dans certains cas, la politique de simplification. Il existe des interactions entre le développement de la MRCA, les études d'impact et l'outil d'évaluation des coûts administratifs de la législation et la réglementation, dont la mise en œuvre relève « *de l'organisation du travail gouvernemental* »⁽²⁾.

Proposition n° 21 :

Mieux coordonner, au sein du Gouvernement, les instruments d'évaluation ex post existants.

(1) Philip Dane , *Rapport remis au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Prospective et de l'Évaluation des politiques publiques*, décembre 2007.

(2) Philip Dane , *op. cit.*

Une politique de simplification rénovée

La politique de simplification, rénovée autour de deux objectifs principaux, doit reposer sur une stratégie claire et de nouvelles structures.

La simplification : une politique mal comprise en quête d'une redéfinition

Les limites, réelles ou supposées, opposées à la politique de simplification

La politique de simplification, bien qu'étant une préoccupation ancienne, existe, dans son schéma actuel, depuis 2003 avec la promulgation d'une première loi de simplification⁽¹⁾. Par la suite, deux autres lois ont été adoptées, l'une, d'initiative gouvernementale, en 2004⁽²⁾, l'autre, d'initiative parlementaire, en 2007⁽³⁾. Enfin, une proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures est actuellement en cours de navette et devrait être adoptée définitivement début 2009.

La récurrence de ces rendez-vous parlementaires depuis près de cinq ans est, en soi, un signal positif et souligne l'impérieux besoin de simplification. Il serait cependant regrettable d'y voir un satisfecit unanime attribué à la politique de simplification. Cinq ans constituent, en effet, la bonne période de temps pour effectuer un véritable retour sur expérience. Avant de poursuivre ce travail, il apparaît donc important d'en évaluer les moyens et les résultats.

De fait, lors de plusieurs auditions, effectuées au cours des travaux préparatoires au présent rapport, des objections ont été soulevées contre la politique de simplification. La doctrine s'est également fait l'écho de ses limites. Un examen détaillé de la portée réelle de la politique de simplification s'impose donc afin de calibrer au mieux une politique que nous croyons nécessaire et utile pour notre pays et nos concitoyens.

(1) Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

(2) Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

(3) Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit. Proposition de MM. Jean-Luc Warsmann, Étienne Blanc et Yves Jégo, députés.

Des critiques globalement pertinentes

Une première enquête approfondie a été menée, par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics⁽¹⁾, organisme associé à la Cour des comptes, sur les gains générés par la simplification du droit par ordonnances, à la suite de la loi du 2 juillet 2003.

Trois critiques de fond étaient adressées à la simplification du droit par ordonnances. La première portait sur l'absence d'une stratégie clairement déterminée. Pour ce faire, le rapport préconisait que la simplification soit préalablement définie en expliquant les objectifs poursuivis, en identifiant ses bénéficiaires, en mesurant ses impacts et en se donnant des priorités dans le temps. Dès lors, une seconde critique portait sur la méthodologie de l'ensemble du processus de simplification, qui n'est pas apparue comme cohérente avec les objectifs poursuivis. Enfin, le Comité relevait **l'absence de mise en place d'un dispositif de suivi efficace**, qui seul peut permettre à la simplification de produire ses effets. *In fine*, la politique de simplification se doit d'être conçue comme une politique de moyen terme : « *La simplification des textes est une condition souvent nécessaire, mais rarement suffisante, de la simplification des pratiques* ».

La doctrine a également été critique à l'égard de la simplification en la qualifiant de « *dernier credo des crédules* »⁽²⁾ ou encore « *d'illusion dangereuse* »⁽³⁾. Illusion, d'abord, parce que « *tout n'est pas simplifiable* », la complexité étant inhérente au fonctionnement de notre société, le droit semble contraint d'en rendre compte ; illusion, ensuite, parce que, « *à la supposer réalisée, elle ne dure guère* », la norme cherchant toujours à mieux appréhender la réalité qui se présente à elle ; illusion, encore, car elle « *donne naissance à une croyance un peu naïve en la possibilité de simplifier, et cette croyance ne peut qu'être déçue* » ; illusion, enfin, parce que la volonté de simplifier à tous crins conduit parfois à des « *solutions qui n'apparaissent satisfaisantes que dans l'immédiat* ».

Un autre auteur⁽⁴⁾ abonde dans le même sens et considère « *qu'on ne peut pas tout simplifier* », compte tenu de la demande des sociétés contemporaines pour plus de garanties et de règles, et « *qu'on ne sait pas simplifier* », ce que démontrerait l'instabilité tant institutionnelle que textuelle de la simplification, sans compter sur le fait que la jurisprudence est de nature à perturber les efforts entrepris dans cette matière.

(1) Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *La simplification du droit par ordonnances : effets de la loi du 2 juillet 2003*, Paris, La Documentation française, 2006.

(2) Pierre-Yves Monjal, « Simplifiez, simplifiez, il en restera toujours quelque chose... », in *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 2, 2003, p. 343.

(3) Jean-Marie Pontier, « La simplification, illusion dangereuse », *AJDA*, 2005, p. 345.

(4) Bertrand Seiller, « Les limites de la simplification », *LPA*, n° 104, 24 mai 2007, p. 28.

Des enseignements utiles peuvent être tirés de ces critiques

Trois enseignements peuvent être tirés de ces critiques. Le premier porte sur l'absence de définition précise de la simplification : « *La notion de simplification souffre d'une absence de définition juridique précise. Or, cette définition s'impose si l'on veut éviter que la simplification n'aboutisse à un résultat opposé à ses intentions* »⁽¹⁾.

Dès lors, et c'est le deuxième point, cette phase de définition apparaît comme absolument essentielle pour concevoir une réelle stratégie de simplification ; afin que celle-ci ne soit pas « livrée à elle-même », sans cadre et sans idée directrice.

Enfin, une idée récurrente, parfois sous-jacente de ces critiques, tient à l'absence d'efficacité de cette politique. Le Conseil d'État constatait, en 2006, « *le déploiement d'efforts considérables pour des résultats parfois modestes, une tendance à multiplier les mesures formelles au lieu d'entreprendre des réformes de fond, un manque de constance dans la mise en œuvre des orientations* »⁽²⁾ ; de même « *l'effort de simplification du droit ne conduit pas, dans l'immense majorité des cas, à une réduction du nombre d'articles ou de dispositions applicables, voire entraîne, au contraire, un alourdissement de certains textes, ce qui ne peut que rendre plus incertain l'apport concret pour les citoyens de telles mesures* ».

Des succès réels de la politique de simplification

En dépit de ces critiques, la simplification menée depuis 2003 possède certains mérites qui ne doivent pas être sous-estimés. Le Conseil d'État relève ainsi que « *la relance de la démarche de simplification engagée en 2003 a donc permis des progrès, dans la logique qui est la sienne de suppression des effets les plus néfastes de la sédimentation des textes* »⁽³⁾. La simplification peut avoir l'intérêt de réaliser des économies non négligeables. Ainsi, la suppression du certificat pré-nuptial a permis de faire économiser près de 14 millions d'euros à la Sécurité sociale ; la suppression de 385 000 récépissés fiscaux de déclaration d'ouverture de succession par les organismes d'assurance a permis le redéploiement de cinquante-cinq emplois équivalent temps plein dans l'administration fiscale et d'économiser 175 000 d'euros d'affranchissement ; de même, la simplification du bulletin de paie a permis de réduire celui-ci, en moyenne, de vingt à sept lignes pour les salariés non-cadres.

Néanmoins, certaines difficultés rencontrées par la politique de simplification ont pu être constatées. Du reste, un élément vient en appui de ce constat : la mise en sommeil de cette politique à partir de 2006 avant que le Parlement ne se saisisse à nouveau de la question, par le biais de propositions de loi, alors même que des projets gouvernementaux avaient été préparés.

(1) Amicie Maucour-Isabelle, « La simplification du droit : des réformes sans définition matérielle », *AJDA*, 2005, p. 303.

(2) Conseil d'État, *Rapport public 2006*. Compte rendu de l'activité du Conseil d'État en 2005, 2006.

(3) Conseil d'État, *Rapport public 2006*, *op. cit.*

La simplification continuera de se heurter aux mêmes obstacles si la conception même de création de la norme en France n'est pas radicalement renouvelée. La simplification deviendra, dans le cas contraire, une mission totalement impossible tant que les processus de production de la complexité demeureront en l'état. Dans cet esprit, le présent rapport s'est attaché à proposer une refondation de la politique de simplification.

Éléments de définition de la politique de simplification : bannir la complexité inutile par la réduction du « fardeau administratif » et le renforcement de la sécurité et de la cohérence juridiques

Une politique qui revêt plusieurs formes

« *Comment approcher la simplification du droit ? Le sujet ne se prête guère aux certitudes* »⁽¹⁾. De fait, la simplification du droit peut constituer un énoncé trompeur. Il ne s'agit pas de rendre, d'un coup de « baguette magique », tout le droit simple, de sorte que le néophyte le comprenne instantanément. Cela n'est ni possible, ni envisageable, ni même souhaitable. « *Le droit est en effet intrinsèquement complexe. Sa finalité consiste à répondre aux attentes sociales nouvelles et il doit sans cesse s'adapter à l'évolution de la société en trouvant des réponses nouvelles et appropriées à ces transformations* »⁽²⁾. Cette analyse est tout à fait juste, mais, en même temps, elle rend l'intervention d'une politique de simplification d'autant plus souhaitable.

Qu'est-ce que la simplification ? Pourquoi est-elle importante ? Quels sont ses objectifs ?

La simplification ne vise pas à effacer la complexité, qui est tantôt nécessaire, tantôt inévitable, dans un monde lui-même complexe. Elle tend à bannir la complexité *inutile*, celle qui survient par facilité, par empilement des textes au fil des années, ou bien encore par un insuffisant mûrissement des nouvelles normes ; « *celle qui résulte de l'insuffisante maîtrise, de la paresse intellectuelle ou de l'oubli des effets pratiques du droit* »⁽³⁾. Les causes sont nombreuses et le mal protéiforme : textes illisibles, incohérents, obsolètes, etc. C'est pourquoi, il est difficile de s'entendre sur une définition claire et précise de la simplification. La politique de simplification est parfois mal comprise, faute, probablement, d'avoir répondu à une question élémentaire : simplifier quoi et pour qui ?

Un premier constat s'impose : il existe plusieurs formes de simplification. Si le concept de « simplification » apparaît ambigu, c'est parce qu'il est toujours mentionné au singulier alors qu'il est, en fait, pluriel. Actualiser la terminologie du Code civil n'est pas de même nature que rénover, en profondeur, une procédure.

(1) Nicole Lerousseau, « La simplification du droit en questions », *LPA*, n° 104, 24 mai 2007, p. 4.

(2) Amicie Maucour-Isabelle, *op. cit.*

(3) Serge Lasvignes, « Éditorial », *op. cit.*

Dans le premier cas, la simplification est immédiatement applicable et la loi se suffit à elle-même ; dans le second cas, la simplification doit nécessairement s'inscrire dans un cadre de moyen terme. La dénomination de la proposition de loi actuellement en cours de navette, est, à cet égard, révélatrice : « *Proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures* ».

Une définition précise et non équivoque de la simplification permettrait à tous les acteurs intervenant dans cette démarche de recourir à une référence commune et, ainsi, de renforcer sa lisibilité et sa cohérence.

La Mission a dès lors identifié deux chantiers principaux, parfois complémentaires entre eux, de la politique de simplification :

- 1) réduire le « fardeau administratif » qui pèse sur les citoyens et les entreprises et qui augmente le coût administratif de notre législation ;
- 2) renforcer la sécurité et la cohérence juridiques.

Proposition n° 22 :

Recentrer la politique de simplification autour de deux objectifs principaux : la réduction du « fardeau administratif », le renforcement de la sécurité et de la cohérence juridiques.

Une politique qui vise à expertiser et à réduire le « fardeau administratif »...

Pendant longtemps, les auteurs de la simplification ne s'intéressaient qu'aux procédures administratives. Le rapport du député Étienne Blanc sur la première loi de simplification rappelait, à ce propos, l'historique de la simplification et montrait les efforts récurrents de tous les gouvernements, depuis Pierre Messmer en 1972, pour « *alléger le formalisme administratif* » ou « *maîtriser l'envahissement paperassier* »⁽¹⁾. Cet objectif demeure prioritaire. Dans cette acception, la simplification nécessite souvent, en premier lieu, l'adoption d'un texte normatif, mais elle ne devient effective qu'après un réel travail au plus près du terrain pour changer les pratiques. Dans ce cas, le Parlement a principalement vocation à fixer le cadre juridique, notamment en termes de droit et d'obligations pour les personnes, et à donner une impulsion de départ.

Les critères de simplification sont divers : constat de l'inutilité d'une obligation, suppression d'un doublon, harmonisation des règles, allègement d'un régime d'autorisation, sécurisation et dématérialisation de procédures, accessibilité à des documents administratifs, précision apportée à un dispositif, amélioration de l'information du justiciable, suppression de commissions, mise en conformité avec le droit communautaire, etc. Font notamment partie du « cœur » de la politique de simplification les actions suivantes⁽²⁾ :

- remplacer la production de pièces justificatives par des déclarations sur l'honneur ;
- remplacer des procédures d'agrément ou d'autorisations par de simples déclarations ;

(1) Étienne Blanc, *Rapport de la Commission des lois sur la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, Assemblée nationale, n° 752, 2003.

(2) Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *op. cit.*

- déconcentrer une compétence ;
- supprimer des systèmes dérogatoires ;
- homogénéiser des seuils ;
- ou encore, supprimer des tâches à faible valeur ajoutée.

Ces actions sont parmi les plus importantes dans la politique de « mesure et de réduction des charges administratives » (MRCA) récemment développée en France. En effet, la politique de simplification permet de s'attaquer aux coûts de la complexité intrinsèque des règles. « *Comment ne pas voir que cette complexité a un coût ?* » s'insurge le sénateur Bernard Saugey ; « *il faut des structures et des personnels nombreux à l'administration pour gérer l'afflux dans ses bureaux des demandes d'autorisations préalables exigées par la loi* ». Le député Étienne Blanc partage le même constat : « *La complexité du droit a un coût. Elle a un coût pour les citoyens qui doivent le connaître, le comprendre et faire valoir leurs droits. Elle accroît les risques d'inégalité et d'insécurité. Pour les pouvoirs publics, cette complexité présente un coût de gestion. Elle pèse sur la qualité et la lisibilité de l'action publique* », ainsi que sur l'attractivité et la compétitivité de la France. Il faut aussi rappeler que les citoyens les plus fragiles sont aussi les plus vulnérables à la complexité. La politique de simplification doit s'attaquer à ce coût administratif et politique de la complexité de nos lois.

...et à améliorer la cohérence et la sécurité juridiques

À l'inverse, comme le note le sénateur Bernard Saugey, dans son rapport sur la première loi de simplification, « *la simplification du droit ne se définit pas aisément* ». Elle se rapproche de plusieurs concepts juridiques nouveaux, consacrés ou non en France. Elle est en résonance avec la sécurité juridique, l'accessibilité et l'intelligibilité du droit, la clarté du droit, le principe de confiance légitime ou encore la codification.

Sans se confondre avec aucun de ces concepts, la simplification du droit vise particulièrement à renforcer la sécurité juridique. À ce titre, elle utilise prioritairement le vecteur normatif puisqu'elle consiste en un travail sur la norme elle-même. Dans son premier rapport sur la politique de simplification, en application de la loi du 2 juillet 2003, le Gouvernement écrivait ainsi : « *La complexité croissante de notre droit est devenue une source majeure de fragilité pour notre société et notre économie. [...] Elle peut détruire la lisibilité des décisions prises par le Gouvernement et le Parlement et ainsi conduire les Français à douter de l'efficacité de la décision politique* ».

La politique de simplification pourrait apparaître comme dangereuse pour les citoyens si elle aboutissait à réduire les protections dont ils jouissent : « *L'allègement d'une procédure ne doit pas mettre en cause la raison d'être de cette procédure* »⁽¹⁾. Or, bien au contraire, elle renforce la sécurité juridique des citoyens en leur offrant un droit plus clair et plus lisible : un droit plus cohérent. Le député Étienne Blanc insiste notamment sur le fait que « *la simplification ne saurait*

(1) Pascale Gonod, « La simplification du droit par ordonnances », in *AJDA*, 2003, p. 1652.

ni être synonyme de déréglementation, de contractualisation des normes, ni être assimilée à la réduction drastique du nombre de textes»⁽¹⁾.

Le principe de sécurité juridique a récemment été consacré par le Conseil d'État par un arrêt KPMG de 2006. Deux commentateurs autorisés rappelaient, à cette occasion, que, désormais, «saisi de dispositions réglementaires impossibles à clarifier, le juge administratif aura désormais la possibilité de les annuler plutôt que de les laisser subsister avec leur imprécision»⁽²⁾. La simplification du droit s'est donc bien «glissée dans le débat relatif à la sécurité juridique»⁽³⁾. Le Conseil d'État, dans son rapport public de 2006 consacré à la sécurité juridique, notait d'ailleurs que «le droit, au lieu d'être un facteur de sécurité, devient un facteur d'inquiétude et d'incertitude. La démarche de simplification court après ses objectifs».

Pour les atteindre, il est vrai que la politique de simplification s'appuie sur l'intelligibilité et la clarté du droit; elle cherche à renforcer l'accessibilité du droit. Le sénateur Bernard Saugey expliquait ainsi que, «d'un point de vue formel, la simplification peut être définie comme consistant à assurer que les règles et dispositifs juridiques seront compris par tous les citoyens. L'objectif de toute entreprise de simplification du droit est donc de garantir l'intelligibilité de la règle de droit. La simplification de la législation vise, dans cette perspective, à satisfaire au principe de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi»⁽⁴⁾, tel qu'énoncé par le Conseil constitutionnel en 1999.

Le principe de sécurité juridique est un concept qu'un État de droit moderne ne peut plus ignorer, ne serait-ce que pour des raisons d'attractivité économique du territoire national. Peut-être faudra-t-il aller encore plus loin en consacrant un principe de confiance légitime qui «requiert de formuler de manière non équivoque les règles de droit, afin de permettre aux personnes concernées de connaître leurs droits et obligations d'une manière claire et précise et donner la possibilité aux juridictions d'en assurer le respect»⁽⁵⁾. Enfin, il faut aussi rappeler que «simplifier le droit, ce n'est pas forcément le rendre plus simple ou plus facile à comprendre, ça peut aussi consister en une précision, une suppression ou encore une définition»⁽⁶⁾.

Cependant, la simplification ne doit pas être confondue avec le simplisme. La politique de simplification rejette autant l'illusion de l'absolue simplicité du droit que le fatalisme qui tend à penser que le droit ne peut s'épanouir que dans la complexité. Elle affirme que la bonne gouvernance repose sur une législation qui sait énoncer des principes généraux fermement établis et qu'elle n'a pas besoin d'abondants dispositifs, assortis d'un luxe de détails foisonnants et, parfois, mal rédigés.

(1) Étienne Blanc, *op. cit.*

(2) Claire Landais, Frédéric Lénica, commentaire sous KPMG, *AJDA*, 2006, p. 1029.

(3) Nicole Lerousseau, *op. cit.*

(4) Bernard Saugey, *Rapport de la Commission des lois sur la proposition de loi relative à la simplification du droit*, n° 36, 2007-2008.

(5) Cour de justice des Communautés européennes, 21 juin 1988, aff. 257/86, *Rec.* p. 3249, cité dans Amicie Maucour-Isabelle, *op. cit.*

(6) Alexia Toublanc, «La nécessité de simplifier le droit», in *La simplification du droit*, actes du colloque d'Aix, PUAM, 2006.

«La tâche de simplification est ingrate. Il faut aller contre des habitudes de pensée, dépasser les contraintes liées aux attentes des publics spécialisés et à l'attitude conservatrice des corps et organismes intermédiaires représentatifs d'intérêts catégoriels qui croient trouver leur justification existentielle dans le maquis normatif»⁽¹⁾, cette analyse du député Étienne Blanc demeure toujours aussi juste. La politique de simplification nécessite à la fois un savoir-faire technique qui permette de comprendre les dispositifs qu'elle étudie et, en même temps, une capacité d'analyse et de prise de distance, voire de non-conformisme. Cependant, même ingrate, même insatisfaisante, même soumise aux limites exposées ci-dessus, la politique de simplification a obtenu quelques réussites incontestables. C'est pourquoi, au-delà de la définition même de l'idée de simplification, il est nécessaire d'analyser les facteurs clefs des succès précédents et d'établir à la fois une stratégie et une méthodologie pour cette politique.

L'ambition de la simplification nécessite une nouvelle stratégie appuyée sur des structures fortes

Pour une nouvelle méthode d'identification des attentes en matière de simplification

L'élaboration des programmes de simplification nécessite...

Avant toute chose, la simplification n'a pas pour but de créer du droit nouveau mais de transformer un droit existant. Dès lors, les lois de simplification doivent s'interdire de créer un droit nouveau sous peine de perdre de leur lisibilité. Par exemple, les partenariats publics-privés (PPP) sont entrés dans notre droit par le biais d'une ordonnance prise sur le fondement de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Cette réforme était, incontestablement, un progrès. Pour autant, elle ne constitue pas, *stricto sensu*, une simplification; par ailleurs, compte tenu de son impact attendu sur les modalités de financement des ouvrages publics, il aurait été préférable que le Parlement puisse en débattre.

La simplification a impulsé de véritables dynamiques positives qui méritent amplement que cette politique soit poursuivie. Si la légitimité et l'utilité de la politique de simplification ne sont pas contestées, il apparaît important de transformer le «patchwork» qu'elle a parfois été jusqu'à présent en une politique fondée sur une stratégie efficace.

La politique de simplification doit se concevoir comme une politique publique en tant que telle. Une question stratégique essentielle consiste alors à savoir identifier des pistes réelles de simplification, c'est-à-dire à orga-

(1) Étienne Blanc, *op. cit.*

niser une remontée d'informations pertinentes pour bâtir un programme annuel de simplification.

En 2003, le rapport Mandelkern sur la qualité de la réglementation avait défini un « programme gouvernemental annuel de simplification des règles, des formalités et des procédures »⁽¹⁾. Dans l'esprit de son auteur, ce programme était particulièrement ambitieux et décrit ce que pourrait être une véritable stratégie de simplification ; il mérite d'être cité *in extenso* : « *Ce programme serait accompagné, dans chaque secteur considéré :*

- *d'une analyse du nombre de normes en vigueur ;*
- *d'une analyse du coût de la complexité pour les usagers et pour l'administration ;*
- *d'une étude de la perception des usagers sur la complexité de la réglementation ;*
- *d'une comparaison avec les mesures prises à l'étranger et une prise en compte des recherches sur le thème. »*

Le programme désignerait des objectifs de résultat avec des indicateurs appropriés ».

La mise en œuvre d'un tel programme aurait supposé une volonté politique forte, qui a malheureusement fait défaut. Surtout, l'expertise systématique d'une législation nécessite des moyens humains dédiés dans chaque ministère. Par exemple, lorsqu'un ministère veut codifier une partie du droit dont il a la responsabilité, il crée une mission de codification qui est chargée, en propre, de ce travail. La simplification gagnerait à s'inspirer de cette méthode.

Proposition n° 23 :

Relancer les programmes de simplification ministériels.

... de s'appuyer sur les administrations de terrain...

Le vice-président du Conseil d'État, dans une lettre adressée à la Mission le 31 octobre 2008, souligne que « *l'allègement des charges pesant sur les usagers [...] passe nécessairement par la mobilisation des usagers et des agents publics chargés d'assurer le respect de ces procédures* ». Comme toute réforme, la simplification ne peut seulement consister en une politique forgée par les administrations centrales. L'ouverture la plus large possible aux différentes composantes de la société civile avait d'ailleurs guidé la composition du Conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA ; *cf. infra* « Un nouveau partage politique et administratif de la simplification est indispensable »). Celui-ci, il est vrai, n'a pas eu les moyens de jouer le rôle qui lui avait été dévolu. Parallèlement, les consultations directement auprès des citoyens ont donné, à ce jour, des résultats modestes.

Pour autant, la spécificité même de la politique de simplification incite à poursuivre cette démarche au plus près du terrain. Le schéma actuel de la simplification est apparu excessivement centralisé : une structure centrale - la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), puis la

(1) Dieudonné Mandelkern, *op. cit.*

Direction générale de la modernisation de l'État (DGME)⁽¹⁾ - sollicitait, principalement, les ministères pour qu'ils lui transmettent des mesures de simplification. Cette organisation a relativement bien fonctionné, mais de façon très inégale. Certains ministères ont joué le jeu, année après année, et ont, *de facto*, élaboré un programme de simplification - même s'il n'en avait pas le nom. D'autres, au contraire, se sont montrés assez réfractaires à une telle démarche.

Une responsabilité nouvelle doit donc être reconnue aux administrations déconcentrées dans l'identification des lourdeurs administratives, des processus inappropriés, des démarches redondantes ou inutiles. En effet, les services centraux, du fait de la réduction de leurs effectifs et de la déconcentration, ont une capacité amoindrie de perception de la réalité du terrain. Ce canal a été insuffisamment exploité jusqu'à présent.

Il faut donc renverser l'approche de la simplification en s'appuyant principalement sur les structures déconcentrées. Actrices essentielles de l'initiative et la remontée d'informations, les structures déconcentrées seraient valorisées et donc plus mobilisées pour mettre en œuvre rapidement les réformes. Les directions centrales auraient alors un rôle d'animation des réseaux, de mutualisation des expériences et de diffusion des innovations.

Le chantier de « mesure et réduction des charges administratives » (MRCA), lancé en 2006, a été, à ce titre, exemplaire. Conçu, au niveau européen, dans l'intérêt des entreprises pour alléger les charges inutiles qui pèsent sur elles, son objectif est de réduire, en France, de 25 %, d'ici à 2012, les 1 000 obligations administratives les plus lourdes. Afin de les identifier, les administrations territoriales ont été impliquées et les préfetures ont eu un rôle de mesure des coûts des obligations pour les administrations. Elles ont ainsi eu la responsabilité de la collecte d'une information fiable.

Comment inciter, plus encore, les administrations de terrain à travailler sur les thèmes de simplification alors même qu'elles sont particulièrement accaparées par les tâches quotidiennes ? La Mission croit fermement que seuls des **mécanismes incitatifs** peuvent permettre de motiver et dynamiser ces services. Par exemple, en matière de qualité des services publics, les Trophées de la qualité, créés en 2003, constituaient une démarche innovante : chaque année, des services - de l'État, des collectivités territoriales, de sécurité sociale - étaient récompensés pour leurs actions en faveur de la qualité. Les Trophées, auxquels le ministre participait, étaient une initiative visible, forte et, surtout, valorisante pour les services.

Un mécanisme comparable devrait être mis en œuvre pour la simplification ; il présenterait le double avantage d'être à la fois un outil de management et de communication. Il permet de motiver les fonctionnaires en les félicitant et en leur montrant que leurs idées sont écoutées et qu'elles prospèrent concrètement. Sur le plan de la communication, la visibilité de la politique de simplification serait accrue.

(1) La Délégation aux usagers et aux simplifications administratives a été intégrée à la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) en 2006.

De plus, l'association des administrations qui ne sont pas directement sous le contrôle de l'État permet aussi de développer une culture de la simplification pour les politiques qu'elles mènent. Il existe, en effet, de nombreuses procédures qui sont propres à chaque collectivité territoriale et sur lesquelles l'État n'a aucune compétence pour agir. Dans un contexte de décentralisation, ces charges administratives doivent également diminuer.

...de consulter directement les citoyens...

Des initiatives de consultations directes des citoyens ont récemment été mises en place. L'Assemblée nationale a ainsi ouvert, en septembre 2007, le site «Simplifions la loi» (<http://simplifionslaloι.assemblee-nationale.fr>). Son bilan est positif. Les usagers ont répondu favorablement à une telle démarche et de nombreuses contributions se sont révélées de grande qualité. En tout, près de 530 contributions ont été reçues à ce jour. Parmi celles-ci, une soixantaine a fait l'objet d'une question écrite au Gouvernement et trois ont donné lieu à une disposition de la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, actuellement en cours de navette⁽¹⁾. Le résultat proprement législatif peut sembler faible mais la qualité de la simplification ne se mesure pas uniquement au regard du nombre de modifications législatives, plusieurs propositions relevant d'ailleurs du pouvoir réglementaire. Il faut donc se féliciter qu'un tel site ait effectivement permis de réelles simplifications à travers un dialogue constructif avec les citoyens. Par ailleurs, un appel aux professionnels du droit a également été lancé et des actions de sensibilisation ont été menées par plusieurs députés dans leurs circonscriptions. Une démarche similaire a été engagée par le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

Proposition n° 24 :

Renforcer les démarches de remontée d'informations en s'appuyant sur les administrations déconcentrées et les usagers et en développant des mécanismes incitatifs.

...et d'analyser les bonnes pratiques étrangères

L'analyse comparative des bonnes pratiques étrangères apparaît, enfin, comme une dimension forte permettant d'envisager de nouvelles simplifications. En effet, l'observation des pratiques étrangères permet de porter un œil neuf sur notre façon d'aborder le rapport à l'utilisateur ou la place de la réglementation, par exemple. À ce titre les travaux menés dans le cadre de l'OCDE ou de l'Union européenne doivent être poursuivis. Un réseau de correspondants de la simplification dans les principales ambassades permettrait également, à intervalles réguliers, de connaître l'état du droit et des pratiques dans les pays développés, qui sont également nos concurrents en termes d'attractivité du territoire et de compétitivité. Bien évidemment, comparaison n'est pas raison et la

(1) Articles 1^{er}, 20 et 30 du texte adopté par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2008 (TA n° 190).

dimension culturelle peut expliquer des divergences d'approche. Cette démarche a surtout vocation à permettre un questionnement de nos pratiques, sans *a priori*.

Proposition n° 25 :

Donner une place plus importante à l'analyse comparative des bonnes pratiques étrangères.

Mettre en œuvre une expertise approfondie de l'ensemble des propositions ainsi recueillies

Une fois collectées, rassemblées et ordonnées, les pistes de simplification doivent être expertisées. À ce titre, la politique de simplification illustre parfaitement la nécessité et l'utilité des études d'impact. Le vice-président du Conseil d'État rappelait également que « *l'expérience des lois d'habilitation pour simplifier le droit par ordonnances a donné à cet égard des résultats très inégaux. Pour conjurer ce risque, les mesures proposées devraient donc être assorties d'une fiche d'impact simplifiée permettant d'évaluer les gains en termes d'allègement des procédures et des démarches de chacune d'entre elles* ». Cette démarche a d'ailleurs été adoptée pour la préparation et l'élaboration de la loi relative à la simplification du droit du 20 décembre 2007 et pour l'actuelle proposition de loi en cours de navette.

Les mesures de simplification sont de portées très différentes. Certaines d'entre elles, de nature procédurale, nécessitent une « mise en musique » sur l'ensemble du territoire français de la façon la plus homogène possible. Par conséquent, « *il est un domaine où, dans tous les cas de figure, une étude d'impact est indispensable, c'est bien celui des procédures et de l'organisation administrative* »⁽¹⁾. Parfois, la question juridique n'est que subsidiaire par rapport aux enjeux d'organisation ou de gestion du changement, qui exigent alors une visibilité que peut, seule, apporter une étude d'impact. Ainsi, pour chaque idée de simplification, les objectifs poursuivis devraient être explicités *ex ante* ; les bénéficiaires clairement identifiés ; les impacts, notamment budgétaires et organisationnels, connus.

Pour autant, lorsque des mesures de simplification sont retenues dans une loi de simplification, le sujet de l'étude d'impact n'est pas épuisé par ces éléments d'impact simplifiés. Dans tous les cas, la loi devra, globalement faire l'objet d'une étude d'impact.

Proposition n° 26 :

Prévoir des éléments d'impact simplifiés pour chaque mesure de simplification envisagée.

(1) Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *op. cit.*

À la demande du Secrétaire d'État chargé de la Prospective, l'Inspection générale des finances a remis un rapport sur l'élaboration d'un outil permettant de calculer les coûts administratifs d'une réglementation⁽¹⁾. Cet outil informatique, dénommé OSCAR, va devenir un élément essentiel dans l'élaboration des études d'impact. Et, s'il vient en appui du développement d'une culture de l'évaluation *ex ante*, son utilisation sera particulièrement bienvenue pour analyser les gains d'une simplification.

Proposition n° 27 :

Développer rapidement l'outil informatique OSCAR d'évaluation des coûts administratifs d'une réglementation.

Sur les questions proprement juridiques, l'étude d'impact doit permettre de s'interroger sur une notion délicate : comment apprécier la « simplicité » d'un texte ? Il est difficile de se prononcer sur une définition universellement valable *a priori*, même si « un élément de réflexion peut être apporté par le concept du “bon père de famille” [...] la transposition de cette fiction juridique [...] signifierait que le bon père de famille correspond, dans le domaine législatif [...], à un standard, le citoyen qui comprend les règles auxquelles il est soumis »⁽²⁾. Quoi qu'il en soit, il semble évident que la simplification repose, en partie, sur un certain pragmatisme et il est important de s'interroger, *in concreto*, sur chaque mesure proposée, ce que doit justement permettre l'étude d'impact.

Le vecteur législatif de la simplification doit s'ancrer dans le paysage institutionnel

De la bonne utilisation des lois de simplification

Les lois de simplification permettent, tant au Gouvernement qu'au Parlement, de marquer leur détermination à mener une véritable politique de simplification. Surtout, leur cohérence et leur lisibilité lui apportent une crédibilité accrue vis-à-vis des structures administratives, des citoyens ou des entreprises.

La loi de simplification demeure pertinente, d'autant plus que la tâche de simplification n'a pas vocation à s'arrêter. Au mieux, elle aura tendance à diminuer en intensité dès lors que le dispositif relatif aux études d'impact et à un meilleur mûrissement de la norme sera entré dans les mœurs et correctement appliqué. Néanmoins, le besoin de simplification ne s'effacera pas, notamment parce que certaines dispositions vieillissent, ou encore en raison de la progression des nouvelles technologies qui permettent de renouveler la relation avec l'usager et aussi, tout simplement, du fait de la production d'un flux constant de droit. Le travail de simplification a d'ailleurs ceci de déroutant que l'ouvrage

(1) Inspection générale des finances, *Rapport sur l'élaboration d'un outil d'évaluation des coûts administratifs d'une réglementation*, 2007.

(2) Aude Zaratny, « Codification et simplification du droit », *LPA*, n° 104, 24 mai 2007, p. 9.

paraît devoir toujours être remis sur le métier. C'est pourquoi la nécessité de concevoir des instruments de simplification permettant une action plus systématique s'impose.

À ce titre, les avantages de la loi de simplification sont nombreux. Elle permet de traiter à la fois de sujets importants de modernisation mais aussi de corriger de nombreuses dispositions législatives mal rédigées, dépassées ou même de petites « scories » qui, bien que mineures, peuvent être source d'insécurité juridique.

En un seul texte, donc en un seul passage au Conseil d'État et un seul débat au Parlement, sont regroupées des mesures de tous les ministères, qui devraient, autrement, les porter par eux-mêmes. Elle est donc économe du temps du Gouvernement et du Parlement. Par ailleurs, les mesures sont, pour la plupart, consensuelles et le débat parlementaire est rapide⁽¹⁾.

De surcroît, les lois de simplification pourront servir à mettre rapidement en œuvre les réformes décidées dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ou à adopter les dispositions législatives qui découlent de la MRCA.

Il convient enfin de noter que les lois de simplification doivent se garder de deux types de dispositions. En premier lieu, il ne suffit pas que certaines dispositions se disent de « simplification » pour qu'elles le soient réellement. Ainsi, la méthode de simplification par ordonnances a parfois permis un « effet d'aubaine législatif » : le Gouvernement demandait une habilitation mais l'ordonnance publiée *in fine* n'avait qu'un lien lointain avec l'entreprise de simplification (*cf. supra* exemple des **PPP**). De telles dispositions ont pu prêter le flan à la critique de lois de simplification « fourre-tout ».

En second lieu, les lois de simplification n'ont pas vocation à réformer un pan entier de l'action publique, tel que la réduction drastique de nombre de statuts particuliers de la fonction publique ou encore la simplification du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. De telles réformes doivent probablement être menées, mais, en tant que telles, pas dans le cadre d'une loi de simplification.

Trois questions ont toutefois été soulevées à propos des lois de simplification : leur périodicité, leur organisation interne et la nécessité de recourir aux ordonnances pour simplifier le droit.

Prévoir, au minimum, une loi de simplification par an

L'idéal serait de pouvoir compter sur deux textes par an en la matière. En tout état de cause, une loi de simplification par an apparaît comme un minimum. L'expérience de ces cinq dernières années démontre que ce rythme peut être maintenu.

En outre, il serait difficile d'ancrer dans le paysage institutionnel un renouvellement continu de l'effort de simplification des procédures, de clarifica-

(1) Le débat parlementaire sur la loi de simplification du 20 décembre 2007 a duré 4 heures à l'Assemblée nationale et 4 heures au Sénat.

tion des textes et d'abrogation des dispositions obsolètes si le Parlement n'était pas en mesure de se pencher sur cette question au moins une fois par an.

L'examen périodique du droit d'une telle ampleur nécessite une réelle volonté politique. La Commission des Lois de l'Assemblée nationale a fait de la simplification un de ses chantiers prioritaires. Il se poursuivra donc naturellement tout au long de la législature.

Proposition n° 28 :

Prévoir, au minimum, une loi de simplification par an.

Structurer les lois de simplification

L'organisation interne des lois de simplification a été et doit rester l'un de ses atouts. Ainsi, il apparaît indispensable que ces lois comprennent, à l'instar, des deux propositions de simplification examinées depuis le début de la XIII^e législature un plan et des thèmes : simplifications en faveur des citoyens et des usagers des administrations ; simplifications en faveur des entreprises et des professionnels ; simplifications des règles applicables aux collectivités territoriales et aux services publics. Les lois de simplification conservent donc une cohérence, contrairement aux anciennes lois «DD» - portant diverses dispositions - qui regroupaient sans aucun fil directeur des dispositions éparées.

Il n'est pas certain, pour autant, que cette présentation soit la plus lisible, notamment lors du débat parlementaire. En effet, la loi ne comporte pas de hiérarchie entre ses mesures. Ainsi, une mesure d'importance mineure (correction d'une «scorie») jouxte une mesure exemplaire de la simplification (suppression d'une autorisation, révision d'une procédure, etc.). À l'avenir, les lois devront donc être présentées en trois parties, la première concernant les mesures substantielles de la simplification, la seconde concernant des mesures modestes, de correction ; chacune d'entre elles pouvant se diviser pour tenir compte des thèmes énoncés ci-dessus. Enfin, une troisième partie comportera les mesures d'abrogation des dispositions obsolètes. Ce chantier, amorcé avec la loi du 20 décembre 2007, doit être poursuivi car il permet de nettoyer, en profondeur, notre ordonnancement juridique, de clarifier le droit et de lutter contre une logique de sédimentation. Le sénateur Bernard Saugey, rapporteur de cette loi au Sénat⁽¹⁾, notait d'ailleurs : «*L'abrogation des textes superflus est une piste encore largement inexplorée et qui vise à combattre le risque d'empilement des textes de nature à affecter la lisibilité du droit applicable*».

Proposition n° 29 :

Organiser les lois de simplification en trois parties :

- 1) les mesures les plus significatives de simplification ;*
 - 2) les mesures de clarification et de corrections ;*
 - 3) les abrogations de dispositions devenues sans objet ou obsolètes.*
-

(1) Bernard Saugey, *op. cit.*

L'idée d'une loi de simplification par grand secteur de l'action publique a également été émise. Par exemple, le Parlement vient de voter une loi de simplification du droit de la chasse et s'apprête à examiner une loi de simplification du droit de l'agriculture. De telles lois sont bienvenues dans la mesure où elles ont une vraie cohérence et où elles renforcent la capacité de mobilisation administrative. Toutefois, le nombre de mesures nécessaires pour élaborer une loi autonome ne semble pas devoir être atteint dans tous les champs des politiques publiques. Il est évident que tous les ministères peuvent fournir, chaque année, quelques mesures de simplification ; en revanche, constituer une loi *ad hoc* et homogène constitue un travail d'une autre ampleur. En tout état de cause, en matière de méthode, l'étude systématique de pans entiers du droit ne peut être que bénéfique à l'exercice de simplification.

Un recours limité aux ordonnances de simplification

En 2003, le chantier de la simplification s'ouvrait et apparaissait à la fois vaste et urgent. Le Conseil constitutionnel estimait d'ailleurs « *qu'en l'espèce l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation dans un délai raisonnable du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre la codification* »⁽¹⁾. Le Gouvernement a donc préféré avoir recours à la technique de l'habilitation lui permettant ainsi de simplifier le droit par ordonnances. De fait, les ordonnances sont encore un vecteur pertinent pour les réformes les plus techniques ou celles aux enjeux procéduraux importants ; il en va de même pour la codification.

Toutefois, il n'est pas satisfaisant que le Parlement se dessaisisse trop fréquemment de sa compétence, d'autant plus qu'il paraît de bon sens que le législateur s'attache à défaire les complexités qu'il a lui-même créées. En outre, l'ordonnance présente le désavantage de traduire « *le plus souvent le point de vue unilatéral de l'administration, ou plus exactement des administrations centrales, les plus éloignées des réalités du terrain. Cela conduit souvent à privilégier l'efficacité technique des mesures au détriment de la prise en considération de leur impact social ou politique* »⁽²⁾. Avant de venir en discussion devant le Parlement, les mesures de simplification doivent être suffisamment expertisées. Or, le recours à des ordonnances pour quasiment toutes les mesures, comme c'était le cas dans la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, peut laisser penser que celles-ci sont insuffisamment mûries. Et, de fait, le Gouvernement a finalement renoncé à publier certaines des ordonnances pour lesquelles il avait demandé une habilitation.

Le bon équilibre entre dispositions législatives et dispositions prises par ordonnances a été trouvé, en l'état actuel du texte, par la proposition de loi actuellement en cours de navette. Les mesures les plus techniques, comme le « nettoyage » des textes mentionnant soit la Direction générale des impôts (DGI), soit la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), suite à la fusion de ces deux directions dans le cadre de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), ou encore « *les dispositions portant sur la sécurité applicable au transport par canalisation de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques* » seront effectivement prises par

(1) Décision 2003-473 DC du 26 juin 2003, loi habilitant à simplifier le droit.

(2) Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *op. cit.*

ordonnances. En revanche, la très grande majorité des autres dispositions figurent dans la loi. Ces mesures sont souvent consensuelles mais leur discussion directement devant la représentation nationale permet d'assurer un débat public, notamment pour des réformes de fond.

En définitive, il convient de ne pas rejeter tout recours aux ordonnances mais de le restreindre aux seuls sujets réellement techniques. La loi de simplification doit rester le vecteur normatif premier de la simplification afin de lui donner lisibilité et cohérence.

Proposition n° 30 :

Recourir aux ordonnances de simplification pour les seules mesures techniques ou procédurales.

Développer les outils de simplification de nature réglementaire et organisationnelle

Au-delà de la loi de simplification, deux autres pistes méritent d'être poursuivies au titre de la simplification.

Tout d'abord, sur le modèle des lois, des décrets de simplification devraient voir le jour. En effet, comme l'ont très bien démontré les contributions du site «Simplifions la loi», de nombreuses mesures de simplification nécessitent seulement l'adoption d'un acte réglementaire. À ce titre, un ou deux décrets, à vocation générale, devraient être publiés chaque année. Par ailleurs, les décrets d'application des lois de simplification doivent également être publiés le plus rapidement possible après la promulgation de ces lois.

Proposition n° 31 :

Mettre en place des décrets de simplification sur le modèle des lois de simplification.

Ensuite, la politique de simplification peut s'exprimer autrement que par la modification du droit. La loi de simplification est un outil, essentiel certes, mais pas unique de la politique de simplification. L'amalgame doit être évité, sous peine de réduire inutilement la portée de cette politique. « Une partie considérable et largement inexplorée de la démarche de "simplification" ne requiert aucune évolution du droit »⁽¹⁾. Par exemple, l'administration fiscale a conduit le programme « Pour vous faciliter l'impôt » en faisant preuve d'une « grande économie normative ». Un changement d'organisation interne, la diffusion de bonnes pratiques peuvent, aussi bien que la simplification par le droit, aboutir à de réelles avancées, ressenties comme des simplifications par les usagers. De même, « le renouveau du thème de la qualité sous forme d'engagements de service, de chartes de qualité et de certification est également un puissant facteur de simplification. Car la démarche

(1) Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *op. cit.*

qualité, qui vise à améliorer la satisfaction des destinataires du service, suppose une bonne connaissance de leurs attentes et une réorganisation des processus en partant de la relation avec les clients et en remontant tout au long de la chaîne de travail. Elle est souvent l'occasion de simplifications au bénéfice des usagers»⁽¹⁾. La simplification passe donc également par une démarche de gestion publique.

Faire vivre et mettre en œuvre la simplification au plus près du terrain

Une fois identifiées et votées, les mesures de simplification doivent encore faire l'objet d'une mise en œuvre concrète sur le terrain, là où les citoyens et les usagers pourront constater effectivement que la simplification du droit a entraîné une simplification des pratiques administratives. Or, l'Administration, comme toute grande structure, a besoin d'un temps d'adaptation et d'apprentissage.

Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CERCSP), à l'occasion de son rapport sur la loi de simplification de 2003, s'était particulièrement intéressé à cette question. Il avait souligné l'absence d'un suivi et d'une structure de pilotage *ad hoc* : «*Vue des acteurs de terrain qui sont chargés de la mettre en œuvre, la politique de simplification est affectée globalement d'un grave défaut de lisibilité, dans la mesure où les dispositions sont noyées dans la masse d'informations et de prescriptions qu'ils reçoivent quotidiennement comme toutes les administrations déconcentrées.*

Ce phénomène est aggravé par l'absence de pilotage coordonné de la mise en œuvre des mesures de simplification par les services chargés de la réforme de l'État et par les administrations centrales.

En premier lieu, lorsqu'une modification législative - ou par ordonnance - intervient, il faut veiller à ce que tous les textes d'application soient pris rapidement. Un retard excessif dans l'application prive de crédibilité la réforme - ce qui est vrai, d'ailleurs, pour toute réforme.

C'est lors de la mise en place de la simplification au plus près des usagers que l'étude d'impact prend tout son sens. En effet, la politique de simplification génère, à court terme, des coûts organisationnels, notamment de formation, d'accompagnement, de communication, qui, s'ils sont identifiés en amont, permettent une plus grande célérité dans l'application effective de la réforme. Par ailleurs, le calcul de ces coûts permet de s'interroger sur le bien-fondé d'une réforme : les gains attendus sont-ils vraiment supérieurs aux coûts de mise en œuvre ? Comment atteindre le même résultat de façon la plus économe ? Par ailleurs, pour amortir au mieux ces coûts, il est primordial que les dispositifs vivent dans le temps ; ce qui donne une raison de plus au besoin d'études d'impact.

(1) Michel Le Clainche, «Du discours sur la simplification au management de la simplicité», in *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, février 2003.

La question du suivi de la simplification est à la fois structurelle et organisationnelle. Elle mérite une structure dédiée qui travaille selon des méthodes préétablies. À ce titre, les travaux du CECRSP fournissent un cadre utile qui mériterait d'être repris. Celui-ci rappelle que « *l'efficacité du pilotage est la clef du succès de la réforme. C'est la pierre d'achoppement de toute stratégie, notamment de changement dans les organisations* ».

Au niveau organisationnel, des actions de formation, de mise en réseau et d'animation des services déconcentrés, de mutualisation des retours sur expérience et de dissémination des pratiques innovantes doivent être lancées et gérées par les administrations centrales chargées du suivi de la réforme. De fait, une mise en œuvre efficace repose sur des acteurs motivés. Or, il est impossible de faire naître cette motivation sans un accompagnement adéquat.

L'association des services déconcentrés et décentralisés aux réformes, c'est-à-dire de tous les acteurs qui conduisent des politiques publiques sur le terrain, est primordiale. Ils sont un relais nécessaire pour la remontée d'idées de simplification ; par symétrie, ils constituent également un point d'entrée obligatoire pour la mise en œuvre. De même, ces structures sont capables de communiquer efficacement à destination des usagers pour leur expliquer leurs nouveaux droits, les nouvelles procédures, etc.

Enfin, les mesures mises en œuvre doivent être évaluées *ex post*. Il apparaît également nécessaire de prévoir, à intervalles réguliers, des retours sur expérience afin de mutualiser les bonnes pratiques, d'identifier les blocages ou, au contraire, les dispositifs les plus avancés. Une telle méthode assurerait probablement une application plus uniforme sur tout le territoire. Les priorités seraient alors susceptibles d'évoluer et la mise en œuvre s'adapterait de façon souple en fonction des besoins identifiés.

Ce dispositif d'évaluation serait, *in fine*, complété par une mesure des conséquences économiques et financières de la simplification, notamment des gains obtenus, suite à la simplification.

Une mise en œuvre défailante décrédibilise durablement la politique de simplification. Pour autant, les mécanismes de suivi décrits ci-dessus méritent d'être relativisés et proportionnés aux simplifications envisagées. Toutes ne méritent pas le même suivi et le même engagement de moyens. Surtout, rien ne pourra être fait sans une structure administrative forte.

Proposition n° 32 :

Mettre en œuvre un dispositif de suivi et d'évaluation ex post des mesures de simplification sur le terrain.

Un nouveau portage politique et administratif de la simplification est indispensable

À chaque étape de la politique de simplification, le besoin d'une structure pilote forte est apparu, que ce soit pour faire émerger des idées de simplifications, pour les expertiser, pour les insérer dans des textes normatifs ou encore pour les rendre effectives.

La politique de simplification doit reposer sur des structures ministérielles *ad hoc*

Il est important que chaque ministère s'empare de la politique de simplification et s'organise en conséquence, à l'image de ce qui existe, par exemple, au ministère de l'Agriculture. Une organisation spécifique lui a permis de présenter, chaque année, des mesures importantes de simplification, notamment aux bénéfices des professionnels de l'agriculture et de la pêche.

Concrètement, il s'agit de placer auprès du secrétaire général du ministère concerné une « Mission simplifications », composée de membres des corps du contrôle du ministère, en raison de leur indépendance et de leur fine connaissance du ministère et de ses procédures, et de représentants de chaque direction, en raison de leurs compétences techniques. Des personnalités extérieures peuvent y être associées. Cette Mission serait, bien évidemment, pérenne et tout entière consacrée à cette tâche. Pour certaines directions techniques, un inspecteur général du ministère pourrait être placé auprès du directeur afin de coordonner l'action de simplification. D'autres schémas sont également envisageables. Par exemple, la DGFIP comprend, en son sein, une « Mission simplifications ».

L'élément primordial tient à la pérennité de la structure et au fait qu'elle est pleinement consacrée à sa tâche. Elle a, d'abord, vocation à organiser la remontée d'informations, en lien avec les services déconcentrés tout en prenant soin d'aller vers le public, et à établir les programmes de simplification. Dans un second temps, elle devra assurer le suivi effectif de la simplification en identifiant, en amont, les risques de blocage, en animant des formations et en accompagnant les agents.

Proposition n° 33 :

Créer des missions « simplifications » auprès de chaque secrétaire général dans tous les ministères.

Une nouvelle structure au service de la politique de simplification : la Commission supérieure de simplification

Une structure centrale de pilotage manque encore à ce tableau. Ces dernières années, cette structure centrale, sous la houlette du ministère chargé de la réforme de l'État, n'a cessé de changer de visage - en moyenne tous les deux ou trois ans. Une telle instabilité rend impossible le suivi et la cohérence d'une politique sur le moyen terme. De fait, la simplification a connu de réels succès entre 2003 et 2005, avec la publication de deux lois de simplification, avant de connaître un relatif déclin puis d'être ravivée fin 2007.

Tenant compte de ce constat, la Mission s'est longuement interrogée sur les structures qui pourraient être en charge de la simplification. Il lui est d'abord apparu comme évident que le thème de la simplification doit nécessairement dépendre du Premier ministre. C'est une politique à la fois interministérielle par nature et au contenu fortement juridique et normatif. Le rattachement de la simplification à Bercy et la création de la Direction générale de la moder-

nisation de l'État (DGME) ont d'ailleurs coïncidé avec son effacement, compte tenu des priorités autres des ministres de l'Économie puis du Budget. En outre, la réorganisation de la DGME montre combien il convient d'être attentif à ne pas laisser le chantier de la simplification dépendre des aléas de l'organisation administrative. De fait, la DGME semble particulièrement accaparée par la RGPP. Enfin, seul un organisme **non créateur de normes** peut avoir la légitimité pour imposer aux organes de l'État une révision sévère et constante de l'existant.

Dès lors, la simplification pourrait être rattachée à la sphère du Premier ministre. Elle reposerait sur un binôme composé du Secrétariat général du Gouvernement et d'une nouvelle entité créée sur le modèle de la Commission supérieure de codification (CSC). Cette Commission supérieure de simplification fonctionnerait selon un principe identique et serait spécifiquement dédiée à la tâche de simplification. Son secrétariat serait assuré par le SGG, elle serait formellement présidée par le Premier ministre et vice-présidée par une personnalité reconnue. Elle serait dotée d'un rapporteur général et des rapporteurs particuliers seraient désignés pour suivre le programme de simplification d'un ministère ou d'un secteur précis de l'action publique.

À l'image de la CSC, cette Commission comprendrait des membres permanents, issus de la fonction publique, de la société civile (entreprises, syndicats, associations), de l'université et du Parlement. Elle pourrait s'associer, si besoin est, des groupes d'experts.

Le Conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA)⁽¹⁾ créé par la loi du 2 juillet 2003 et le Conseil pour la simplification du langage administratif (COSLA) seraient intégrés à la nouvelle structure, ce qui permettrait de leur donner un nouveau souffle, tout en confiant à une structure administrative unique l'ensemble des compétences en matière de simplification. Le COSA n'a plus aucune activité malgré des débuts prometteurs. Cette fenêtre ouverte sur la société civile a probablement pâti de n'être qu'une structure de consultation sans possibilité d'action et d'intervention. Une structure visible et identifiée serait donc chargée de porter les sujets de simplification tout en disposant d'un relais fort, tant politique qu'administratif, par le biais des services du Premier ministre. Quant aux missions du COSLA, un groupe de travail *ad hoc* composé de linguistes aurait pour mission principale **la lisibilité et la simplification des formulaires**. Les questions de langue administrative relèvent, pour leur part, des commissions de terminologie et de néologie.

Proposition n° 34 :

Créer une Commission supérieure de simplification, sur le modèle de la Commission supérieure de codification, rattachée au Premier ministre.

(1) L'article 1^{er} de la loi de 2003 avait donné au Conseil d'orientation de la simplification administrative la mission de formuler « *toute proposition pour simplifier la législation et la réglementation ainsi que les procédures, les structures et le langage administratifs* ». Le décret constitutif du Conseil d'orientation de la simplification administrative lui avait également confié les missions de donner un avis sur les programmes annuels de simplification, de donner un avis sur le rapport annuel sur la politique de la simplification adressé au Parlement. Il pouvait être saisi pour avis sur toute mesure de simplification.

Cette Commission supérieure de simplification aurait des missions de plusieurs ordres. En premier lieu, elle centraliserait et expertiserait les programmes de simplification en lien avec les structures ministérielles chargées de ces sujets. Sa vocation est d'avoir un rôle incitatif d'accompagnement des ministères, toujours selon le parallèle établi avec la CSC qui veille sur l'action des équipes de codification. Bien évidemment, au-delà de son rôle d'impulsion, elle doit elle-même constituer une force de proposition. Il importe que, à ce titre, elle se constitue une doctrine et que son site Internet soit un lieu privilégié pour déposer des idées de simplification.

En revanche, il revient au Premier ministre de déterminer s'il souhaite que la Commission prépare les lois de simplification; ce qui devrait avoir pour conséquence de la doter de juristes permanents. Enfin, elle serait également chargée de veiller à la mise en œuvre effective des mesures de simplification sur le terrain. Il serait, par ailleurs, probablement nécessaire que cette Commission supérieure puisse connaître suffisamment en amont des principaux projets de lois et de décrets afin qu'elle dispose d'un droit d'alerte sur la qualité de la législation et de la réglementation, de sorte que le flux n'introduise pas à nouveau des complexités inutiles. Le lien étroit de cette Commission avec le SGG devrait lui permettre de jouer ce rôle. Cette remarque s'applique également aux missions ministérielles.

La question d'un Secrétariat d'État à la simplification auprès du Premier ministre a été évoquée lors des travaux préparatoires du présent rapport. Il a finalement semblé que cette décision relevait, *in fine*, de la décision du Premier ministre. En tout état de cause, une structure administrative, surtout dans ses premiers temps, nécessite un appui politique fort. Les récents progrès en matière de réforme réglementaire, de qualité et de simplification du droit obtenus au Royaume-Uni l'ont été grâce au soutien sans faille, pendant plusieurs années, de Tony Blair lui-même. Toutes les structures politiques et administratives ont été placées auprès de lui jusqu'à récemment. Le *Better Regulation Executive* est maintenant auprès du ministère des Entreprises mais continue d'avoir des correspondants auprès de chacun des ministres – un secrétaire d'État⁽¹⁾ chargé de la réforme réglementaire est placé auprès de chacun des ministres - et garde la haute main sur un comité interministériel d'arbitrage.

De même, en Allemagne, «*la Chancellerie dispose également en son sein d'un coordonnateur chargé au sein du Gouvernement fédéral de la simplification administrative et ayant rang de secrétaire d'État. C'est à lui que revient le soin de mettre en œuvre et de coordonner la politique de simplification administrative [...] et de fixer les objectifs quantitatifs de réduction de la charge administrative. Cette cellule compte une dizaine de personnes*»⁽²⁾. En Allemagne, comme dans d'autres pays, c'est bien la combinaison d'une «*forte volonté politique s'appuyant*

(1) Les secrétaires d'État au Royaume-Uni sont des personnalités politiques, issues de la majorité, mais leur nombre est nettement supérieur à celui de la France et le contenu de leur mission beaucoup plus restreint. Ils ne participent pas au Conseil des ministres.

(2) Yves-Marie Doublet, «La simplification du droit en Allemagne», in *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, juin 2008.

sur des moyens administratifs significatifs»⁽¹⁾ qui a permis d'engager une réduction de la charge administrative et une simplification des normes de grande ampleur.

Comme le rappelait le député Étienne Blanc : «*Sans une impulsion forte de chaque ministre, le risque d'enlisement n'est pas écarté*».

(1) Yves-Marie Doublet, *op. cit.*

Une accessibilité du droit applicable encore insuffisante

L'accessibilité du droit applicable est encore insuffisante, en particulier pour ses composantes locale, européenne et internationale.

Le travail de codification doit être poursuivi car il constitue un facteur de plus grande lisibilité et d'accessibilité de notre droit

La codification est une technique efficace d'amélioration de la lisibilité du droit

La codification est une pratique juridique connue de longue date en France. Les codes napoléoniens ont contribué à fonder notre droit moderne. Dans son acception récente, la codification a été relancée en 1989 avec la création de la Commission supérieure de codification (décret n° 89-647 du 12 septembre 1989). Plusieurs étapes ont marqué ce travail. En premier lieu, une circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires et au programme général de codification fixe à la fois les règles, les méthodes et un programme précis de codification. Pour réaliser ce programme ambitieux, le Gouvernement a eu recours, à partir de 1999, aux ordonnances de codification. Les lois de simplification du droit de 2003 et 2004 comportaient également des habilitations à codifier par ordonnances. La volonté politique qui a animé cette démarche lui a permis de connaître un réel succès puisque trente-trois codes ont été refondus et près d'une vingtaine sont parus. Par ailleurs, certains codes n'ont, pour l'instant, pas été publiés pour des raisons d'opportunité, comme le Code de l'administration⁽¹⁾, ou de difficultés juridiques, comme le Code des transports.

La codification a fait ses preuves comme technique de rationalisation, d'organisation et de présentation de pans entiers du droit. Elle est un outil d'amélio-

(1) Pascale Gonod, «La codification de la procédure administrative», in *AJDA*, 2006, p. 489.

ration de l'accès et de la lisibilité de la réglementation car elle permet de regrouper des textes épars tout en les clarifiant, par l'actualisation de leur terminologie, et en les reclassant conformément à la hiérarchie des normes. Elle évalue la cohérence des textes entre eux et permet ainsi une harmonisation de l'état du droit. Si la doctrine s'est beaucoup affrontée sur les mérites de la codification à droit constant, le Conseil constitutionnel a déclaré qu'elle était de nature à satisfaire « *l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* » (DC, 16 décembre 1999, *Codification par ordonnances*). C'est pourquoi, le chapitre I^{er} de la loi DCRA⁽¹⁾ porte l'accès aux règles de droit. L'article 2 fixe la règle selon laquelle « *les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit* » et l'article 3 porte sur le contenu et la méthode de la codification à droit constant⁽²⁾. **In fine, la codification a vocation à remédier au problème récurrent de la dispersion des textes juridiques.**

Mener rapidement à terme les codifications en cours

Compte tenu du nombre de codes publiés depuis une dizaine d'années, cette entreprise semble entrer dans une nouvelle phase tant dans son contenu que dans sa méthode. Toutefois, il convient encore de publier certains codes à droit constant dont l'élaboration est toujours en cours. Ces codes sont le Code des transports et le Code de l'énergie pour lesquels les retards sont d'ordre technique et juridique. La publication du Code de la fonction publique se heurte, quant à elle, à une question d'opportunité. En effet, les quatre grandes lois fondatrices du statut relatives aux droits et obligations des fonctionnaires (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983), à la fonction publique de l'État (loi n° 84-16 du 11 janvier 1984), à la fonction publique territoriale (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) et à la fonction publique hospitalière (loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) regroupent déjà l'essentiel, mais, il faut le souligner, pas la totalité, des dispositions législatives applicables aux fonctionnaires. En revanche, les dispositions réglementaires sont particulièrement éparpillées et apparaissent peu accessibles, y compris aux professionnels. À ce titre, il apparaît primordial que la codification et la rationalisation d'une matière intéressant un nombre important de nos concitoyens soient rapidement menées à son terme.

À droit non constant, le Code des métiers et de l'artisanat, également en cours d'élaboration, doit encore être publié.

Proposition n° 35 :

Publier, dans les meilleurs délais, les codes actuellement en cours d'élaboration : le Code des transports, le Code de l'énergie, le Code de la fonction publique ainsi que le Code des métiers et de l'artisanat (à droit non constant).

(1) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA).

(2) Article 3 de la loi DCRA : « *La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes. / Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit* ».

Des codifications ou des refontes de codes urgentes

La publication d'un Code général de la commande publique devient urgente devant l'éparpillement du droit applicable à cette matière : Code des marchés publics, ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics, loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence, etc. De surcroît, la commodité d'un code purement réglementaire du fait d'une habilitation - d'ailleurs contestée par une partie de la doctrine - d'un décret-loi de 1938 est largement battue en brèche du fait qu'une grande partie des textes régissant aujourd'hui la commande publique relève du droit communautaire et ne peuvent, de toute façon, pas être aisément modifiés.

Il serait d'ailleurs envisageable que la première partie d'un Code général de la commande publique soit consacrée au droit commun des contrats de l'administration. *In fine*, cet exercice doit aussi conduire à réduire le nombre de contrats et de mieux harmoniser le droit national et le droit communautaire.

Également à droit non constant, il faudrait rapidement mettre en chantier la refonte du Code général des impôts (CGI) qui est devenu difficilement lisible. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs censuré une partie de la loi de finances pour 2006, qui modifiait ce Code, sur le plafonnement de certains avantages fiscaux dans les termes suivants : « *Considérant qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789 [...]. Considérant que la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées ; que les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux* ». Le rapport Fouquet de 2008 sur la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables préconisait également une refonte du CGI à horizon de trois ans. Cette réforme nécessiterait une décision forte du Premier ministre et des moyens à la hauteur de cette ambition. Elle devrait, comme c'est le cas pour la refonte du Code électoral, être menée en association avec les deux assemblées parlementaires. Le besoin de refonte du CGI est aussi souligné par le vice-président du Conseil d'État dans ses propositions à la Mission.

En tout état de cause, la refonte du CGI contribuera à rendre le droit fiscal plus lisible et plus accessible mais, étant complexe par nature, il n'en sera pas nécessairement plus simple.

La codification à droit non constant peut se révéler nécessaire pour certains pans du droit. Toutefois, la Commission supérieure de codification note que « *s'il appartient au codificateur de procéder à de menues adaptations, les réformes substantielles ne sauraient échapper au processus normal d'élaboration des textes* » (18^e rapport annuel). Si la technique même de la codifica-

tion plaide pour que le Gouvernement soit habilité à codifier par ordonnance, il importe effectivement que le Parlement soit étroitement associé aux travaux menés, étant donné que sa ratification n'intervient qu'*a posteriori* même si elle est, depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, expresse.

Proposition n° 36 :

Publier, à droit non constant, le Code général de la commande publique (cf. proposition n° 16 relative aux marchés publics).

Refondre le Code général des impôts.

Assurer la « maintenance » régulière des codes

Lors de son audition, le vice-président de la Commission supérieure de codification, Daniel Labetoulle, a particulièrement insisté sur la maintenance des codes. En effet, il s'agit désormais moins de publier de nouveaux codes que d'actualiser et de maintenir la qualité de ceux existants. Le 18^e rapport de la Commission supérieure de codification pour l'année 2007 remarquait d'ailleurs que l'instabilité normative s'est accrue et que le nombre d'articles des codes qui ont été créés, modifiés dans leur substance, affectés par un changement de numérotation ou supprimés s'est élevé à « 16 % des articles en 2006, 17 % en 2005, 16,2 % en 2004 ». Et la Commission ajoute : « *Faute de vigilance, la structure, la cohérence et l'exactitude des renvois d'un code peuvent être rapidement altérées et sa lisibilité fortement amoindrie. Préalablement à toute modification d'un code, il est essentiel de vérifier en amont que la modification envisagée pourra s'y intégrer dans le respect des règles d'intelligibilité et d'accessibilité. Sinon, tout le travail de codification risque d'être rapidement remis en cause. Il est donc nécessaire soit qu'une équipe de maintenance reste en place après l'achèvement d'un code pour assurer ce travail, soit que les directions ou services juridiques des ministères assument cette mission en veillant à ce que les moyens appropriés soient dégagés* ».

De fait, la consolidation apparaît comme le principal défi de la codification⁽¹⁾, le rapport Mandelkern de 2003 notait déjà que « *le succès et l'efficacité de ce mode de présentation des textes risquent d'être mis en cause par l'évolution rapide du droit qui bouleverse les structures et l'organisation des codes* ».

Par exemple, depuis 1996, une « Mission légistique », placée auprès du sous-directeur des compétences et des institutions locales de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)⁽²⁾, est ainsi chargée de la maintenance du Code général des collectivités territoriales avec des conséquences très bénéfiques en termes de lisibilité de ce code. De plus, quand bien même « *la maintenance des codes est prise au sérieux, le code n'est pourtant pas à l'abri d'une sorte de déstructuration. Les nouvelles normes ne sont pas toujours rédigées de manière à respecter*

(1) Hervé Moysan, « La codification ne résiste pas à l'épreuve de la consolidation », in *JCP G*, 3 juillet 2002.

(2) Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur.

le périmètre et le plan du code dans lesquelles elles trouvent place»⁽¹⁾. Par exemple, le nouveau Code du travail risque de subir rapidement les méfaits de ses régulières modifications s'il ne fait pas l'objet d'une maintenance efficace.

Proposition n° 37 :

Conserver, après la publication d'un code, une équipe chargée d'assurer la « maintenance » de celui-ci.

Encourager la technique de micro-codification

Le programme de codification a été à peu près entièrement réalisé. 50 % du droit français est codifié et soixante-huit codes ont été publiés. L'option retenue en 1996 de codifier **tout** le droit français ne semble plus d'actualité et, effectivement, cela n'apparaît plus nécessaire compte tenu des objectifs assignés à la codification et, en premier lieu, à l'accessibilité du droit. La codification n'est pas un but en soi, elle doit permettre une connaissance suffisante des règles de droit pour les citoyens. Or, il est des matières pour lesquelles la codification n'apporte rien.

Ainsi, dans certaines matières non encore codifiées, la voie de la micro-codification semble plus prometteuse. En effet, de nombreuses lois constituent, par elles-mêmes, des « micro-codes » dans la mesure où elles regroupent tout le droit applicable dans une matière, il n'apparaît donc pas nécessaire de les codifier. Dans son 17^e rapport annuel, en 2006, la Commission supérieure de codification (CSC) cite le cas de la loi « Informatique et Libertés » ou de celui de la loi sur le Médiateur de la République. Ces lois sont clairement identifiées par les citoyens et la codification pourrait avoir l'effet inverse de celui recherché.

Par exemple, l'idée d'un Code de l'administration a été abandonnée pour des raisons d'opportunité : la matière ne semblait pas avoir assez de substance propre pour être codifiable. En revanche, il est tout à fait possible de faire de la loi DCRA⁽²⁾, une « loi-code » où serait regroupé l'ensemble des dispositions législatives générales intéressant les citoyens, constituant alors un « mini-code » des relations administrations/citoyens et des droits et obligations de ces derniers, sans que cela se présente formellement comme un code.

De même, l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs a regroupé toutes les dispositions applicables à ce champ du droit, hormis celles de l'article 1^{er} du Code civil, et a abrogé les multiples textes, anciens de surcroît, qui en traitaient.

Par ailleurs, des recueils ou des guides pratiques permettraient d'atteindre aussi efficacement l'objectif d'accessibilité de la norme pour certaines matières. La CSC suggérait d'ailleurs dans son 17^e rapport annuel (2006) de substituer à des « mini-codes » sans substance propre, des guides ou des recueils de textes, qui n'ont pas un effet déstructurant du travail de codification déjà accompli.

(1) Aude Zaradny, « Codification et simplification du droit », in *LPA*, 24 mai 2007.

(2) Cf. note 74.

Annexer le droit international et le droit communautaire à nos codes

« Une des limites de la codification est qu'elle ne concerne pas le droit international et le droit communautaire »⁽¹⁾. Le droit positif interne ne reflète pas l'ensemble du droit applicable : un code n'est pas tout. L'absence d'intégration de ces autres sources de droit dans nos codes rend très difficile une connaissance synthétique des normes qui s'imposent à chacun.

Le droit international et le droit communautaire sont, par ailleurs, difficilement accessibles par le biais d'autres sources. Même les codes d'éditeurs ne leur consacrent pas toujours une place importante. Et, si la Commission européenne a entrepris un réel effort pour codifier son propre corpus juridique et s'attache, dans le cadre du programme « Mieux légiférer », à faciliter l'accès au droit par le biais du site EUR-LEX, celui-ci apparaît particulièrement obscur, y compris pour les praticiens du droit.

Lors de son audition, le président Daniel Labetoulle remarquait que, juridiquement, « on ne peut codifier que ce que l'on est compétent pour édicter ou abroger » et il ajoutait que c'est « une insatisfaction permanente de la codification ». On ne peut donc pas, à proprement parler, « codifier » le droit international ou le droit communautaire. En revanche, « il est possible de faire figurer certains de ces textes en annexe de code, comme c'est le cas pour le règlement sanitaire international dans le Code de la santé publique »⁽²⁾. Ainsi, une annexe aux codes pourrait mentionner les règlements et directives communautaires ainsi que les textes internationaux applicables à la matière codifiée. Cette liste des textes normatifs supranationaux applicables à ladite matière - et non les textes eux-mêmes - permet de donner une vision d'ensemble du droit positif applicable. En droit international, il est possible de limiter ce travail aux seuls conventions et accords intéressant directement les particuliers (conventions fiscales, conventions portant sur le droit civil, conventions sur les étrangers, etc.). Cette liste indiquera les publications officielles auxquelles l'utilisateur peut se reporter et rappellera les sites officiels d'accès au droit (Légifrance et EUR-LEX). À ce titre, Légifrance est vivement incité à renforcer son réseau de liens hypertextes vers les textes communautaires et vers le site EUR-LEX.

Proposition n° 38 :

Annexer aux codes la liste des textes communautaires et internationaux applicables à la matière concernée.

« Si “quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite”, il se peut qu'il cesse définitivement de l'écouter s'il ne peut en avoir une connaissance suffisante »⁽³⁾. La codification répond parfaitement à ce besoin de connaissance du droit que ressentent les citoyens. Il convient donc de l'approfondir,

(1) Bénédicte Delaunay, « Les lois de simplification du droit », in *LPA*, 24 mai 2007.

(2) Aude Zaradny, *op. cit.*

(3) Guillaume du Puy-Montbrun et Raphaël Leonetti, « Droit accessible et droit acceptable », in *Jurisdoctoria*, n° 1, 2008.

ce qui ne signifie pas nécessairement de publier de nouveaux codes, mais plutôt d'en assurer la maintenance et, avec le temps, de les refondre. Il importe également de publier toutes les parties réglementaires encore attendues. En général, **le décalage entre parties législative et réglementaire est gravement préjudiciable à la sécurité juridique car l'application de nombreuses dispositions est incertaine**. Pour la même raison, les ratifications législatives, désormais expresses, des ordonnances de codification doivent également intervenir au plus vite afin d'éviter tout risque d'annulation.

Ne faut-il pas consacrer la règle selon laquelle la codification des parties législatives et réglementaires doit être publiée à la même date? Une telle règle pourrait figurer dans la loi et s'imposer au Gouvernement, auquel il appartiendrait d'assurer en amont l'organisation d'une telle réforme. La lisibilité du droit y gagnerait et bien des efforts seraient épargnés à tous les usagers tout en limitant considérablement leur insécurité juridique.

L'accessibilité du droit passe par un plus grand effort de pédagogie à destination de tous les usagers et par de nouvelles missions qui pourraient être confiées à Légifrance

L'effort de simplification du droit ne peut être séparé de l'amélioration de l'accès à la norme, que ce soit en amont - par une participation modernisée à son élaboration - ou en aval - par une meilleure accessibilité à la règle de droit et aux procédures. Sur ce terrain, deux pistes méritent d'être suivies. En premier lieu, l'État doit poursuivre une politique de pédagogie appropriée afin d'expliquer et de faire comprendre le droit applicable. En second lieu, il convient de donner de nouvelles missions à Légifrance afin de permettre un accès encore plus large au droit applicable.

Développer de nouvelles actions de pédagogie destinées aux citoyens

Si le site Internet Légifrance.gouv.fr est plutôt réservé à un public averti de personnes ayant une culture juridique minimale, La Documentation française a pour objectif la vulgarisation du droit et vise le grand public *via* deux portails qu'elle édite : service-public.fr et vie-publique.fr

Le portail de l'administration française service-public.fr permet la connaissance des droits et démarches en fonction de la situation à laquelle l'utilisateur est confronté. La Documentation française y propose des informations gratuites et de compréhension facile (écrites dans une langue de tous les jours) qui permettent à l'internaute d'apprendre et de mieux comprendre ses droits et ses obligations dans plusieurs domaines du droit (famille, consommation, personnes, travail, criminel, pénal) et facilitent l'accès aux services de l'administration.

Le portail vie-publique.fr est un outil de compréhension des textes juridiques qui permet de mettre en contexte des lois et de les suivre, de se repérer dans l'actualité politique, économique et sociale ; de s'informer sur les grands thèmes qui animent le débat public et de découvrir les institutions et leur fonctionnement.

La fusion de La Documentation française avec la Direction des Journaux officiels doit être l'occasion de produire des commentaires, des analyses de lois et des guides dans des domaines intéressant les préoccupations des usagers. Il s'agit de faire acte de pédagogie pour le grand public.

De même, pour améliorer la qualité, l'intelligibilité et l'accessibilité de la norme, la publication d'un texte devrait être complétée par un document explicatif et pédagogique présentant, surtout pour les textes importants en termes de conséquences sur les droits et les devoirs des citoyens, les principales dispositions dudit texte.

S'agissant du document explicatif, la réflexion actuellement engagée par le Secrétariat général du Gouvernement, pourrait conduire à publier, au *Journal officiel*, concomitamment à la loi, une explication du texte de la loi, qui n'aurait pas de valeur juridique, comme cela se fait déjà au Royaume-Uni. Ce document explicatif et synthétique, rédigé par le ministère porteur, pourrait s'inspirer des dossiers de presse de présentation des projets de loi et des communications en Conseil des ministres. Ce document explicatif de la loi constitue un simple instrument de bonne information vis-à-vis des citoyens.

Proposition n° 39 :

Publier au Journal officiel, concomitamment au texte d'une loi intéressant le grand public, un document explicatif.

De nouvelles ambitions pour Légifrance

Le portail Légifrance, service public de la diffusion et de l'accès électroniques au droit, présente l'essentiel du droit français. Il semble pourtant que l'information disponible puisse être assez largement enrichie. Le vice-président du Conseil d'État, dans une lettre du 31 octobre 2008, adressée à la Mission, constatait ainsi : « *Beaucoup a été fait sur ce terrain, notamment avec la création du portail Légifrance. En même temps, la règle de droit est devenue plus complexe et diverse. Il est donc nécessaire d'accentuer l'effort accompli* ».

Avant toute chose, il convient de distinguer les informations disponibles sur Légifrance et leur statut juridique. Le site Internet diffuse tous les textes parus au *Journal officiel de la République française* dont la version électronique est juridiquement opposable. Par ailleurs, Légifrance publie de nombreuses autres données, à caractère purement informatif, y compris les textes consolidés.

Tout ce qui est publié au *Journal officiel* se trouve sur Légifrance et a une valeur juridique. En revanche, tout ce qui se trouve sur Légifrance n'a pas nécessairement été publié au *Journal officiel* et n'a pas nécessairement de valeur juridique.

Pour cette raison, Légifrance ne diffuse pas l'ensemble des actes réglementaires des autorités administratives indépendantes. Ces autorités ont parfois l'obligation, du fait d'une disposition spécifique, de publier leurs décisions au *Journal officiel*. Cette obligation ne présente pas un caractère universel - même si le Secrétariat général du Gouvernement accueille très largement les publications de ces autorités dans le *Journal officiel*. Il en résulte un accès très partiel aux mesures réglementaires de ces autorités, qui sont pourtant, dans certaines matières, d'une grande importance pour les acteurs concernés (CSA, ARCEP, etc.).

Actuellement, Légifrance dispose d'une rubrique « Autorités administratives indépendantes (AAI) » qui se compose d'une série de liens vers les sites Internet de ces autorités. Ces sites diffusent les mesures réglementaires. Ce dispositif n'est toutefois pas satisfaisant étant donné sa grande hétérogénéité. Le Conseil d'État note que « *l'accès au droit de ces autorités est en effet assuré selon des méthodes très disparates, même si les actes en cause sont en principe publiés au Journal officiel* ».

La Mission propose donc que sur le site Légifrance soit regroupé l'ensemble des actes réglementaires des autorités administratives indépendantes, qu'ils soient publiés ou non au *Journal officiel*.

Proposition n° 40 :

Regrouper sur le site Légifrance l'ensemble des actes réglementaires des autorités administratives indépendantes.

Dans le même esprit, le Gouvernement devrait réfléchir à la publication des actes réglementaires des établissements publics administratifs. Il est probable que certains d'entre eux pourraient utilement trouver leur place sur Légifrance.

Le Conseil d'État, dans le courrier susvisé, relevait également la question de la publication des décisions d'annulation d'un acte réglementaire devenues définitives. Dès lors, il est proposé d'assurer la publicité de cette annulation dans les mêmes formes que celle mise en œuvre pour la publication de l'acte annulé - cette publication pourrait se faire sous forme abrégée. Cette option a l'avantage de s'appliquer à l'ensemble des autorités administratives qui prennent des décisions réglementaires.

Par ailleurs, pour les autorités administratives nationales, il est primordial que les mentions de ces annulations apparaissent effectivement sur Légifrance.

Proposition n° 41 :

Prévoir la publicité de l'annulation définitive d'un acte réglementaire dans une forme identique à celle mise en œuvre pour la publication de l'acte annulé.

La Direction des Journaux officiels a fourni un effort particulièrement remarquable pour fournir une consolidation, c'est-à-dire une mise à jour des textes modifiés, dans les 24 heures suivant la publication d'un texte modificateur. Cette consolidation n'est pas opposable juridiquement. Elle seule permet d'obtenir un droit réellement lisible. Cette opération est donc primordiale en termes d'accessibilité de la norme. **Il conviendrait toutefois d'indiquer clairement le statut juridique de cette information afin d'éviter toute confusion avec la seule source ayant force de droit, c'est-à-dire les textes publiés au *Journal officiel*.**

Il est, en revanche, regrettable que cette information ne soit pas complétée par des données également disponibles sur le site Légifrance. En effet, celui-ci regroupe plusieurs bases de données qui ne communiquent pas entre elles. Ainsi, le site propose sur une base l'ensemble des textes publiés au *Journal officiel* et sur d'autres la jurisprudence constitutionnelle, administrative et judiciaire. Il serait tout à fait possible que ces bases « parlent » entre elles de façon dynamique. L'opération ne semble pas techniquement très complexe et apporterait une réelle valeur ajoutée à l'information disponible pour les utilisateurs. Légifrance pourrait alors se doter d'un maillage fin de liens hypertextes permettant d'accéder aux différentes informations connectées entre elles.

Cette mission apparaît légitime dans le cadre d'un service public de diffusion du droit. En effet, pour pleinement comprendre une disposition textuelle, il est parfois nécessaire d'avoir accès à son contexte jurisprudentiel. Cette connexion entre les différentes bases de données permet donc un accès minimal à la règle de droit.

Proposition n° 42 :

Favoriser la connaissance du droit en reliant plus largement entre elles les différentes informations disponibles sur Légifrance.

De façon identique, compte tenu de la place prise par le droit communautaire dans l'ensemble des ordres juridiques nationaux, la dimension européenne doit être une préoccupation de Légifrance et doit conduire à constituer des liens et une articulation entre Légifrance et notamment le site de référence communautaire EUR-LEX. Il s'agit d'offrir un point d'entrée unique à un plus vaste ensemble d'informations pour permettre à l'utilisateur d'avoir une vision globale du droit applicable, de faciliter ses recherches pour avoir accès à des informations juridiques qui peuvent se trouver dans des endroits et dans des formats les plus divers. Comme l'indiquait le rapport public de 2007 du Conseil d'État : « *La dispersion de l'information entre les nombreux sites des institutions européennes ne favorise guère l'accessibilité, qui constitue pourtant une des conditions [...] de la bonne application du droit communautaire* »⁽¹⁾. Il faudrait probablement aller encore plus loin en définissant des référentiels communs. Les TIC offrent, à ce titre, de réelles possibilités d'évolution.

(1) Conseil d'État, *Rapport public 2007. L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?* Collection « Études & Documents », Paris, La Documentation française, 2007, p. 336.

L'importance du « droit souterrain » – instructions, circulaires – dans la vie des usagers incite à améliorer son accessibilité, sa lisibilité, et à clarifier les conditions dans lesquelles les usagers peuvent s'en prévaloir

Un droit souterrain qui doit être combattu

En 2006, le Conseil d'État note, dans son rapport public, que « *les administrations centrales multiplient [...] les circulaires et instructions, qui constituent la référence essentielle. Celles-ci, pour la plupart, échappent à l'information du législateur comme du citoyen et au contrôle du juge de l'excès de pouvoir. Se développe ainsi un droit souterrain, clandestin, inaccessible, asymétrique* »⁽¹⁾.

Sous différentes dénominations (circulaires, instructions, notes de service...), les circulaires se caractérisent par leur nombre - le Conseil d'État avait évoqué, en 1985, le chiffre de 10 000 à 15 000 par an pour les seules autorités centrales de l'État - et leur enchevêtrement, qui portent atteinte à la lisibilité et à l'accessibilité de la règle de droit, ou du moins de la manière dont l'administration entend appliquer ou faire appliquer celle-ci.

Les circulaires sont souvent mises en cause, mais elles sont utiles, voire indispensables. Elles sont en effet non seulement l'outil irremplaçable du pouvoir hiérarchique du ministre sur les agents placés sous son autorité, mais aussi et surtout le gage de l'application uniforme (autant que faire se peut) des règles de droit et des politiques publiques sur l'ensemble du territoire et de la population. À cet égard, la circulaire constitue l'une des conditions permettant le respect du principe de **l'égalité des citoyens devant la loi**.

« *Dans la pratique administrative, les circulaires revêtent une grande importance, à tel point que les services s'y réfèrent parfois plus qu'aux lois et aux décrets qu'elles entendent interpréter. Le Premier ministre, par une circulaire du 15 juin 1987 relative aux circulaires ministérielles publiée au Journal officiel le 17 juin 1987, avait ainsi jugé utile de rappeler que "l'intervention d'une circulaire ne doit jamais être regardée comme une condition nécessaire à l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un règlement"* »⁽²⁾. Du point de vue de la sociologie administrative, la régulation des circulaires apparaît primordiale, car les prescriptions erronées ou obsolètes d'une circulaire ont une grande probabilité d'être suivies par l'administration.

(1) Conseil d'État, *Rapport public 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*, Collection « Études & Documents », Paris, La Documentation française, 2006, p. 276.

(2) Conclusions de Pascale Fombeur sous CE, Sect., 18 décembre 2002, M^{me} Duvignères.

Des progrès encourageants en matière de publication des circulaires

Jusqu'à présent, les tentatives pour créer un régime juridique des circulaires ont fait long feu et seule la jurisprudence du Conseil d'État fixe les conditions de leur légalité. En revanche, plusieurs dispositions légales et réglementaires ont progressivement consacré une obligation de publication, jusqu'alors mal respectée.

Le Conseil d'État remarque également que *« l'accessibilité du droit implique donc également le droit pour le citoyen d'être informé sur l'interprétation de l'administration et par conséquent sur l'application qui lui sera faite des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Dans cet esprit, et afin d'éclairer les décisions des entreprises, des contribuables et des citoyens, les circulaires, instructions et tout document relatant la doctrine de l'administration sur un texte et ses modalités d'application devraient nécessairement faire l'objet d'une publication et figurer sur les sites Internet pertinents, notamment celui du ministère en charge de l'exécution »*⁽¹⁾.

L'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, modifiée par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, dispose que *« font l'objet d'une publication les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives »*. Pour les administrations centrales, un « Bulletin officiel » ministériel, d'une périodicité au moins trimestrielle, doit être le vecteur de cette publication.

Toutefois, dans la pratique, ces dispositions sont encore mal respectées. Aucun recensement précis des circulaires applicables n'est possible. Le Conseil d'État, dans le rapport de 2006 précité, remarque que seules les circulaires susceptibles d'interpréter le droit existant doivent impérativement être publiées. En effet, les circulaires ayant trait à l'organisation interne des services n'ont que peu d'intérêt pour les citoyens. En tout état de cause, même les premières ne font pas l'objet d'une publicité adéquate.

C'est pourquoi, en marge des travaux préparatoires au présent rapport, le Premier ministre a signé un décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires. À partir du 1^{er} mai 2009, toutes les circulaires et instructions ministérielles seront *« tenues à la disposition du public sur un site Internet unique relevant du Premier ministre. Elles sont classées et répertoriées de manière à faciliter leur consultation »*. Surtout, toute circulaire qui ne figure pas sur ce site sera **inapplicable** et les *« services ne peuvent en aucun cas s'en prévaloir à l'égard des administrés »*.

Cette innovation en matière de publication des circulaires est particulièrement bienvenue et des effets très bénéfiques peuvent en être attendus. Cette avancée remarquable devrait, tout d'abord, permettre de garantir une bonne accessibilité aux circulaires, tant pour les agents que pour les citoyens. On peut également espérer que cet effort de rationalisation va permettre de mieux gérer le stock de circulaires, notamment en s'assurant que chaque nouvelle circulaire supprime celles qui lui sont contraires.

(1) Conseil d'État, rapport public 2006, p. 332.

Soumettre les circulaires à des contraintes strictes

Afin de disposer d'un « paysage » clair, qui permette tant en interne que vis-à-vis des usagers d'avoir un accès simple et lisible à la règle et à la manière dont elle doit être appliquée, plusieurs autres pistes mériteraient d'être poursuivies.

En premier lieu, il est proposé d'instaurer une règle interdisant toute délégation pour signer les circulaires d'explication d'un texte normatif important : **seul le ministre** (voir le Premier ministre pour les circulaires à caractère interministériel) **pourrait légalement signer ce type de circulaires**. Les instructions fiscales, compte tenu de leur nombre, seraient exclues de ce dispositif.

Une telle mesure serait de nature à limiter le nombre et la longueur des circulaires adressées aux services relevant du ministre. En outre, elle serait plus conforme à l'orthodoxie juridique, en ce qui concerne le pouvoir réglementaire.

Proposition n° 43 :

Toute circulaire d'explication d'un texte normatif important doit être signée soit par le ministre, soit par le Premier ministre ; exception faite des instructions fiscales.

En second lieu, toute circulaire nouvelle pourrait être soumise à un certain nombre de règles :

- chaque circulaire nouvelle doit faire référence aux actes dont elle fait application (ou dans le cadre desquels elle doit être appliquée) et prévoir la suppression expresse des circulaires antérieures portant sur le même sujet ;
- des règles de signature et de publication (cf. supra) ;
- un circuit de visa et d'enregistrement ;
- l'interdiction expresse, par un texte de portée impérative pour les agents, d'appliquer une circulaire qui ne respecterait pas les règles ci-dessus.

Proposition n° 44 :

Ensermer la publication des circulaires dans des contraintes formelles strictes.

Réfléchir à un nouveau statut juridique des circulaires

Le régime juridique des circulaires est toujours d'origine jurisprudentielle. Il convient donc de s'interroger sur la possibilité d'introduire, au niveau législatif, un nouveau régime juridique des circulaires.

L'article 1^{er} du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 ouvrait la possibilité à tout intéressé de « **se prévaloir, à l'encontre de l'administration, des instructions, directives, et circulaires publiées** » dans les conditions prévues

par la loi du 17 juillet 1978 et lorsqu'elles n'étaient pas contraires aux lois et règlements. Comme l'indique le professeur Combeau, « l'article 1^{er} relatif à la possibilité pour l'administré d'invoquer la doctrine administrative a été occulté et ignoré par le Conseil d'État »⁽¹⁾. La jurisprudence distinguait traditionnellement les circulaires réglementaires, qui pouvaient faire l'objet d'une annulation dans la mesure où elles ajoutaient aux lois et règlements, et les circulaires interprétatives, sans force obligatoire à l'égard des administrés, donc non opposables à ces derniers⁽²⁾. En 2002, le Conseil d'État a donné une inflexion à sa jurisprudence, considérant comme recevables tous les recours dirigés contre les *dispositions impératives à caractère général* d'une circulaire. Le juge vérifie alors que l'interprétation prescrite est conforme au sens et à la portée des dispositions législatives et réglementaires.

Cette évolution ne règle que très partiellement la difficulté qui se présente directement au citoyen : lorsque l'administration fait application, dans le cadre de la prise d'une décision individuelle, de conditions fixées par une circulaire, **l'usager ne peut revendiquer que les dispositions de la circulaire lui soient appliquées**. En effet, le défaut de caractère réglementaire de la circulaire fait obstacle à son invocabilité. Comme le souligne le Conseil d'État, ce « droit souterrain » est **asymétrique**, justement parce qu'il n'est pas du droit. Concrètement, le citoyen se verra appliquer une circulaire mais ne pourra jamais s'en prévaloir ou en demander l'application à son cas.

Le professeur Combeau note, dans l'article précité, que la suppression de l'article 1^{er} du décret de 1983 constitue « un formidable retour en arrière dans la mesure où elle s'inscrit à contre-courant d'une double évolution. Elle apparaît, d'une part, anachronique au regard de la tendance législative à entériner des mécanismes ciblés d'invocabilité », tels qu'ils existent en matière fiscale (articles L. 80 A et L. 80 B du LPF) et en matière sociale (articles L. 243-6-2 et L. 243-6-3 du Code de la Sécurité sociale). L'auteur ajoute : « Elle semble, d'autre part, totalement contradictoire avec la volonté récente du Conseil d'État, dans son rapport public 2006 et dans sa jurisprudence (CE, Ass., 24 mars 2006, Sté KPMG) de consacrer un principe de sécurité juridique dont le mécanisme d'invocabilité est une des facettes ».

La situation actuelle est dommageable pour le citoyen, à qui l'on applique quotidiennement des circulaires, auxquelles les fonctionnaires ont à cœur, bien naturellement, de se conformer, mais auxquelles le juge dénie souvent toute portée normative.

Il faut toutefois trouver un équilibre entre les droits du citoyen et la hiérarchie des normes. Il n'est pas opportun de confier à l'administration la possibilité de modifier, en l'interprétant, le sens et la portée de la loi : la **constitutionnalité** d'un tel dispositif serait contestable.

En revanche, il serait souhaitable que le Gouvernement réfléchisse - et qu'il recueille éventuellement l'avis du Conseil d'État - à la **fixation de règles simples et claires en matière d'applicabilité et d'invocabilité des circulaires**. Une approche purement empirique devrait être retenue. Les administrés doivent pouvoir invoquer ce que l'administration publie et leur oppose.

(1) Pascal Combeau, « Le décret du 28 novembre 1983 est mort, vive la loi ? », in *AJDA*, 2006, p. 1745. Voir aussi, sur le même thème, Anicet Le Pors et Simon Formery, « Le décret du 28 novembre 1983, suites et fin. », in *AJDA*, 2007, p. 626.

(2) CE, 1954, *Notre-Dame du Kreisker*.

Les règles de publication du droit territorial ne paraissent pas satisfaire à l'objectif d'accessibilité du droit

Les actes administratifs territoriaux, tant ceux des collectivités territoriales que des administrations déconcentrées, ne paraissent pas satisfaire aux critères minimaux d'une bonne accessibilité. Cette exigence est renforcée outre-mer où les collectivités sont amenées à prendre de multiples décisions dérogeant au droit commun, conformément à leur statut. Il est donc primordial que tous les citoyens ultramarins accèdent aisément au droit qui leur est applicable.

L'article 2 de la loi du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose pourtant que *« le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens. Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller »*. Ces règles s'appliquent, en vertu de l'article 1^{er} de la même loi, aux services déconcentrés de l'État ainsi qu'aux collectivités territoriales.

La structuration des informations publiées dans les recueils des actes administratifs (RAA) doit être, dans un premier temps, radicalement modifiée et, dans un second temps, les modalités de publication de ces recueils doivent être renouvelées.

Rénover les modalités de publication et d'accessibilité du droit territorial

L'analyse des textes en vigueur et des obligations qu'ils comportent montre que le dispositif actuel s'apparente plus à une série de « journaux officiels » locaux, dont le rôle reste essentiellement formel, et qui ne comportent guère de liens entre eux, qu'à une base de données accessible et utilisable, comme ce serait nécessaire pour satisfaire aux principes évoqués ci-dessus.

Sans être exhaustif, et en restant au niveau communal, on trouve d'abord l'article L. 2122-29, alinéa 2, du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les arrêtés du maire à caractère réglementaire sont publiés dans un *recueil des actes administratifs*. Il en est également ainsi (en vertu de l'article L. 2121-24 du même code) du dispositif des délibérations à caractère réglementaire du conseil municipal. Cette publicité doit être au moins trimestrielle. Elle s'applique d'ailleurs dans les mêmes conditions dans les établissements publics de coopération comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, où le recueil doit être au moins semestriel. Le public est informé par voie d'affiches. La diffusion peut être gratuite.

Par ailleurs, les articles 30 et 31 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, pris en application de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée relative à la liberté d'accès aux documents administra-

tifs, disposent que les directives, instructions et circulaires émanant des autorités déconcentrées de l'État agissant dans les limites du département et des collectivités territoriales doivent être insérées dans un « bulletin officiel » ayant une périodicité au moins trimestrielle. Les collectivités territoriales peuvent opter pour la transcription de ces informations, dans les trois mois, sur un registre tenu à la mairie à la disposition du public. Dans tous les cas, la publication peut être électronique.

Enfin, plusieurs dispositions réglementaires relatives aux compétences du préfet, et certaines dispositions du CGCT (par exemple, article D. 2112-1 concernant les arrêtés du préfet portant modification des limites territoriales des communes, article R. 2212-2 sur la convention de coordination, ...) prévoient la publication de certaines des décisions du préfet au recueil des actes administratifs du département, dont le nom est d'ailleurs ambigu, puisqu'ils ne concernent que les actes des autorités de l'État, et peu intelligible.

L'analyse *in concreto* de l'impact du recueil comme instrument d'information et d'accès au droit applicable au plan local montre également **la portée très limitée de ce vecteur**. Concrètement, **les actes sont empilés de façon chronologique sans aucune ligne directrice**. Même les préfectures ou les collectivités qui mettent *en ligne* le RAA n'offrent pas, faute de logiciel de navigation efficace, un accès simple et rapide au droit édicté au niveau local.

Un chantier nouveau peut donc s'ouvrir, qui concernera à la fois les modalités de publication des actes des collectivités territoriales et des autorités déconcentrées de l'État, mais également et surtout la mise en place d'un accès simple et pratique ouvert aux citoyens pour connaître les règles de droit, édictées localement, qui leur sont applicables.

En premier lieu, la présentation et la structuration du RAA devraient évoluer pour être constitué sous la forme d'une base de données, comportant l'ensemble des actes administratifs en vigueur classés selon un plan thématique (d'**affichage** à **voirie**, en passant par les **délégations de signature** et les règles de **stationnement** et d'**urbanisme**...). On peut s'inspirer, pour l'établissement des rubriques, de celles utilisées dans le cadre du contrôle de légalité ou des divisions des encyclopédies juridiques.

Proposition n° 45 :

Remplacer la présentation chronologique du recueil des actes administratifs par une présentation thématique.

En second lieu, un portail juridique départemental assurerait la mise en ligne de l'ensemble des actes réglementaires des autorités déconcentrées de l'État et des principales collectivités territoriales du ressort, conformément aux règles de présentation énoncées ci-dessus. Bien évidemment, cette publication territoriale n'empêche pas l'autorité administrative de publier ses actes sur son propre site Internet. D'ailleurs, l'actuel article 34 de la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, actuelle-

ment en cours de navette⁽¹⁾, prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales de satisfaire à l'obligation d'affichage des actes par la publication électronique.

Le choix d'un portail départemental n'est pas exclusif d'une autre approche qui serait régionale pour des régions comme l'Alsace, la Basse-Normandie ou la Haute-Normandie ou les départements/régions d'outre-mer. Pour les régions les plus importantes, dont le nombre de collectivités et d'autorités productrices de normes est substantiel, un portail unique peut sembler lourd car devant accueillir un grand nombre d'actes. C'est pourquoi, le portail départemental a paru plus en phase avec les besoins des usagers.

Par ailleurs, une consultation sous format papier ou à partir d'une borne Internet devrait être possible dans les locaux administratifs. Il apparaît important que les communes, notamment les grandes villes, et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se dotent d'un guichet unique de consultation des documents communaux (plans locaux d'urbanisme, cadastres, budgets, délibérations des conseils municipaux).

Proposition n° 46 :

Publier sur un site départemental ou régional l'ensemble des actes administratifs des autorités déconcentrées de l'État et des collectivités territoriales du ressort.

Mettre en place un guichet unique de consultation des documents administratifs dans les communes et les EPCI.

Ces deux évolutions combinées permettraient de passer d'un système actuel, apparemment formel et peu utile, à un outil d'une véritable efficacité, qui, de surcroît, permettrait de réaliser une codification progressive du droit applicable localement. Les actes administratifs étant classés par thème, les autorités locales seront incitées à consolider le droit positif et à abroger les règles tombées en désuétude ou devenues sans objet.

Dans un premier temps, la mise au point expérimentale, dans un certain nombre de sites pilotes, de ce nouveau type de RAA pourrait être proposée aux préfetures et aux collectivités territoriales intéressées. *In fine*, un tel dispositif permettra à la fois de simplifier et d'améliorer la qualité de la norme et de faciliter l'accès des citoyens au droit et sa lisibilité.

Réformer le régime de délégation de signature des autorités déconcentrées

La Mission propose enfin que le régime de délégation de signature valable dans les administrations centrales de l'État soit transposé à ses services déconcentrés. En effet, depuis le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, les délégations de

(1) Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2008 (TA n° 190).

signature au sein des ministères ne sont plus *intuitu personae*. La signature est déléguée à une fonction (directeur, sous-directeur, etc.) et non à une personne. Cette délégation est donc permanente sans qu'il soit nécessaire de prendre, à chaque nomination, un nouvel acte de délégation. Le décret a ainsi mis fin à une pratique inutilement formaliste. Désormais, un directeur d'administration centrale dispose, de droit, d'une délégation de signature de son ministre pour l'ensemble des actes relatifs aux affaires des services placés sous son autorité.

Ce décret de 2005 a donc considérablement allégé le *Journal officiel* tout en apportant une plus grande sécurité juridique. Un projet de décret avait été préparé sous l'égide du ministère de l'Intérieur afin de transposer ce régime aux autorités déconcentrées de l'État. Il n'est jamais paru, ce qui apparaît regrettable à plusieurs titres. D'abord, le RAA est encombré d'actes de délégation de signature. Ensuite, et surtout, les actes administratifs sont inutilement fragilisés. En effet, si une délégation de signature est viciée, tous les actes administratifs signés par le délégant sont illégaux. *In fine*, cette fragilité juridique des actes préfectoraux induit un contentieux inutile et coûteux tant pour les administrations que pour les juridictions.

Proposition n° 47 :

Transposer la récente simplification du régime de délégation de signature des administrations centrales aux services déconcentrés de l'État.

Quelques propositions de simplification

Systematiser les échanges de pièces justificatives ou d'informations entre les administrations

Le développement de «l'administration électronique» offre un champ considérable de simplification des procédures administratives qui concernent les personnes physiques comme les personnes morales (entreprises, associations).

Le recours à des échanges principalement sous forme électronique dans la conduite des procédures génère une économie de temps et d'argent pour tous les acteurs : entreprises, personnes physiques, administrations. Mais ces échanges entre administrations ou entre l'administration et l'utilisateur sont loin d'être généralisés et demeurent encore à l'opposé d'une certaine culture administrative et de notre organisation de la sphère publique : l'utilisateur doit se déplacer, il doit «constituer son dossier» qui lui sera renvoyé s'il n'est pas complet ou qui sera mis en attente. L'administration responsable de la procédure ne cherchera pas à dialoguer avec d'autres administrations et à obtenir les informations, utiles sauf si une disposition légale le prévoit explicitement.

Le législateur a commencé à prévoir ces échanges d'informations entre différentes administrations mais jusqu'à présent de façon ponctuelle, pour une procédure déterminée.

La proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, actuellement en cours de navette, a ainsi retenu deux mesures significatives :

- l'article 9 permet aux collectivités territoriales de recevoir des informations dématérialisées de la part des organismes de Sécurité sociale afin de décider de l'attribution de prestations sociales ;
- l'article 14 prévoit que la caisse centrale de la mutualité sociale agricole communique à l'administration fiscale les déclarations de salaires relevant du titre emploi simplifié agricole.

Ces avancées répondent aux besoins des administrations et à leur capacité technique d'échanger entre elles des informations.

Mais cette méthode du coup par coup comporte des inconvénients évidents :

- la multiplicité de dispositions législatives spécifiques ;
- l'opacité, pour l'usager, des procédures pour lesquelles des échanges entre administrations sont prévus et de celles pour lesquelles ces échanges ne sont pas autorisés ;
- l'absence d'incitation au changement de comportement des administrations.

Le vice-président du Conseil d'État, dans son courrier du 31 octobre 2008 relève à juste titre ce point : *« Ne faudrait-il pas, en particulier, édicter des dispositions générales permettant le partage d'informations entre autorités publiques ou chargées d'une mission de service public, afin de faciliter les démarches plutôt que de multiplier les textes permettant ce partage ? »*.

Le moment est venu de retenir une disposition générale, non seulement autorisant les échanges dématérialisés mais incitant fortement les administrations à s'engager.

Une disposition législative a été envisagée par le Gouvernement au début de l'année 2008 : l'obligation d'échanger par tous moyens les informations nécessaires au traitement de la démarche d'un usager.

L'entrée en vigueur de cette disposition était fixée vingt-quatre mois à compter de la publication de la loi. Cette disposition n'a finalement pas été retenue en l'état par votre cabinet, compte tenu des objections de plusieurs ministères qui craignaient que le délai ne soit pas suffisant pour organiser les échanges entre administrations et en l'absence de toute étude d'impact.

Toutefois votre cabinet a demandé que le travail se poursuive dans cette voie.

La Mission a donc eu à cœur de progresser et a travaillé à partir du mois de septembre grâce au concours apporté par la Direction de la Sécurité sociale du ministère de la Santé et des Sports, avec les caisses nationales de Sécurité sociale et l'ACOSS.

En effet, ce sont les services publics les plus concernés par les démarches des usagers et le sujet des pièces justificatives. Les travaux communs ont permis, dans une logique d'étude d'impact, d'identifier les contraintes des caisses et de clarifier les objectifs d'une disposition générale d'échanges d'informations entre administrations.

Les objectifs de la mesure sont de deux ordres :

- comme cela a été exposé, faciliter les démarches des usagers afin qu'ils n'aient plus à demander des pièces détenues par d'autres autorités administratives ;
- réduire le champ de la fraude, en substituant l'échange d'informations entre administrations à la production de documents parfois falsifiables, les échanges d'informations entre administrations étant de nature à réduire les situations de fraude de toute nature.

Obtenir une information fiscale, d'identité, d'état civil directement auprès des impôts, d'une préfecture ou du service d'état civil d'une mairie, constitue la meilleure garantie de sécurité.

Il s'agit donc de rendre les démarches administratives plus faciles à l'usager de bonne foi.

Les travaux menés conduisent aux principaux constats suivants :

- un très fort volume de démarches qui correspond aux principaux droits sociaux dont bénéficient nos compatriotes ;
- des besoins d'informations ou de pièces justificatives qui concernent un petit nombre d'autres administrations. Ceci signifie que, pour une même démarche, le besoin de recueillir des informations émanant d'autres administrations est limité, l'administration chargée d'instruire le dossier ayant des échanges avec deux ou trois autres services publics ;
- la sécurité et la fiabilité des échanges sont des conditions essentielles à respecter ;
- le développement des systèmes d'informations et d'interopérabilité entre administrations est indispensable pour répondre à des besoins d'échanges récurrents et massifs.

Ce développement renvoie aux sujets du financement des investissements, mais aussi à celui de l'éventuelle facturation des données. Derrière ces sujets de financement apparaît le vrai frein au développement des échanges entre administrations : l'intérêt du service public instructeur à recueillir une information fiable est en général d'un degré très supérieur à celui de l'administration sollicitée.

En tenant compte de ces constats et de ces contraintes, la Mission propose l'avant-projet de disposition législative suivant : *« Les autorités administratives, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, échangent entre elles toute information, donnée ou pièce justificative permettant de traiter les demandes présentées par un usager.*

Une autorité administrative chargée d'instruire une demande présentée par un usager fait connaître à celui-ci les informations, les données et les pièces justificatives nécessaires à l'instruction de sa démarche, qu'elle se procure directement auprès d'autres autorités administratives.

L'usager est informé du droit d'accès et de rectification dont il dispose sur ces données.

Les échanges d'informations entre autorités administratives s'effectuent selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État qui fixe notamment les critères de sécurité et de confidentialité nécessaires pour garantir la qualité et la fiabilité des données échangées. Ce décret précise également les informations qui, en raison de leur nature, ne peuvent faire l'objet de cette communication directe.

Les autorités administratives disposent d'un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi pour mettre en œuvre ces dispositions. »

Cette disposition ne méconnaît pas la diversité des situations au sein des administrations.

C'est la raison pour laquelle n'est pas retenue une obligation générale d'échanges d'informations. À l'inverse, on ne se contente pas d'une simple faculté donnée aux administrations d'échanger entre elles.

L'administration doit informer l'utilisateur sur ce qu'elle peut directement obtenir et le décret devra prévoir les modalités d'échanges, les procédures concernées et les exceptions.

Proposition n° 48 :

Systématiser les échanges de pièces justificatives ou d'informations entre les administrations.

Mettre en œuvre des mesures d'harmonisation des multiples procédures de recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) et étendre la procédure du RAPO à de nouveaux domaines

Le présent rapport n'a pas vocation à plagier ou à répéter les propositions du Conseil d'État qui figurent dans un rapport d'étude remis au Premier ministre en septembre 2008. L'étude documentée a associé, au-delà des membres du Conseil d'État, tous les acteurs intéressés. La Mission souhaite toutefois appuyer fortement les conclusions du rapport d'étude dans deux domaines qui concernent au premier chef la simplification et l'accessibilité des citoyens aux normes juridiques et à l'exercice de leurs droits.

L'hétérogénéité des recours administratifs préalables nécessite un effort d'harmonisation

L'étude du Conseil d'État a recensé plus de 140 recours et a mis l'accent sur les différents éléments constitutifs de ces recours, posant des principes généraux qui devraient figurer dans un « Guide des bonnes pratiques ». Il importe donc que le Gouvernement se prononce sur un corpus de règles communes à tous les recours, les recommandations visant à favoriser une homogénéisation des pratiques ainsi que les limites acceptables aux différences de procédures selon la nature des recours et la qualité des requérants. Ainsi conviendrait-il de se prononcer sur les points suivants :

– le maintien du principe de substitution de la décision prise sur recours à la décision initiale;

- la reconnaissance d'un pouvoir de réformation conférée à l'autorité compétente ;
- des délais de saisine différenciés, mais en privilégiant le délai de droit commun de deux mois ;
- le maintien du principe de l'absence d'effet suspensif sur l'exécution de la décision initiale.

Toutes ces questions sont exposées et documentées dans l'étude du Conseil d'État.

Proposition n° 49 :

Harmoniser les nombreuses procédures de « recours administratifs préalables obligatoires » existantes.

L'extension du recours administratif préalable obligatoire à de nouvelles matières est justifiée et mérite d'être mise en œuvre rapidement

L'étude du Conseil d'État, loin de recommander une extension de cette procédure à de nombreuses matières, exclut au contraire, pour diverses raisons, toute généralisation du recours. En revanche dans deux domaines, l'instauration du recours administratif préalable obligatoire apparaît correspondre tant à l'intérêt de l'utilisateur qu'à celui de l'administration, en termes de simplicité des procédures, rapidité de la décision, organisation du dialogue et réduction du nombre des contentieux.

Il s'agit en premier lieu du recours administratif préalable obligatoire pour les invalidations de permis de conduire consécutive à la perte de tous les points.

L'analyse et les propositions du Conseil d'État sont convaincantes :

- les recours contentieux donnent lieu à un nombre très élevé de décisions favorables au requérant, du fait pour l'administration de ne pas pouvoir apporter la preuve que le requérant a bien reçu les informations prévues au Code de la route ;
- le recours administratif préalable obligatoire « permettrait à l'utilisateur de voir sa situation réexaminée dans un délai relativement bref et dans un cadre non-contentieux, il permettrait également à l'administration d'épuiser en amont une partie du contentieux éventuel... En outre, dès lors qu'il s'agit d'une simple constatation, les décisions défavorables de l'administration prises après un réexamen effectif, feraient certainement l'objet d'un taux d'annulation très faible devant le juge, ce qui serait de nature à prévenir une augmentation du contentieux ».

La deuxième extension du recours administratif préalable obligatoire concerne la fonction publique.

L'utilité de cette extension s'applique à un domaine où la loi prévoit ce recours mais où le texte d'application concernant la fonction publique civile

n'est pas intervenu, en dépit de plusieurs projets et rapports, dont le dernier est le rapport Courtial remis au Premier ministre en 2006.

Ainsi, si l'on analyse le sujet en termes de « Mieux légiférer », l'existence d'une disposition législative non appliquée n'est pas une situation satisfaisante. Les gouvernements successifs auraient pu proposer l'abrogation de cette disposition. Tel n'a pas été le cas. Sur le fond, le dispositif du RAPO a donné des résultats positifs pour la fonction publique militaire.

Il convient donc d'avancer concrètement dans les fonctions publiques de l'État, des collectivités territoriales et du domaine hospitalier.

Les propositions du Conseil d'État sur la matière envisagent une mise en œuvre progressive fondée sur le volontarisme de certains ministères pour la fonction publique de l'État. En outre, la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins paraît favorable à l'expérimentation du dispositif du RAPO dans la fonction publique hospitalière.

La Mission tient, en quelques lignes, à rappeler les points positifs attendus d'une extension du recours administratif préalable à la fonction publique :

- l'idée même de réduire le volume des contentieux entre les agents des services publics et leur employeur public mérite d'être soutenue ;
- les chiffres communiqués par le Conseil d'État et les analyses de diverses origines qui ont pu être réalisées démontrent qu'au moins en partie, les recours contentieux naissent d'un défaut d'explication de la part de l'administration et, dans une moindre mesure, de conflits relationnels. Il est clair qu'un effort de gestion des ressources humaines et de dialogue est une voie beaucoup plus appropriée que le recours devant le juge ;
- au plan financier, il n'est pas contestable que le recours administratif préalable obligatoire sera moins coûteux qu'une procédure contentieuse. En effet d'un côté, la mise en œuvre du dispositif de recours administratif préalable obligatoire comporte un minimum de moyens humains et du temps consacré à traiter les dossiers. De l'autre, le recours contentieux mobilise des moyens humains et financiers, non seulement au sein des juridictions mais aussi au stade de la préparation des mémoires en défense, au sein des administrations.

Pour que le bilan global en nombre d'heures de travail et donc en dépenses publiques soit positif, il faut que les recours administratifs préalables obligatoires évitent des recours contentieux dans un nombre significatif de cas. On peut, en première analyse, estimer le taux équilibrant les coûts supplémentaires générés par le dispositif du RAPO face aux économies liées à une réduction des recours contentieux à environ 30 %. Ce pourcentage variera, selon les procédures mises en œuvre, les ministères et l'origine des contentieux, mais ce *taux moyen paraît pouvoir être atteint et même fréquemment dépassé.*

Proposition n° 50 :

Étendre la procédure de RAPO :

- *au contentieux de la restitution de points de permis de conduire ;*
 - *au contentieux de la fonction publique.*
-

Réduire le nombre de rapports obligatoires déposés par le Gouvernement devant le Parlement

L'information du Parlement est un outil indispensable à l'exercice effectif de sa fonction de contrôle de l'action du Gouvernement inscrite à l'article 24 de la Constitution. Les rapports présentés au Parlement constituent l'un des outils de cette information, et il apparaît indispensable que, lorsqu'un texte législatif prévoit le dépôt d'un rapport destiné à informer les parlementaires, ce rapport soit effectivement rédigé et transmis, ce qui n'est pas toujours le cas.

Toutefois, force est de constater que le législateur a parfois tendance à abuser de ces dispositions prévoyant le dépôt d'un rapport, qui est souvent une contrepartie de l'impossibilité de faire adopter un autre amendement.

De plus, le législateur omet fréquemment, lorsqu'il vote la présentation d'un nouveau rapport, de vérifier si un rapport préexistant ne contient pas déjà les informations demandées, ou si ce rapport ne pourrait pas être utilement complété pour intégrer les nouvelles informations dont souhaite disposer le Parlement, ou encore si un autre rapport ne devrait pas être supprimé.

Cette double tendance à adopter trop de dispositions prévoyant des dépôts de rapports et à ne pas toiletter le droit existant conduit à une profusion de rapports, de l'ordre de 300, dans les textes législatifs en vigueur.

Dès le début de la Mission, le Secrétariat général du Gouvernement a appelé l'attention sur cette situation préoccupante.

Au titre de la Mission, j'ai proposé, dans le cadre de la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2008 (article 29), de supprimer 107 dispositions législatives prévoyant des dépôts de rapports devant le Parlement, soit la suppression du dépôt de soixante-sept rapports ponctuels et de trente-quatre rapports réguliers et le regroupement de neuf rapports en trois rapports.

La méthode utilisée a consisté à examiner la liste des rapports recensés.

Parmi les 300 textes prévoyant des obligations de dépôts de rapports, près d'un quart prévoit des rapports ponctuels que le Gouvernement devait remettre une seule fois à une date définie. Ces dispositions, au nombre de soixante-sept, encombrant le droit en vigueur.

D'autres rapports, bien que devant être remis de façon régulière (à un rythme annuel, biennal, quinquennal...), ne sont plus effectivement remis, soit parce qu'ils ont été remplacés par un autre rapport ou qu'ils ne présentent plus d'intérêt, soit parce qu'ils sont encore remis mais pourraient être supprimés, parce que les informations qu'ils contiennent figurent dans d'autres rapports ou dans des documents budgétaires. Une liste de trente-quatre rapports devenus inutiles a ainsi été réalisée.

Enfin, certains rapports peuvent donner lieu à des regroupements. Ces rapports multiples, portant sur des thèmes connexes, résultent de l'inattention du législateur à la nécessité de toiletter le droit existant avant de créer une nouvelle obligation. Neuf rapports distincts ont été regroupés en trois rapports. Cette réduction du nombre de documents transmis au Parlement ne peut que concourir à l'amélioration de la qualité de l'information qui lui sera communiquée.

Sont ainsi fusionnés :

- les cinq rapports sur divers thèmes relatifs à la situation du logement : ils sont regroupés dans un seul et même rapport sur la situation du logement en France ;
- le rapport prévu sur le développement des émissions télévisées sous-titrées ou traduites en langue des signes : il est regroupé avec le rapport annuel du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- le rapport sur les actions entreprises en faveur de la parité politique : il est regroupé avec le rapport d'évaluation de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Des consultations ont été menées auprès des présidents des commissions de l'Assemblée nationale, ainsi qu'auprès du rapporteur général de la Commission des finances et de la présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, afin de déterminer le degré de pertinence et d'utilité pour les parlementaires des rapports réguliers prévus par des dispositions législatives. Les avis recueillis ont ainsi permis d'établir la liste de rapports devenus inutiles ou à regrouper.

Ce premier travail, de suppression et de regroupement, doit être poursuivi, dans la mesure où il a été mené rapidement et parce qu'un toilettage régulier du stock de normes inutiles en vigueur doit être effectué régulièrement.

Une autodiscipline du Parlement serait très souhaitable pour que le flux de nouveaux rapports ne vienne pas s'opposer à cette initiative.

La méthode utilisée pour bâtir cette première réduction du nombre de rapports doit être complétée par la connaissance des dysfonctionnements et par les solutions à y apporter en termes de qualité, de lisibilité, d'utilité de la norme, tels :

- l'application unique du dépôt du rapport sur les mesures de simplification, y compris de nature réglementaire, prises au cours de l'année civile précédente prévu par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit (article 37). Ce rapport n'a été déposé qu'une seule fois et ne remplit donc pas l'objectif recherché. Il est donc vivement recommandé de veiller à l'application de cette disposition ;
- le rapport sur l'application des lois (article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit), est une disposition à objectif général, mais des dispositions spécifiques et, donc superfétatoires, prévoyant que des rapports d'application de la loi sont parfois adoptés. L'élargissement de son champ à l'évaluation de la loi permettrait d'éviter cette pratique. Cette rationalisation de la manière dont les lois créent des obligations de rapports permettrait d'insister sur le lien entre les services qui rédigent la loi et les services qui l'appliquent et, par là même, de conduire à une responsabilisation des administrations dans la mise en œuvre de la loi ;
- le même article d'une même loi prévoit l'obligation de dépôts de plusieurs rapports (par exemple l'article 105 de la loi n° 86-1067, dite Léotard et relative

à la liberté de communication du 30 septembre 1986, prévoit trois rapports : rapport sur les modalités de développement de la télévision numérique dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ; rapport sur la mise en œuvre du I de l'article 96 de la loi n° 86-1067 ; rapport sur l'application de l'article 99 de la loi n° 86-1067), la même loi prévoyant une dizaine de rapports ;

– des rapports sont prévus par des arrêtés sans base légale (par exemple, l'arrêté du 16 février 2000 prévoyant un rapport d'équilibre établi par la Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés et la ou les autres caisses nationales d'assurance-maladie concernées) ;

– des rapports sont demandés dans des dispositions insuffisamment précises (par exemple, le décret n° 2000-302 du 7 avril 2000 prévoit un rapport de synthèse portant sur les évolutions constatées dans le domaine de l'emploi, des revenus de la cohésion sociale et des rapports particuliers relatifs à des thèmes entrant dans son domaine de compétence) ;

– une distinction entre les rapports destinés au Parlement et les rapports communiqués au Parlement existe. Il convient de s'interroger sur la nécessité de la transmission de certains rapports au Parlement (par exemple, les rapports publics).

Parallèlement, une disposition législative générale doit être envisagée pour introduire une durée maximale, ainsi « *tout rapport demandé au Gouvernement par le Parlement est produit au plus pour une durée de cinq ans* ».

Proposition n° 51 :

Prévoir que, sauf disposition contraire, tout rapport demandé au Gouvernement par le Parlement est produit au plus pour une durée de cinq ans.

Supprimer les déclarations de revenus multiples à souscrire dans les situations de mariage, de PACS, de divorce, de séparation, de rupture de PACS ou de décès

En matière de législation fiscale, le Conseil d'État a appelé l'attention de la Mission sur une mesure très ponctuelle qui consisterait à remplacer les trois déclarations de revenus de l'année d'un mariage ou de la souscription d'un pacte civil de solidarité (PACS) par une déclaration unique. Ce qui permettrait d'économiser, en les supprimant, environ 600 000 déclarations par an.

La proposition du Conseil d'État consiste à accorder un quotient familial de deux parts aux mariés ou pacsés, dès le 1^{er} janvier de l'année du mariage ou du PACS.

Le groupe de travail « TVA », également chargé d'expertiser d'autres simplifications en matière fiscale, a proposé d'étendre cette proposition à la situation du divorce ou du décès, dans la mesure où elles sont tout autant génératrices de déclarations multiples, donc de lourdeurs administratives en termes de gestion, de lisibilité de la norme fiscale et de prévention des contentieux.

Selon le changement de situation familiale concerné, le nombre de déclarations de revenus à transmettre à l'administration fiscale varie de deux à quatre pour la même année d'imposition. **Ainsi au moins 800 000 déclarations annuelles** (pour les situations de mariage, PACS, divorce, séparation, rupture de PACS ou décès) **seront supprimées.**

L'année du **mariage** ou de la conclusion d'un PACS, **trois déclarations** de revenus sont à souscrire :

- une première déclaration établie au nom du mari ou de l'un des partenaires du PACS, indiquant les revenus dont il a disposé pendant la période allant du 1^{er} janvier à la date du mariage ou du PACS ;
- une deuxième déclaration établie au nom de l'épouse ou de l'autre partenaire du PACS, indiquant les revenus dont elle ou il a disposé pendant la période allant du 1^{er} janvier à la date du mariage ou du PACS ;
- une troisième déclaration établie au nom du couple ou au nom de chaque partenaire du PACS, indiquant l'ensemble des revenus dont ils ont disposé de la date du mariage ou du PACS jusqu'au 31 décembre de l'année d'imposition. L'année du **divorce**, de la séparation ou de la rupture du PACS, les revenus de l'année sont à déclarer sur **trois déclarations** différentes :
- d'abord, une déclaration commune pour le couple pour la période allant du 1^{er} janvier au jour de la séparation effective ou du divorce ;
- ensuite, chacun dépose sa propre déclaration pour la période de la date du divorce (ou de la séparation, ou de la rupture du PACS) jusqu'au 31 décembre. Pour l'année du **décès** du conjoint ou du décès du partenaire pacsé, **deux déclarations** sont à remplir :

- une déclaration pour le couple doit être souscrite dans les six mois suivant le décès pour la période du 1^{er} janvier jusqu'à la date du décès ;
- une déclaration personnelle pour le conjoint ou le partenaire survivant à la date habituelle de dépôt des déclarations de revenus.

Pour l'année du **décès** du conjoint ou du partenaire pacsé dans le cas où le décès intervient **l'année du mariage ou du PACS**, **quatre déclarations** sont à déposer :

- deux déclarations personnelles, au nom de chacun des conjoints ou des partenaires pacsés pour les revenus perçus durant la période allant du 1^{er} janvier jusqu'au jour précédent la date du mariage ou du PACS ;
- une déclaration commune, au nom du couple, pour les revenus perçus durant la période allant de la date du mariage ou du PACS jusqu'au jour précédent la date du décès ;
- une déclaration personnelle, au nom du conjoint ou du partenaire survivant pour, les revenus perçus durant la période allant de la date du décès au 31 décembre de l'année.

Les propositions de la Mission consistent :

- à faire bénéficier les partenaires pacsés et les conjoints du quotient familial de deux parts à compter du 1^{er} janvier de l'année du mariage ou du PACS, comme ce qui est proposé pour l'année du décès. Une variante a été évoquée par le groupe de travail « TVA », celle de retenir la date du 1^{er} janvier de l'année suivant celle du mariage ou du PACS ;
- à tirer les conséquences pour les divorcés, les séparés, les PACS rompus, dès le 1^{er} janvier de l'année du divorce, de la séparation ou de la rupture du PACS ;
- en cas de décès, à faire bénéficier le conjoint ou le partenaire survivant de deux parts pour toute l'année du décès.

Les pistes de réflexion explorées à ce stade, pour réduire le nombre de déclarations de revenus à souscrire lors des changements de situation, sont toutes porteuses de simplifications significatives pour les contribuables concernés comme pour l'administration fiscale.

À l'exception des changements de situation liés au décès où, à l'évidence, le maintien d'une part est favorable aux contribuables, les changements liés aux mariages, aux PACS, aux divorces, aux séparations ou aux ruptures de PACS peuvent conduire à des situations contrastées qui seront parfois financièrement plus favorables aux contribuables et parfois moins. Une expertise complémentaire par la DGFIP sera vraisemblablement à mener.

Proposition n° 52 :

Supprimer les déclarations de revenus multiples à souscrire dans les situations de mariage, de PACS, de divorce, de séparation, de rupture de PACS ou de décès.

Prévoir un dispositif d'abrogation de tous les textes obsolètes concernant le droit de l'outre-mer

Les évolutions institutionnelles de l'outre-mer ont été régulières et d'une grande portée ces dernières années.

L'année 2007 avait été marquée par la consolidation du statut constitutionnel dérogatoire de la Nouvelle-Calédonie, par l'octroi, par la loi organique du 21 février 2007, de nouveaux pouvoirs normatifs aux départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM), par la rénovation statutaire de la plupart des collectivités d'outre-mer (COM) et la transformation du statut communal de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en COM.

L'avis présenté par Didier Quentin, député, au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2009, relève que « dans la continuité de ces évolutions [de 2007], la loi constitutionnelle du

23 juillet 2008 a consacré dans notre Loi Fondamentale les nouveaux statuts de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ainsi que de Clipperton. Elle a par ailleurs modifié les articles 73 et 74-1 de la Constitution, pour respectivement permettre au pouvoir réglementaire d'habiliter les DOM-ROM à modifier des dispositions de nature réglementaire et étendre le champ des ordonnances que peut prendre le Gouvernement pour procéder aux adaptations dans les COM et en Nouvelle-Calédonie des dispositions législatives en vigueur en métropole».

Ces modifications ont évidemment des conséquences importantes sur les conditions d'élaboration de la loi et celles relatives aux règlements. De plus, le régime d'applicabilité des lois outre-mer distingue le principe d'assimilation législative et le principe de spécialité législative, en vertu duquel la loi commune ne s'applique que lorsqu'elle le prévoit expressément.

Cette complexité dans l'élaboration des normes nouvelles incite à une action résolue à l'égard des textes obsolètes les plus anciens. La loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit *« avait supprimé 133 lois ou articles de lois devenus sans objet que le législateur avait omis d'abroger malgré leur évidente désuétude ou leur contrariété avec des textes postérieurs. Ces suppressions ont ainsi contribué à améliorer la lisibilité de notre droit, en supprimant des dispositions qui ne faisaient plus que virtuellement, mais trompeusement partie de notre ordre juridique »*⁽¹⁾.

Le travail réalisé à cette occasion doit se poursuivre et le présent rapport formule des propositions visant, à certaines conditions, à abroger des dispositions législatives lorsque les textes d'application qui devaient en permettre la mise en œuvre, n'ont pas été publiés.

À l'égard de l'ensemble de l'outre-mer, il paraît utile d'aller plus loin dans l'effort de suppression des dispositions obsolètes. Je propose que toutes les lois et dispositions législatives antérieures au 1^{er} janvier 1900 soient abrogées deux ans après la publication du texte soumis au Parlement. Le Gouvernement, ses représentants locaux et chacune des collectivités d'outre-mer disposeraient ainsi d'un délai de deux années pour identifier les lois ou les dispositions encore appliquées qu'il apparaîtrait utile de conserver.

La Constitution impose au préalable de consulter chaque COM, ainsi que la Nouvelle-Calédonie, sur ce texte d'abrogation générale, dans les conditions prévues par leurs statuts.

Par ailleurs, il est important de noter que les COM, ainsi que la Nouvelle-Calédonie, disposent, en vertu de la Constitution et des lois organiques fixant leurs statuts, de compétences propres pour adopter, dans certaines matières législatives (par exemple en matière de régime douanier), des normes locales spécifiques qu'une loi ordinaire ne pourrait donc pas modifier. Ces matières devraient donc être exclues du champ de l'abrogation législative proposée. Toutefois, le travail réalisé en commun avec les différentes autorités de ces collectivités permettra d'identifier, dans leurs domaines de compétence, les textes qu'elles pourraient abroger de leur propre initiative.

(1) Étienne Blanc, *Simplification du droit*, rapport n° 1145, Commission des lois Assemblée nationale, octobre 2008.

Proposition n° 53 :

Abroger, au terme d'un délai de deux ans, tous les textes applicables à l'outre-mer antérieurs à 1900, sauf disposition contraire.

Favoriser la consultation des tribunaux administratifs par les autorités administratives locales

Le Conseil d'État, en tant que conseil du gouvernement, est ainsi saisi pour avis, en application de la Constitution (article 39), de tous les projets de loi ; en outre, en vertu de l'article L. 112-1 du Code de justice administrative (CJA), il « *donne son avis sur les projets de décrets et sur tout autre projet de texte [...] qui lui sont soumis par le Gouvernement* ». Enfin, aux termes de l'article L. 112-2 du CJA, « *le Conseil d'État peut être consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative* ». Cette compétence consultative du Conseil d'État a été étendue, à l'occasion de la dernière révision constitutionnelle, aux propositions de loi.

Ces compétences reconnues au Conseil d'État ont pour objet **d'améliorer la qualité juridique des textes** élaborés par le Gouvernement, et désormais également celle de certains textes d'origine parlementaire.

Au regard de ces missions de consultation, effectuées en marge de l'activité juridictionnelle et en toute autonomie vis-à-vis de celle-ci, les juridictions de première instance sont peu sollicitées. Sur ce modèle, l'article L. 212-1 du CJA prévoit, de manière générale, que « *outre leurs attributions juridictionnelles, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel exercent des fonctions consultatives* ». L'article R. 212-1 du CJA précise que « *les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets* ». Dans la pratique, ces dernières dispositions sont peu utilisées.

Dans le but d'améliorer la production normative locale, il serait opportun d'expertiser la faculté d'ouvrir le mécanisme de consultation non plus au seul préfet, mais aux collectivités territoriales du ressort d'un tribunal administratif. Cette mesure viserait à faciliter la mise en œuvre, au plan local, du droit national.

Il apparaît cependant qu'un tel mécanisme, s'il devait être mis en œuvre, devrait être encadré. En particulier, il ne s'agit pas de faire des tribunaux administratifs (TA) les conseillers juridiques permanents des collectivités territoriales. En premier lieu, une délibération de la collectivité territoriale serait nécessaire pour lancer la procédure. Ensuite, la demande serait transmise au préfet afin qu'une saisine commune intervienne ou non. Il semble en effet nécessaire que le représentant de l'État soit partie à la saisine. Il aura à se prononcer sur la réalité et l'importance de la question soumise ainsi que sur la compétence

du tribunal administratif pour la trancher. Cette cosaisine permet d'engager un premier dialogue entre la collectivité et, pour le préfet, de limiter le nombre de dossiers transmis aux TA. Un tel dispositif prend d'autant plus de sens que l'État a engagé un mouvement d'allègement du contrôle de légalité. Les difficultés juridiques seraient identifiées le plus tôt possible et dans un climat apaisé, puisqu'il n'est pas question d'un recours contentieux.

Ce dispositif est apparu intéressant mais, faute d'une étude d'impact détaillée, il n'est guère possible, à ce stade, d'en envisager toutes les conséquences. C'est pourquoi, la Mission recommande **qu'une expérimentation soit menée dans le ressort de deux ou de trois tribunaux administratifs**. Il serait alors possible d'étudier les différentes questions que soulève cette nouvelle démarche : compatibilité avec la charge de travail des TA, rôle des préfets, demandes des collectivités, intérêt des questions soulevées, etc.

Proposition n° 54 :

Expérimenter, sous certaines conditions, la consultation des tribunaux administratifs par les autorités administratives locales.

**Accepter la régularisation
des demandes des usagers lorsqu'elles
sont irrecevables du fait d'un vice
de forme ou de procédure**

L'intervention de la loi DCRA et du décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 (pris notamment pour l'application de l'article 19 de cette loi) a permis de réaffirmer les règles issues du décret du 28 novembre 1983, aujourd'hui abrogé, et d'étendre celles-ci à l'ensemble des autorités administratives.

Ainsi, **les demandes présentées par les citoyens à l'administration au sens large sont soumises à un corpus de règles qui s'imposent à l'administration** : plusieurs d'entre elles s'inspirent de l'idée selon laquelle il appartient à l'administration de « **gérer sa propre complexité** » ; les erreurs des demandeurs doivent systématiquement donner lieu à une réaction de l'administration de nature à les résoudre.

À cet égard, on retrouve à l'article 20 de la loi DCRA l'obligation de transmission à l'autorité compétente d'une demande mal dirigée (qui figurait, pour l'État, à l'article 7 du décret de 1983) ; également, l'article 2 du décret du 6 juin 2001 fait obligation à l'administration de réclamer les pièces manquantes (ou celles en langue étrangère) d'une demande incomplète (article 6 du décret de 1983).

Cependant, pour satisfaisant que soit ce dispositif, il apparaît à l'usage qu'une hypothèse qui n'entre pas dans les prévisions de ces textes, tout en relevant de la même préoccupation, peut se rencontrer. Il s'agit du cas de

figure où la demande ne remplit pas les conditions de forme ou de procédure prévues par les dispositions légales. Aujourd'hui, l'administration considère souvent, dans ce cas, qu'elle n'est saisie d'aucune demande et qu'elle peut s'abstenir de « faire régulariser » la demande. C'est-à-dire qu'en pratique, cette demande « mal formulée » ne pourra interrompre aucun délai, qu'elle ne donnera pas lieu à un accusé de réception, et que, par conséquent, elle n'aura que peu de chance d'être régularisée.

Ce constat résulte de **l'absence d'obligation légale de faire régulariser les demandes « mal formulées »**. Le moyen de remédier à cette situation serait de créer cette obligation au niveau de la loi (afin notamment qu'elle s'impose à l'ensemble des autorités administratives au sens de l'article 1^{er} de la loi DCRA).

Un tel mécanisme serait calqué sur celui prévu par le décret du 6 juin 2001, qui précise les conditions de régularisation de la demande lorsque celle-ci est incomplète. La proposition est apparue intéressante même s'il est, à ce stade, difficile d'en évaluer tous les effets. En particulier, il ne faudrait pas qu'un tel dispositif porte excessivement atteinte aux droits des tiers.

Une expertise plus approfondie devrait être conduite. Elle pourrait s'inscrire dans une étude plus globale de la loi DCRA, qui mériterait d'être évaluée après presque neuf années d'application. Ce travail pourrait être confié au Conseil d'État.

Proposition n° 55 :

Accepter la régularisation des demandes des usagers lorsqu'elles sont irrecevables du fait d'un vice de forme ou de procédure.

Prendre les mesures attendues par les précédentes lois de simplification concernant le régime des groupements d'intérêt public et le retrait des actes administratifs

Lors des précédents débats relatifs aux lois de simplifications, le Gouvernement avait demandé des habilitations pour légiférer par ordonnances sur certains sujets. Certaines ordonnances ne sont jamais parues. Cela est regrettable dans la mesure où de réels sujets de simplification avaient été soulevés.

C'est d'abord le cas pour le statut juridique des groupements d'intérêt public (GIP) qui permet d'associer, au sein d'une personne morale de droit public, des personnes de droit privé et de droit public. Les GIP ont été créés par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche. Le succès de la loi a été immédiat et la structure des GIP

s'est étendue à de nombreux autres domaines. Pour autant, les quelques articles fondateurs de la loi de 1982 (aujourd'hui codifiés dans le Code de la recherche) constituent encore la base juridique du statut des GIP.

De fait, ce statut apparaît bien peu développé et la jurisprudence a dû déterminer au cas par cas les règles applicables, s'inspirant de celles relatives aux établissements publics, alors même que le GIP est une personne morale distincte des établissements publics.

C'est pourquoi, le Conseil d'État a publié une étude sur les GIP en 1996 et le Gouvernement a travaillé sur un avant-projet d'ordonnance établissant un statut juridique unique des GIP, qui n'a pu voir le jour avant le délai imparti par l'habilitation législative.

Ce travail mériterait cependant d'être achevé afin de **sortir de l'insécurité juridique dans laquelle opèrent les GIP.**

La question du retrait des actes administratifs a également été abandonnée alors même qu'elle faisait également l'objet d'une habilitation dans la loi du 9 décembre 2004.

Les règles applicables au retrait des actes administratifs sont partiellement législatives et partiellement jurisprudentielles. Au fil des années, ce régime juridique est devenu insuffisamment lisible, notamment pour les décisions administratives accordant un avantage financier. Or, du fait de cette jurisprudence, l'Administration n'arrive pas, chaque année, à récupérer plusieurs centaines de milliers d'euros accordés indûment.

L'arrêt d'assemblée du Conseil d'État Ternon du 26 octobre 2001 fixe la règle selon laquelle « *l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision* ». La loi fixe, quant à elle, les règles de retrait des décisions implicites⁽¹⁾ : « *Une décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative :*

- 1) *pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ;*
- 2) *pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ;*
- 3) *pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé. »*

Ce double régime juridique du retrait est en lui-même **peu lisible** et source d'insécurité juridique.

Plus encore, la combinaison de ces règles avec l'arrêt *Soulier* du 6 novembre 2002 et l'avis *Fort* du 3 mai 2004 complique encore le régime en vigueur. Or, il apparaît qu'en pratique, pour les décisions accordant un avantage financier, la combinaison de ces trois décisions a rendu ce régime illisible et incompréhensible, même pour des professionnels du droit administratif. Ce régime a pourtant un impact fort en termes de deniers publics. En effet, en l'état actuel du droit, les autorités administratives peuvent éprouver des difficultés à

(1) Article 23 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

recouvrer des indus si cette demande intervient après le délai de retrait des actes administratifs. Or, la principale difficulté juridique tient au fait qu'il est très difficile de déterminer la date à partir de laquelle court ce délai.

Cette question a été évoquée lors du débat parlementaire de la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, actuellement en cours de navette. L'Assemblée nationale n'a pas souhaité adopter un amendement qui lui était proposé afin de permettre une réflexion plus approfondie sur un sujet qui demeure très complexe. Il est donc proposé au Gouvernement **d'harmoniser et de simplifier le régime de retrait des actes administratifs** afin de clarifier les droits et obligations, tant des citoyens que des administrations.

Proposition n° 56 :

Prendre les mesures attendues par les précédentes lois de simplification concernant le régime des GIP et le retrait des actes administratifs.

En conclusion de cette première partie de la Mission, il apparaît clairement que l'effort sur la qualité de la norme et la simplification du droit implique d'avancer sur « tous les fronts » par des actions multiformes. Beaucoup des actions et des orientations proposées ne peuvent être conduites efficacement qu'au niveau interministériel le plus élevé c'est-à-dire au sein des services du Premier ministre.

Ce constat, en forme de recommandation, est logique car tous les sujets évoqués forment la trame de ce que l'Europe appelle le « Mieux légiférer », qu'il importe de traiter et d'impulser au plus près du chef du gouvernement.

Le Secrétariat général du Gouvernement aurait ainsi à assumer des responsabilités étendues en matière d'études d'impact, de politique de simplification, de réduction des charges administratives, de relations avec la nouvelle commission supérieure de simplification, d'accessibilité au droit...

Pour y faire face, il semble indispensable de revoir les structures et de renforcer les moyens des services du Premier ministre et, en premier lieu, ceux du Secrétariat général du Gouvernement.

**Simplifications
relatives
à la comptabilité
des sociétés,
à la taxe
sur la valeur ajoutée
et aux marchés
publics**

Propositions en matière de comptabilité des sociétés

L'objet de cette partie du rapport est de proposer des mesures de simplification des règles nationales en matière de comptabilité des sociétés.

Les propositions ont été établies après de nombreuses auditions et des réunions de travail associant le Secrétariat général du Gouvernement, des membres du Conseil d'État, l'Ordre des experts comptables, le Conseil national de la comptabilité (CNC), la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), des entreprises d'expertise comptable ainsi que les administrations centrales de l'État ayant une responsabilité et une compétence particulières dans les domaines de la comptabilité des sociétés : la Direction des affaires civiles et du sceau (DACs), la Direction générale des finances publiques (DGFIP), la Direction de la législation fiscale (DLF) et la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE).

Les mesures recommandées ont été établies en conformité avec les directives européennes et sont toutes destinées à faire l'objet d'un examen par le Premier ministre et le Gouvernement.

14 mesures pour simplifier la comptabilité des sociétés

Proposition n° 1

Étendre aux petites sociétés⁽¹⁾ l'option de tenue d'une « comptabilité de trésorerie » en cours d'exercice

Les personnes physiques relevant du régime réel simplifié d'imposition (RSI), de plein droit ou sur option, ont la possibilité de tenir leur comptabilité en cours d'exercice selon des modalités simplifiées, dites « comptabilité de trésorerie », conformément à l'article L. 123-25 du Code de commerce.

La comptabilité de trésorerie est une comptabilité simplifiée (dite « recettes-dépenses ») où les opérations commerciales sont enregistrées en fonction des encaissements (ou recettes) et des décaissements (ou dépenses) en distinguant le mode de règlement (la caisse, les banques), la date de chaque opération et la nature de l'opération réalisée : virements de fonds, prêts ou emprunts, acquisition ou cession d'immobilisations, subventions, charges, produits, etc.

Il est proposé d'étendre cette faculté aux personnes morales placées sur option ou de plein droit sous le RSI, ce qui inclura la très grande majorité des SARL. Cette faculté correspond d'ores et déjà à une pratique de quelques cabinets d'expertise comptable.

Ce type de comptabilité est une possibilité qui représente une simplification, permettant aux petites sociétés de connaître régulièrement leur résultat simplifié d'imposition reflétant leur situation financière, mais qui ne peut être utilisée qu'en cours d'exercice. En effet, à la fin de l'année, les documents comptables (bilan, compte de résultat et annexe) sont présentés en comptabilité d'engagement⁽²⁾, conformément aux obligations générales du Code de commerce.

Cette simplification a pour objectifs d'homogénéiser le traitement comptable des petites sociétés et des personnes physiques et d'aligner les règles fiscales et les règles comptables.

Cette mesure n'est pas obligatoire, elle représente une option à la disposition des petites sociétés. Elle pourrait représenter une réduction des charges administratives de plus de 10 % du temps consacré aux écritures comptables.

(1) Les petites sociétés sont celles relevant du régime simplifié d'imposition, c'est-à-dire, celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 230 000 euros (prestataires de services) ou à 763 000 euros (vendeurs de biens).

(2) La comptabilité « d'engagement » consiste, quant à elle, à comptabiliser les recettes et les dépenses dès leur facturation.

Par rapport au projet de la Commission européenne visant à exonérer les micro-entités de toute obligation comptable, cette simplification constitue une approche différente, marquée par la volonté de concilier sécurité et fiabilité de l'information comptable et réduction des charges administratives.

Le Code de commerce (articles L. 123-25, L. 123-26 et L. 123-27) doit être modifié.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 2

Créer une annexe super-abrégée pour les petites sociétés afin de simplifier les informations demandées

L'article L. 123-12 du Code de commerce prévoit que tout commerçant, y compris la petite société relevant du RSI, doit établir des comptes annuels qui forment un tout indissociable et qui comprennent le bilan, le compte de résultat complétés par une annexe. Sont soumises au RSI les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 230 000 euros (prestataires de services) ou à 763 000 euros (vendeurs de biens).

L'annexe comporte actuellement trois niveaux d'informations obligatoires :

- celui des personnes physiques (contenu fixé par les articles R. 123-195 et 196 du Code de commerce) ;
- celui des personnes morales admises à une présentation simplifiée de l'annexe (articles R. 123-195 à 197 du Code de commerce) ;
- celui des personnes morales non admises à une présentation simplifiée de l'annexe (articles R. 123-195 à 198).

L'annexe dite simplifiée contient, malgré son appellation, une abondance d'informations à fournir, de sorte que de nombreuses sociétés relevant du RSI se contentent de produire la liasse dite « fiscale », comprenant la déclaration des résultats et les tableaux comptables normalisés, pour répondre à leurs obligations de publicité des comptes.

Dans cette situation, il est nécessaire de simplifier les informations demandées en annexe aux sociétés relevant du RSI. Dans le respect de la quatrième directive comptable du droit communautaire, les informations littérales de l'annexe seraient remplacées par une présentation sous la forme de tableaux normalisés (*cf.* annexe XI).

Il s'agit de créer un système super-abrégé, en plus des trois systèmes existants (normal, développé et simplifié) prévus par le règlement n° 99-03.

Il est proposé de viser le champ d'application des sociétés au RSI pour définir celui relatif au système super-abrégé.

Actuellement, en application de la quatrième directive et du Code de commerce, les seuils comptables sont définis en fonction du respect de deux des trois critères suivants : le montant du chiffre d'affaires, le total du bilan et les effectifs.

Pour permettre d'atteindre l'objectif de simplification recherché, il conviendrait que le Code de commerce retienne les seuils fiscaux pour la détermination du champ d'application de cette nouvelle catégorie comptable.

Le type d'entreprises visées par cette simplification correspondant aux petites sociétés, les critères retenus pour la définition du champ devront permettre de viser toutes les petites sociétés mais seulement les petites sociétés. À titre d'exemple, si le seul seuil de chiffre d'affaires est retenu, il serait opportun d'exclure du système super-abrégé, certaines entreprises comme les sociétés holding, sans chiffre d'affaires, mais qui détiennent des participations dans des filiales.

L'objectif à terme sera d'harmoniser l'ensemble des documents comptables avec les documents prévus par la liasse fiscale du RSI.

Le Code de commerce devra être modifié afin de définir le champ d'application du système super-abrégé.

Par ailleurs, le règlement n° 99-03 devra prévoir un paragraphe relatif aux modalités de mise en œuvre de l'annexe super-abrégée selon le modèle présenté en annexe XI du présent document.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 3

Faciliter, pour les professionnels libéraux, la comptabilisation des bénéfiques non commerciaux d'après le relevé des opérations de banque

La tenue de la comptabilité des titulaires de bénéfiques non commerciaux (BNC), notamment pour les professions libérales, n'est pas régie par un texte comptable mais par le Code général des impôts (articles 93, 93 A I, 99 et 102 ter 4). Le BNC est déterminé en tenant compte des encaissements et des paiements.

En ce qui concerne la comptabilisation des opérations de banque, la stricte application du Code général des impôts conduit à une lourdeur de gestion puisqu'elle oblige le professionnel libéral :

- à enregistrer les mouvements de ses comptes bancaires à la date d'établissement des pièces (chèques émis) ou de réception (chèques reçus) ;
- puis, lors de la réception des relevés bancaires, à pointer pour contrôler toutes les opérations comptabilisées à partir des pièces avec celles qui figurent sur le relevé (établissement périodique d'un état de rapprochement bancaire).

Cette méthode est source d'erreurs lors de l'enregistrement des pièces (des omissions) et le temps passé pour le pointage d'un relevé bancaire peut être très long.

Faciliter la comptabilisation des opérations de banque est un remède à ces risques d'omissions et représente un gain de temps grâce à la suppression du pointage des relevés bancaires et, en cas d'informatisation, à la récupération d'informations bancaires dématérialisées.

Il s'agit d'autoriser le professionnel libéral à comptabiliser en cours d'année ses opérations de banque d'après les relevés bancaires qu'il reçoit. Au dernier jour de la période d'imposition, il n'aurait plus qu'à comptabiliser les chèques reçus mais pas encore crédités en banque et les chèques émis mais pas encore débités en banque pour déterminer son bénéfice imposable conformément au Code général des impôts.

L'article 99 du Code général des impôts sera modifié.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 4

Supprimer l'obligation d'établir un rapport de gestion pour les sociétés par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) et entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) lorsque le dirigeant est l'actionnaire

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 a supprimé l'obligation de publication du rapport de gestion au greffe du tribunal. L'article L. 232-22, alinéa I, 2° précise « *Lorsque l'associé unique, personne physique, assume personnellement la gérance de la société, il est fait exception à l'obligation de déposer le rapport de gestion, qui doit toutefois être tenu à la disposition de toute personne qui en fait la demande.* ». L'article L. 232-23 prévoit la même disposition pour les SASU.

En application de l'article L. 232-1 du Code de commerce, à la clôture de chaque exercice, le conseil d'administration, le directoire ou les gérants établissent un rapport de gestion écrit.

L'alinéa II du même article précise le contenu de ce rapport : « *Le rapport de gestion expose la situation de la société durant l'exercice écoulé, son évolution prévisible, les événements importants survenus entre la date de la clôture de l'exercice et la date à laquelle il est établi, ses activités en matière de recherche et de développement.* »

Dans la pratique, les comptes annuels comprenant l'annexe sont suffisants pour informer les utilisateurs des comptes sur :

- la situation de la société durant son exercice écoulé, par le bilan et le compte de résultats et l'information à fournir en annexe sur les circonstances qui empêchent de comparer d'un exercice à l'autre certains postes du bilan et du compte de résultat ;
- son évolution prévisible, par l'information fournie en annexe sur les engagements, par les précisions devant être apportées sur les passifs éventuels ;
- les événements importants survenus entre la date de clôture de l'exercice et la date à laquelle il est établi, par l'indication dans l'annexe des risques et pertes non mesurables à la date d'établissement des comptes annuels ;
- les événements n'ayant aucun lien direct prépondérant avec une situation existant à la clôture de l'exercice survenant entre la date de clôture et la date d'établissement des comptes ;

– les activités de recherche et de développement de la société, par l'obligation de fournir en annexe les informations sur les éléments constitutifs des frais de développement immobilisés.

Dans ces conditions, lorsque le dirigeant est l'actionnaire, l'obligation d'établir un rapport de gestion pour les sociétés unipersonnelles (EURL et les SASU) doit être supprimée.

*Le Code de commerce (notamment l'article L. 232-1) doit être modifié.
Mise en œuvre : 2009.*

Proposition n° 5

Supprimer l'obligation de la tenue du livre d'inventaire

Selon l'article R. 123-173 du Code de commerce, tout commerçant tient obligatoirement un livre-journal, un grand livre et un livre d'inventaire. Le livre d'inventaire n'est que la « recopie » ou la « réédition » sous une autre forme de deux documents systématiquement établis ou édités par les entreprises, la balance des comptes et les comptes annuels. Ce double emploi fait que le livre d'inventaire n'est jamais utilisé ni consulté, que ce soit en interne ou par des tiers, notamment par l'administration lors des contrôles fiscaux.

Ainsi, dans la pratique, le livre d'inventaire fait donc doublon avec les comptes annuels (bilan, compte de résultat et annexes).

De nombreuses dispositions prévoient déjà de larges exceptions ou souplesses : la formalité de la cote et du paraphe par le greffier du tribunal de commerce est sans frais et facultative (article R. 123-173 du Code de commerce); les sociétés commerciales qui ont déposé leurs documents comptables au greffe du tribunal de commerce, ne sont pas tenues de transcrire leurs comptes annuels sur le livre d'inventaire (article R. 123-177); des documents sous forme électronique peuvent tenir lieu de livre d'inventaire (article R. 123-173)... Cette mesure serait l'aboutissement d'une évolution bien marquée.

La suppression de la tenue d'un livre d'inventaire va favoriser l'allègement du formalisme comptable.

Supprimer le livre d'inventaire ne signifie pas la suppression de l'obligation de réaliser un inventaire physique (appelé aussi inventaire extra-comptable et constituant un recensement matériel et détaillé article par article pouvant porter sur les stocks, les immobilisations, les effets, les valeurs mobilières ...) qui, elle, est maintenue.

*Le Code de commerce (modification des articles R. 123-173, R. 123-177, R. 123-205 et R. 123-206), le Code général des impôts (article 1743) et le plan comptable général (articles 410-6, 410-8 et 420-5) doivent être modifiés pour supprimer les références au livre d'inventaire.
Mise en œuvre : 2009.*

Proposition n° 6

Assurer la dématérialisation de l'obligation de tenue de documents comptables (livre-journal et grand livre)

Selon l'article R. 123-173 du Code de commerce, le «livre-journal»⁽¹⁾ peut, à la demande du commerçant, être coté et paraphé par le greffier du tribunal de commerce. Des documents électroniques peuvent tenir lieu de livre-journal. Dans ce cas, ils sont identifiés, numérotés et datés, dès leur établissement, par des moyens offrant toute garantie en matière de preuve. Cette possibilité n'est pas reconnue explicitement pour le grand livre⁽²⁾.

Il est proposé une évolution des dispositions du Code pour permettre aux entreprises de remplir toutes leurs obligations de façon dématérialisée (avec donc une extension au grand livre), tout en assurant le même niveau de sécurité en termes d'établissement et de conservation des données.

L'obligation d'enregistrer les opérations au jour le jour accompagnées de pièces justificatives (définie par l'article R. 123-174) doit être maintenue, mais il convient par ailleurs d'assurer que la faculté reconnue d'utiliser des documents électroniques soit assurée au regard des règles du droit fiscal.

Le Code de commerce (articles R. 123-175 et R. 123-176), le Code général des impôts (article 1743), le Livre des procédures fiscales (article L. 85) et le plan comptable général doivent être modifiés.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 7

Rationaliser le contenu des différents documents exigés (DADS/déclaration fiscale d'impôt sur les sociétés n° 2065/annexe/tableau des résultats de l'annexe du rapport de gestion) en matière de rémunérations

Les entreprises doivent produire, pour les administrations et pour les commissaires aux comptes, de nombreuses informations relatives aux rémunérations qui mettent en évidence une divergence dans la définition de leur contenu même.

La production de ces informations est très consommatrice de temps à la fois pour les entreprises et pour les commissaires aux comptes, dans le cadre du contrôle de ces informations. Seuls doivent être conservés les éléments d'information pertinents.

(1) Le livre-journal, parfois appelé «journal général», est un livre comptable sur lequel les éléments affectant le patrimoine de l'entreprise sont enregistrés opération par opération et jour par jour.

(2) Ce n'est qu'une fois qu'elles sont enregistrées au livre-journal que les sommes sont reportées dans les comptes concernés de l'entreprise. Le grand livre regroupe tous les comptes de l'entreprise.

La solution est d'harmoniser le contenu des différents documents et des informations à préparer par l'entreprise, quelles que soient sa taille et sa structure juridique.

Pour illustrer ces divergences, est demandée dans l'annexe des comptes annuels l'information relative à la rémunération des cinq ou dix personnes les mieux rémunérées pour les années «N» et «N-1». Il est indispensable que le contenu de cette information soit harmonisé, notamment avec le montant des salaires porté sur la déclaration annuelle des données sociales (DADS), avec la déclaration fiscale d'impôt sur les sociétés n° 2065, avec l'annexe et avec le tableau des résultats des cinq derniers exercices de l'annexe du rapport de gestion.

Cette rationalisation a pour objectif d'assurer une meilleure information, plus cohérente, avec le même niveau de fiabilité, et de réduire les coûts de gestion.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 8

Assurer la lisibilité en évitant les risques de confusion et en harmonisant les textes applicables aux informations demandées aux entreprises en matière de conventions réglementées

Pour éviter que le dirigeant d'une société ne profite de ses fonctions pour conclure à son profit une convention désavantageuse pour la société dans laquelle il exerce son mandat, le Code de commerce prévoit que certaines conventions conclues doivent faire l'objet d'une communication.

La procédure dite «des conventions réglementées» est une procédure spécifiquement française. Elle est prévue :

- pour les sociétés anonymes, par les articles L. 225-22-1, L. 225-38 à L. 225-43, et R. 225-30 à R. 225-32 du Code de commerce ;
- pour les sociétés à responsabilité limitée, par les articles L. 223-19 à L. 223-21, R. 223-16, et R. 223-17 du Code de commerce ;
- et pour les sociétés par actions simplifiées, par les articles L. 227-10 à L. 227-12 du Code de commerce.

Des nouvelles informations ont été ajoutées par la directive européenne n° 2006/46/CE du 14 juin 2006 qui a modifié les quatrième et septième directives relatives respectivement aux comptes individuels et aux comptes consolidés. Cette directive prévoit qu'une information est donnée sur les transactions effectuées par la société avec des parties liées, lorsque ces transactions présentent une importance significative et n'ont pas été conclues aux conditions normales du marché.

Or, le champ des informations couvertes n'est pas le même, mais ces deux textes risquent d'être une source importante de confusion et de redondance. La transposition en droit français de la directive est prévue par un décret.

Ainsi, cela devrait conduire pour les conventions réglementées, à recentrer le dispositif de communication et d'approbation desdites conventions sur les informations qui pourraient apparaître comme réellement pertinentes, notamment à l'égard des tiers et/ou des actionnaires minoritaires de la société visée et à harmoniser les textes applicables, quelle que soit la forme juridique de la société concernée par les conventions.

Il est donc nécessaire de réaliser une analyse détaillée du dispositif français, afin de conserver les éléments qui seraient complémentaires au dispositif prévu par la directive européenne et afin d'assurer la protection des intérêts des actionnaires. Par ailleurs, un recentrage de l'objectif de ce dispositif français permettrait d'éviter les travers observés aujourd'hui dans l'application de ces textes. En effet, par prudence, beaucoup de sociétés font entrer dans le dispositif des conventions réglementées des conventions qui sont en réalité courantes, ou peu significatives. **L'information donnée devient alors difficilement lisible.**

Le Code de commerce est à modifier.

Mise en œuvre : premier trimestre 2009.

Proposition n° 9

Fusionner les informations relatives aux filiales et participations

Les textes du Code de commerce prévoient trois informations différentes mais cependant proches dans les comptes individuels :

- le tableau des filiales et des participations (article L. 233-15) ;
- la liste des filiales et des participations (article R. 123-197-2°) ;
- et l'inventaire des valeurs mobilières de placement (articles L. 232-7 et L. 232-8).

En pratique, les entreprises présentent les informations obligatoires dans un tableau unique, le tableau des filiales et participations, qui constitue l'un des extraits les plus significatifs de l'annexe des comptes individuels, dans la mesure où ces informations sont toutes relativement proches.

Il semble ainsi utile de ne conserver qu'une seule information pertinente, celle dudit tableau.

Le Code doit être modifié.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 10

Supprimer la répétition de l'obligation de fournir à trois reprises le tableau des résultats des cinq derniers exercices

Le tableau présentant les résultats des cinq derniers exercices est exigé à trois reprises par le Code de commerce :

- il est à joindre à l'envoi aux actionnaires d'une formule de procuration (article R. 225-81) ;

- il est adressé ou mis à disposition des actionnaires avec les documents préparés pour l'assemblée générale ordinaire (article R. 225-83) ;
- il est joint au rapport de gestion (article R. 225-102).

Le rapport de gestion suffirait.

Le Code de commerce devra être modifié en fonction du résultat de l'étude d'opportunité.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 11

Coordonner les informations relatives aux changements de méthodes comptables et aux actions propres

En cas de changement de méthode comptable (méthode de comptabilisation d'une opération) ou de réglementation, l'entreprise doit justifier ce changement et ses effets sur ses résultats et ses capitaux propres.

Les informations relatives aux changements de méthodes sont exigées deux fois, dans le rapport de gestion (article L. 232-6 du Code de commerce) et dans l'annexe (article L. 123-17 du même Code).

De même les informations relatives aux actions propres sont exigées deux fois, dans le rapport de gestion (article L. 225-211 du Code de commerce) et dans l'annexe (article 531-3 du Plan comptable général).

L'absence de coordination dans la présentation donne le sentiment que l'information est communiquée deux fois. Il convient donc soit de se limiter à fournir l'information dans un seul document, soit à signaler par un renvoi sa présence dans l'autre.

Textes concernés : le Code de commerce et le Plan comptable général.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 12

Promouvoir le transfert et les échanges d'informations comptables entre banques et experts-comptables

Dans le cadre du développement des nouvelles technologies de l'information et afin de faciliter les démarches, il est nécessaire de promouvoir le transfert et les échanges d'informations comptables et financières entre les banques et les experts-comptables.

Il faut faciliter les échanges de données bancaires entre les banques, les experts-comptables et les entreprises. Certaines démarches ont déjà été engagées par la profession comptable et ont abouti à des échanges entre certaines banques et les experts-comptables (échange de données bancaires contre la fourniture de la liasse dite « fiscale » et comprenant la déclaration des résultats, les tableaux comptables normalisés et les documents annexes ; transmission par les

banques des écritures comptables intégrables dans la comptabilité des sociétés sans ressaisie).

Un vif encouragement de ces pratiques doit permettre d'améliorer l'efficacité de la production des comptes annuels par les entreprises ou par leurs comptables.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 13

Faire converger à court terme les pratiques, les techniques et l'organisation des administrations dans le but de mettre en place une plate-forme unique pour les données financières

De nombreuses informations sont demandées aux entreprises et sont génératrices de lourdeurs administratives et de coûts, notamment pour ce qui concerne leurs données financières, présentées sous des formats différents et selon des formulaires propres à chaque administration.

Les textes autorisent le recours à la voie électronique pour différents dépôts d'informations ou de déclarations : le dépôt des comptes annuels au greffe du tribunal de commerce (article R. 123-111 du Code de commerce); les déclarations fiscales (obligation pour certaines entreprises, sur un critère de chiffre d'affaires, de souscrire les déclarations d'impôt sur les sociétés, de BIC, de BNC, de bénéfices agricoles ainsi que des déclarations de TVA : article 1649 quater B du Code général des impôts); les déclarations sociales par voie électronique (article L. 133-5 du Code de la sécurité sociale)...

Dans ce cadre, la mise en place d'une plateforme unique, « guichet unique virtuel » permettrait de réduire les coûts, simplifierait et moderniserait les obligations administratives, tout en respectant l'objectif de transparence et la facilité d'accès public.

Cependant un tel outil exige des administrations de revoir leurs procédures, la structure, les caractéristiques légales et le format de l'information demandée, afin qu'à partir des données fournies par l'entreprise, chaque administration puisse extraire les données nécessaires.

Même s'il ne peut y avoir une application immédiate, cette proposition de simplification est largement encouragée et il convient de s'engager résolument et rapidement dans cette perspective d'évolution permise par les outils techniques modernes de communication.

Toutes les initiatives gouvernementales en cours devraient converger pour atteindre cet objectif et ainsi réduire les lourdeurs administratives occasionnées par le maintien de différents systèmes d'information.

Le contexte communautaire de la dématérialisation, plus particulièrement dans la directive relative aux services dans le marché intérieur et dans la première directive relative à la publicité légale, encourage l'anticipation de cette mutation.

Mise en œuvre : 2010.

Proposition n° 14

Hierarchiser les règles et les autorités pour éviter le foisonnement des textes comptables qui nuit à la compréhension des règles applicables

Le foisonnement des textes comptables nuit à la compréhension des règles applicables, génère des coûts plus importants de mise en œuvre et peut être source d'erreur dans l'application conforme des textes par les entreprises.

Chaque niveau de texte renvoie au niveau inférieur en tant que de besoin, mais aucune règle générale ne définit les limites entre ces différents niveaux.

On observe que jusqu'en 1988, année de la création du Comité de la réglementation comptable, le schéma était plus aléatoire puisque l'avis du Conseil national de la comptabilité était applicable dans la mesure où il n'était pas contredit par un texte supérieur et, dans un deuxième temps, ses avis étaient repris dans un décret pour leur donner plus de force juridique.

Il est urgent qu'un inventaire des textes soit effectué, suivi de leur hiérarchisation, pour avoir une vision claire de la réglementation en vigueur, de la hiérarchie des textes applicables et surtout de la répartition entre la loi n° 83-353 du 30 avril 1983 (dite «loi comptable»), le décret n° 83-1020 du 29 novembre 1983 modifié (dit «décret comptable») et les règlements.

À ce titre, les pistes de simplifications suivantes pourront être explorées :

- Afin que le nouvel organisme qui remplacera le Conseil national de la comptabilité (Autorité des normes comptables - ANC) soit plus réactif aux changements à venir et que ces derniers soient traduits rapidement dans les textes, il apparaît souhaitable que certaines dispositions comptables du décret de 1983 soient supprimées (par exemple, certaines définitions résumées qui sont dans le décret et détaillées dans les règlements du Comité de la réglementation comptable).
- Le transfert vers le règlement des dispositions issues du décret de 1983, permettrait de regrouper la responsabilité de l'élaboration des prescriptions comptables. Cette proposition apporterait plus de réactivité et de souplesse face aux attentes des entreprises en matière comptable. La détermination du champ d'application des règles comptables, des seuils et des obligations en matière de tenue et d'établissement des comptes serait maintenue dans le Code de commerce comme précédemment.
- En revanche, les dispositions comptables générales et sectorielles relevant, en vertu de la loi, du Comité de la réglementation comptable, ne devraient pas être maintenues dans le décret de 1983.
- Une modification préalable de certaines dispositions du décret comptable est nécessaire afin d'appliquer correctement et dans leur intégralité les nouvelles règles comptables développées depuis l'an 2000.

Il est à noter que l'article 152 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a habilité le Gouvernement à créer par voie d'ordonnance

une nouvelle autorité l'Autorité des normes comptables (ANC) et que cette ordonnance, en cours de préparation, délimitera la compétence de cette nouvelle autorité et, ainsi, la limite entre le décret et le règlement.

Les dispositions issues du décret n° 83-1020 du 29 novembre 1983 modifié (dit « décret comptable ») doit être modifié avec un rebalayage des sources du droit comptable [notamment les quatrième et septième directives communautaires, les dispositions issues de la loi n° 83-353 du 30 avril 1983 (dite « loi comptable ») et de l'arrêté du 27 avril 1982 mis à jour le 9 décembre 1986 (Plan comptable général)].

Mise en œuvre : 2009.

Propositions en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

L'objet de cette partie du rapport est de proposer des mesures de simplification des règles nationales en matière de TVA.

Les propositions ont été établies après de nombreuses auditions et des réunions de travail associant le Secrétariat général du Gouvernement, des membres du Conseil d'État, l'Ordre des experts-comptables, des entreprises d'expertise comptable ainsi que les administrations centrales de l'État ayant une responsabilité et une compétence particulières dans les domaines de la TVA : la Direction de la législation fiscale (DLF), la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Les mesures recommandées sont destinées à faire l'objet d'un examen par le Premier ministre et le Gouvernement dans le cadre du rapport d'ensemble sur la simplification du droit.

15 mesures pour simplifier la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les entreprises et pour les collectivités territoriales

Proposition n° 1

Simplifier le régime des entrepôts fiscaux gérés par la douane en créant un régime unique : le régime national fiscal suspensif

Issu de la directive 95/7 du 10 avril 1995, le régime des entrepôts fiscaux, transposé dans le droit national à l'article 277 A du Code général des impôts, a pour objet de permettre une suspension (report à une date ultérieure du paiement) de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sur toutes les opérations (livraisons, importations, acquisitions, prestations de services) portant sur des biens destinés à être placés sous ces régimes ou déjà placés sous ces mêmes régimes.

Les régimes suspensifs peuvent être répartis en deux grandes catégories :

- les régimes douaniers communautaires, repris au 16 de l'article 4 du Code des douanes communautaires : la mise en libre pratique, le transit, l'entrepôt douanier, le perfectionnement actif, la transformation sous douane, l'admission temporaire, le perfectionnement passif et l'exportation. Ces régimes concernent essentiellement des biens provenant de pays tiers soumis à droits de douane ou à une réglementation économique prévue par le droit communautaire ;

- les entrepôts fiscaux : leur existence et les règles de fonctionnement relèvent du droit national. Selon le cas de figure, ils concernent les biens tiers non soumis à droits de douane ou à une réglementation économique européenne et les biens nationaux ou communautaires qui font l'objet de flux internationaux à l'importation ou à l'exportation. On peut distinguer deux sous-catégories :

- a) les entrepôts gérés par les services des douanes. Au nombre de trois, il s'agit de l'entrepôt national d'importation, de l'entrepôt national d'exportation et du perfectionnement actif national ;

- b) les entrepôts à finalité spécifique, gérés par les services de la DGFIP. Il s'agit de l'entrepôt de stockage des biens (surtout des matières premières) négociés sur un marché à terme et de l'entrepôt destiné à la fabrication de biens réalisés en commun par des entreprises en exécution d'un contrat fondé sur le partage de la fabrication et la propriété indivise des biens. Ce type d'entrepôt concerne actuellement la fabrication des avions du programme Airbus.

Les opérateurs disposent donc d'une gamme, certes étendue, de régimes suspensifs répondant à leurs différents types de besoins, mais dont la lisibilité est très imparfaite.

Chaque régime est de plus assorti d'un ensemble d'obligations concernant le placement des biens sous le régime et la justification de ce placement, le séjour des biens sous le régime avec une comptabilité-matières, la justification de la sortie des biens de ce régime. Outre des contraintes générales applicables à tous les régimes, certaines interdictions peuvent être imposées en fonction des régimes en cause. À ces obligations liées au fonctionnement même des régimes s'ajoutent des obligations liées à la justification de la suspension de TVA appliquée aux opérations portant sur les biens destinés à être placés ou déjà placés sous ces régimes.

Les règles actuelles prévoient ainsi huit obligations différentes par régime.

Un même opérateur qui souhaiterait utiliser les trois régimes suspensifs fiscaux gérés par la douane devrait présenter trois demandes d'autorisation et gérer trois séries d'obligations identiques.

Les dispositifs existants ne sont pas satisfaisants, il est donc proposé la création d'un régime unique national fiscal suspensif.

Cette démarche concerne les trois régimes nationaux gérés par la DGDDI (entrepôt national d'importation, entrepôt national d'exportation, perfectionnement actif national).

En effet, les régimes douaniers communautaires (la mise en libre pratique, le transit, l'entrepôt douanier, le perfectionnement actif, la transforma-

tion sous douane, l'admission temporaire, le perfectionnement passif et l'exportation) relèvent du droit communautaire et les deux régimes suspensifs gérés par la DGFiP sont très spécialisés et ne nécessitent pas a priori une refonte globale. Cependant, l'exclusion des régimes douaniers communautaires de la réforme n'interdit pas de faire bénéficier les titulaires de ces régimes de toutes les simplifications strictement afférentes à la TVA qui pourront être mises en œuvre dans le cadre des entrepôts fiscaux, par exemple en matière d'allègement des obligations de justification.

La simplification consiste à substituer aux trois régimes d'entrepôts fiscaux gérés par la douane (entrepôt national d'importation, entrepôt national d'exportation, perfectionnement actif national) un régime unique qui pourrait être dénommé « régime national fiscal suspensif » doté de diverses fonctionnalités.

Ce nouveau régime :

- assurerait les trois fonctions propres à chacun des régimes précédents (stockage à l'importation, à l'exportation, transformation) ;
- permettrait d'ajouter d'autres fonctions qui ne sont pas aujourd'hui couvertes par un régime suspensif. Tel pourrait être le cas par exemple :
 - a) de biens destinés à être exportés hors de la Communauté, mais maintenus sur le territoire national pour des raisons spécifiques (cas de certains contrats de vente d'avions de guerre avec formation des personnels en France) ;
 - b) des biens destinés à être vendus dans les boutiques hors taxes des ports et aéroports ;
 - c) des biens et services vendus en France pour des installations ou infrastructures utilisées pour les besoins d'organismes internationaux dans le cadre d'accords internationaux, lorsque ces opérations sont au final financées par un organisme international exonéré de la TVA (l'exemple type de ce cas est l'exploitation des oléoducs interalliés gérés en France par une société privée pour le compte de l'État dans le cadre de l'OTAN, avec des dépenses intégralement financées par l'OTAN) ;
 - d) des biens non passibles de droits de douane qui viennent séjourner temporairement en France et qui ne peuvent bénéficier du régime douanier de l'admission temporaire en exonération totale des droits.

Pour l'opérateur, cela se traduit directement :

- par une simplification des formalités permettant de bénéficier de ce régime d'entrepôt fiscal. Il n'introduit plus qu'une seule demande et opte pour les différentes fonctions qui l'intéressent, par exemple le stockage et la transformation ;
- par une simplification des informations prévues par les différents registres relatifs aux stocks, aux opérations de livraison ou de prestations effectuées pendant la durée du régime. La possibilité des transferts entre les différents régimes sera également étendue ;
- par la suppression de certaines contraintes comme :
 - a) l'interdiction d'utiliser des biens d'origine communautaire ou nationale dans le cas des opérations de transformation actuellement réalisées sous le régime du perfectionnement actif national ;
 - b) la suppression pour les biens non sensibles de l'obligation de stocker les marchandises dans un local agréé par l'administration (cet assouplissement ne prive pas l'administration de la nécessaire connaissance des lieux où se trouvent les biens concernés mais ne concerne que l'agrément et non l'adresse du lieu de stockage ou de transformation) ;

c) la suppression de l'obligation tenant à la délivrance d'attestations permettant de justifier de la situation des biens (seules les mentions sur les factures des fournisseurs et prestataires seraient prises en compte pour justifier de la situation des biens ou services rendus).

L'utilisation des entrepôts fiscaux régis par la douane est relativement limitée comme le montrent les données statistiques 2008 ci-dessous et reflète, en partie, la lisibilité relative et la complexité apparente de ces régimes :

- quatre-vingt-deux autorisations en vigueur d'entrepôt national d'exportation (fonction stockage);
- quatre-vingt-neuf autorisations en vigueur d'entrepôt national d'importation (fonction stockage);
- soixante-cinq autorisations en vigueur de perfectionnement actif national (fonction perfectionnement);
- dix opérateurs utilisent plusieurs types d'entrepôts fiscaux.

À titre de comparaison, le nombre d'autorisations d'entrepôts douaniers (régis par la législation communautaire) en France pour l'année 2007 est de 1788, le nombre d'autorisations délivrées cette même année pour le régime du perfectionnement actif (l'équivalent communautaire du perfectionnement actif national) étant de 1 429.

L'offre qui va résulter de la mise en œuvre de la création d'un «régime national fiscal suspensif» unique devrait augmenter significativement la demande des opérateurs.

Une campagne de communication destinée à faire connaître ce nouveau dispositif aux entreprises est nécessaire et doit être organisée simultanément à son lancement notamment via le service de communication de Bercy, le site de la douane, le site (service-public.fr) de La Documentation française, le site (pme.gouv.fr) de la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, les chambres de commerce et d'industrie, et les chambres de métiers et de l'artisanat.

Le Code général devra être modifié : modification législative de l'article 277 A du CGI; modification par voie réglementaire des articles 85 et 85 L. de l'annexe III du CGI et des articles 29 B à 29 F de l'annexe IV du CGI.

Une circulaire administrative sera publiée pour informer les opérateurs de cette simplification.

Mise en œuvre : premier semestre 2009.

Proposition n° 2

Simplifier les règles de la TVA applicables aux opérations immobilières

Les règles applicables aux opérations immobilières datent pour l'essentiel d'une loi de 1963⁽¹⁾. Ces règles n'ont pas fait l'objet d'ajustements lors de

(1) Loi n° 63-254 du 15 mars 1963 portant réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité immobilière.

l'adoption ultérieure des directives européennes et se trouvent aujourd'hui, en partie, incompatibles avec le droit communautaire.

La TVA immobilière concerne pour l'essentiel quatre catégories d'opérations, dont l'acquisition de terrains à bâtir, les livraisons à soi-même de certains immeubles lors de leur achèvement, les ventes d'immeubles construits, les cessions de droits sociaux représentatifs d'immeubles construits.

À cet égard, l'exclusion du champ d'application de la TVA des acquisitions de terrains à bâtir par les particuliers⁽¹⁾ a fait l'objet d'une mise en demeure par la Commission européenne.

La recherche des arguments permettant de soutenir ce contentieux communautaire a conduit à réaliser un audit d'ensemble des règles applicables aux opérations portant sur les immeubles et a révélé au moins trois autres points au titre desquels l'incompatibilité pourrait être soulevée.

Il s'agit du régime des marchands de biens, dont la taxation systématique sur la marge⁽²⁾ va très au-delà des cas pour lesquels la directive autorise l'application de ces modalités de taxation, et de l'inversion du redevable⁽³⁾, corollaire de la définition intentionnelle du terrain à bâtir.

S'y ajoutent les règles d'exigibilité de la taxe sur les ventes en état de futur d'achèvement⁽⁴⁾ qui conduisent à percevoir la taxe au moment de la signature de l'acte, c'est-à-dire de manière très anticipée par rapport à la livraison du bien, ou au versement des acomptes, seuls critères retenus par le droit communautaire comme emportant exigibilité de la taxe pour ces opérations.

Outre les risques juridiques, ces non-conformités, qui sont peu contestables, sont aussi, par leur complexité, porteuses d'occasions de montages fiscaux abusifs.

Les pistes de réflexion explorées à ce stade, pour réaliser la mise en conformité de ces règles complexes, sont toutes porteuses de simplifications significatives. Elles nécessitent une concertation approfondie avec les entreprises concernées (professionnels, constructeurs, promoteurs).

La simplification des règles applicables aux opérations immobilières est d'autant plus souhaitable que le secteur immobilier traverse actuellement un cap difficile.

La révision des dispositions existantes s'inscrirait aussi dans une démarche de qualité de la norme fiscale. Les aspects particulièrement techniques de la TVA immobilière et la nécessité d'une concertation avec les professionnels concernés pourraient justifier le recours à une habilitation à prendre par ordonnance les mesures d'harmonisation, de clarification et d'allègement des règles. Ce pourrait être l'occasion, au stade du projet de loi d'habilitation, de joindre un rapport en forme d'étude d'impact.

Le Code général devra être refondu pour tout ce qui concerne la taxation des opérations immobilières.

Mise en œuvre : 2010.

(1) Article 257-7°-1 sous a) 3° alinéa.

(2) Articles 257-6° et 268 du Code général des impôts combinés.

(3) Article 285-3 du Code général des impôts.

(4) Article 269-1 - sous c) et 269-2 sous a) du Code général des impôts.

Proposition n° 3

Mettre en place, pour le recouvrement de la TVA de chaque société membre d'un groupe fiscal, un regroupement de la collecte au niveau de la société mère

La proposition est de permettre aux sociétés qui ont opté pour le régime d'intégration fiscale de bénéficier, pour le recouvrement de la TVA, d'une déclaration commune - au lieu d'une déclaration pour chaque société du groupe aujourd'hui - par la société mère et d'un règlement réalisé sur le solde de TVA de toutes les sociétés du groupe.

La démarche conduit à une réduction de charges de gestion pour les entreprises.

Pour l'administration fiscale, à terme cela devrait également alléger sa charge de gestion, mais cela impose au préalable une réorganisation informatique à la DGFIP dont le coût devra être mesuré.

Le Code général devra être modifié.

Mise en œuvre : 2010.

Proposition n° 4

Ne pas appliquer la pénalité de 5 %, en cas de non-déclaration d'une « livraison à soi-même » d'immeuble, dès lors qu'il n'y a pas d'intention de fraude et pas d'incidence budgétaire

L'Ordre des experts-comptables a signalé la complexité de gestion du régime des livraisons à soi-même des immeubles - connue sous le nom de « LASM », opération par laquelle une personne obtient, avec ou sans le concours de tiers, un bien ou une prestation de services à partir de biens, d'éléments ou de moyens lui appartenant - et demande la suppression du mécanisme des LASM, notamment pour le cas des biens affectés aux besoins de l'entreprise. Il en est de même pour les immeubles construits, non affectés à l'habitation pour les trois quarts au moins de leur superficie, et destinés à être utilisés pour la réalisation d'opérations soumises à la TVA.

En effet, dès lors que le coefficient de déduction de TVA est égal à un, le traitement consiste à taxer et à déduire le même montant de TVA sur la même déclaration de TVA, ce qui revient à une opération neutre. Cette complexité conduit quelquefois à des oublis de déclaration des LASM. La Mission s'est interrogée sur cette obligation administrative et sur la possibilité de la supprimer.

Compte tenu que les LASM ont pour objet de respecter le principe de neutralité fiscale applicable en matière de TVA, en plaçant sur un pied d'égalité l'ensemble des opérateurs, et compte tenu de la réflexion qui va être engagée pour simplifier les règles de TVA des opérations immobilières (*cf. supra* proposition n° 2), la Direction de la législation fiscale ne souhaite pas supprimer le mécanisme des LASM. Cette position peut se comprendre.

À défaut de suppression, la loi fiscale doit être appréciée de façon mesurée et, lorsque l'examen au cas par cas démontre l'absence d'intention frauduleuse, la pénalité de 5 % ne devra pas être appliquée.

Cette précision sera expressément apportée dans la doctrine administrative. Elle s'inscrit dans l'esprit de la « charte du contribuable », qui récapitule de façon synthétique, les droits et les devoirs des usagers vis-à-vis de l'administration fiscale.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 5

Encourager la facturation électronique pour réduire considérablement les charges administratives des entreprises

La directive 2001/115/CE du 17 janvier 2002 a été transposée en droit interne, notamment à l'article 289 du CGI. L'article 233 de la directive 2006/112/CE prévoit que les factures transmises ou mises à disposition par voie électronique soient acceptées par les États membres à condition que l'authenticité de leur origine et l'intégrité de leur contenu soient garanties, notamment au moyen d'une signature électronique ou au moyen d'un échange de données informatisées (EDI). La France admet la transmission ou la mise à disposition des factures par voie électronique selon ces deux moyens.

Le passage à une administration électronique de la TVA est à organiser compte tenu des nets potentiels de réductions de charges administratives et donc de coûts qu'elles représentent pour les entreprises.

Mise en œuvre : 2010.

Proposition n° 6

Réviser l'ergonomie et la présentation des formulaires de TVA et celle des procédures de saisie en cas de télédéclaration, dans un but de lisibilité et de réduction des coûts de gestion pour les entreprises

L'adoption de la nouvelle charte graphique de la DGFIP implique une refonte complète de certains formulaires.

S'agissant de la déclaration de TVA annuelle déposée par les redevables relevant du RSI et du régime simplifié de l'agriculture, des nouveaux formulaires vont être utilisés dès 2009. Ces nouveaux formulaires ont pris en compte la nécessité de dissocier la partie déclarative de la partie « notice » afin de les alléger et de les rendre plus lisibles.

Ce besoin d'harmonisation est une demande récurrente des experts-comptables pour réduire, en faveur des entreprises, la charge administrative et le coût constitué pour le retraitement des formulaires, tels qu'ils apparaissent dans leur mini-étude d'impact.

Pour le formulaire de déclaration de TVA au régime réel normal, les renseignements concernant l'entreprise et le mois de déclaration figurent au recto et le calcul de la TVA due au verso. Cela rend obligatoire les photocopies recto verso, impossibles à faire de manière automatique et oblige une opération manuelle feuille par feuille compte tenu du format non normalisé et en rognant certaines informations. Il y a une importante perte de temps et un gaspillage de papier.

Il y a en France 1,2 million d'entreprises soumise au régime réel normal d'imposition à la TVA, soit :

– 1,2 X 12 (déclarations mensuelles de TVA) = 14,4 millions de photocopies inutiles ;

– 50 % de ces entreprises effectuent deux photocopies supplémentaires (pour l'expert-comptable, pour le commissaire aux comptes ou le service administratif), c'est encore 14,4 millions de photocopies qui pourraient être évitées ;

– le temps passé à photocopier un paquet de douze déclarations mensuelles de TVA, soit un exercice en cours, s'élève à 60 secondes environ au lieu de 50 secondes, soit une perte de temps de 50 secondes X 1,2 million = 16 700 heures.

L'harmonisation des formulaires CERFA en format A 4 doit donc être réalisée à l'occasion de la refonte en cours.

S'agissant de la procédure de télédéclaration et de télépaiement «TéléTVA», son utilisation est subordonnée à une adhésion. Les difficultés actuelles résultent, du fait de la nécessité de renouveler cette adhésion après un déménagement de l'établissement principal d'une entreprise, de l'impossibilité de consulter dans TéléTVA les transmissions précédemment effectuées. Même si cette consultation est néanmoins possible dans un autre espace personnel de l'entreprise appelé «compte fiscal professionnel», elle représente une lourdeur pour l'entreprise. Cette lourdeur administrative sera levée par la mise en œuvre de téléprocédures rénovées développées par le programme COPERNIC de la DGFIP qui, en s'appuyant sur des référentiels nationaux, ne nécessitera pas un renouvellement d'adhésion pour les cas de déménagement d'établissement principal et rendra accessible l'ensemble des informations transmises *via* une seule procédure.

Nécessité d'une modification des formulaires et d'une modification logicielle.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 7

Encourager l'utilisation de la procédure «TéléTVA» pour faciliter les formalités des entreprises

La procédure TéléTVA permet de souscrire les déclarations de TVA (déclarations CA3 et, le cas échéant, les annexes) par voie électronique (télédéclaration) et d'acquitter cette taxe par la même voie (téléréglement).

TéléTVA est une obligation pour les entreprises dont le chiffre d'affaires ou les recettes de l'exercice précédent est supérieur à 760 000 euros hors taxes et pour les entreprises qui dépendent de la Direction générale des entreprises, mais elle est une option pour toutes les autres entreprises.

- L'utilisation du service TéléTVA a représenté en 2007 :
- 77 % du règlement de la TVA (télépaiement), soit 122 milliards d'euros ;
 - 650 000 entreprises ont utilisé la procédure dématérialisée TéléTVA, dont 304 000 d'entre elles à titre obligatoire (compte tenu de leur chiffre d'affaires) et 346 000 à titre optionnel (volontaire).

Depuis le mois d'août 2007, un nouveau certificat électronique, baptisé « Certificat Fiscal Pro », est délivré gratuitement par l'administration fiscale.

Ce certificat permet l'accès sécurisé à la procédure TéléTVA par Internet et peut désormais être retiré directement en ligne sur le portail (www.impots.gouv.fr) et doit conduire à encourager le recours au service TéléTVA par plus d'entreprises ; potentiellement 1,6 million d'entreprises ne sont pas encore adhérentes à la TéléTVA et sont susceptibles d'être éligibles à cette procédure dématérialisée.

Dans un premier temps, il est recommandé de poursuivre la communication auprès des entreprises pour faire connaître l'existence et la gratuité de « Certificat Fiscal Pro », notamment *via* le service de communication de Bercy, le site (service-public.fr) de La Documentation française, le site (pme.gouv.fr) de la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat.

Dans un deuxième temps, et sous réserve de mener une brève étude ciblée sur les petites entreprises et de démontrer que la procédure TéléTVA apporte un gain de temps et de coûts à la fois pour les entreprises et pour l'administration, il serait opportun d'envisager d'abaisser le seuil de 760 000 euros hors taxes rendant l'utilisation de TéléTVA obligatoire.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 8

Poursuivre l'action de communication par la douane pour faire connaître aux entreprises les mesures permettant de réduire le coût du dédouanement, voire de faire des gains de trésorerie

Ainsi, l'opérateur doit savoir qu'il peut :

- bénéficier d'un report de TVA à l'importation sans déposer de caution ;
- choisir de payer la TVA le 25 du mois suivant, de sorte que la TVA due à l'importation est payée après sa déduction auprès des services fiscaux ;
- centraliser le cautionnement auprès d'une seule recette régionale des douanes ;
- s'il fait partie d'un groupe, présenter une caution au lieu d'une caution professionnelle ;
- bénéficier de la suspension de paiement des droits et taxes en utilisant le régime douanier économique ;
- bénéficier d'un quota d'importations en franchise de TVA (procédure de franchise de TVA dite « A12 »).

Pour la mise en œuvre de ces mesures, la douane met en œuvre un réseau d'interlocuteurs privilégiés (la mission « grandes entreprises », le pôle économique de chacune de ses quarante directions régionales) ainsi que des ser-

vices en ligne (la procédure de dédouanement en ligne «DELTA@», les portails (pro.douane.gouv.fr) et (www.douane.gouv.fr).

Les services de communication de Bercy doivent soutenir cette action pour assurer l'efficacité de sa diffusion auprès des entreprises. Les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat, le site (service-public.fr) de La Documentation française et le site (pme.gouv.fr) de la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales doivent relayer ces informations.

Mise en œuvre : dernier trimestre 2008.

Proposition n° 9

Renforcer la sécurité juridique apportée aux collectivités territoriales par un véritable fonctionnement de la procédure de rescrit et de demandes d'informations adapté à leur besoin

Comme tous les autres usagers (particuliers, professionnels), les collectivités territoriales peuvent utiliser la procédure de rescrit (prise de position formelle de l'administration sur une situation de fait au regard d'un texte fiscal) de l'article L. 80 B du Livre des procédures fiscales. Cependant, les collectivités territoriales ne connaissent pas nécessairement cette possibilité d'interroger l'administration fiscale, ni les informations qui pourraient être demandées.

Dans ces conditions, il est nécessaire de :

- mettre en place par la DGFIP une offre de service locale adaptée et promouvoir cette offre auprès des collectivités territoriales ;
- enrichir le guide de la TVA à l'usage des collectivités territoriales. Ce qui suppose au préalable de moderniser les règles applicables aux services publics locaux (assainissement, traitement des ordures ménagères, distribution d'eau).

Mise en œuvre : premier semestre 2009.

Proposition n° 10

Simplifier les formalités des collectivités territoriales en leur permettant de remplir leurs obligations de TVA par la procédure de télédéclaration et de télépaiement

Les collectivités territoriales doivent télédéclarer leur TVA si elles remplissent les conditions de chiffre d'affaires (chiffre d'affaires de l'exercice précédent supérieur à 760 000 euros hors taxes), mais elles doivent continuer d'effectuer leurs paiements par virement.

Il est proposé d'étendre aux collectivités territoriales, quel que soit le montant de leur chiffre d'affaires, les possibilités d'option pour l'utilisation de la procédure dématérialisée TélÉTVA (avec les deux fonctionnalités de télédéclaration et de télépaiement de la TVA) dont bénéficient les entreprises.

À cette occasion, une attention particulière devra être apportée à l'adaptation de la procédure TélÉTVA au fonctionnement des collectivités ter-

ritoriales, dans la mesure où les agents qui établissent les déclarations de TVA et qui bénéficient, à ce titre, de certificats pour signer électroniquement, ne sont pas en général les fonctionnaires qui peuvent avoir une délégation de signature au sens strict du Code général des collectivités territoriales.

Le Code général devra être modifié : article 1649 quater B quater.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 11

Uniformiser le taux de TVA applicable (taux réduit de 5,5 %) à l'ensemble des prestations de balayage effectuées par les services communaux sur la voirie communale et départementale

Le Code général des impôts prévoit que le taux réduit de TVA (5,5 %) s'applique à compter du 1^{er} janvier 2007 aux rémunérations versées par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de balayage des voies publiques, lorsqu'elles se rattachent au service public de la voirie communale.

La mise en œuvre de cette mesure soulève des difficultés en raison de la délimitation de son champ d'application. En effet, cette mesure réserve le taux réduit aux prestations de balayage effectuées pour les besoins de la gestion du service public de la voirie communale. Ainsi, les communes qui assurent le nettoyage des voiries appartenant au conseil général et traversant leur agglomération doivent acquitter, pour des prestations pourtant de même nature, deux taux de TVA différents (5,5 % ou 19,6 %) selon qu'elles concernent les portions de voirie communale (taux réduit de 5,5 %) ou départementale (taux normal de 19,6 %).

Cette mesure a donc introduit une distinction en fonction du statut domanial de la voirie (communal ou départemental), qui n'existait pas dans le régime antérieur, et oblige les prestataires à ventiler le taux de TVA en fonction de la nature de la voirie.

Cette situation n'est pas satisfaisante et doit être résolue par l'harmonisation et l'application d'un taux de TVA unique de 5,5 % à l'ensemble des prestations de balayage effectuées par les services communaux, indépendamment du statut domanial de la voirie.

Cette harmonisation représente un coût pour le budget de l'État.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 12

Supprimer la reconduction automatique de l'option pour l'assujettissement à la TVA d'une activité par une collectivité territoriale qui a bénéficié d'un remboursement de TVA en cas de fusion avec une autre activité non assujettie

Les collectivités territoriales peuvent être assujetties à la TVA en formulant une option expresse auprès des services fiscaux.

Les collectivités utilisent cette possibilité d'option notamment pour les opérations et les activités relatives à l'assainissement ou aux locations de locaux non aménagés.

L'option couvre une période de cinq ou dix ans.

Cependant, si la collectivité territoriale a obtenu un remboursement de crédit de TVA pendant la période couverte par l'option d'assujettissement à la TVA, l'option est obligatoirement reconduite et la collectivité territoriale ne peut pas y renoncer. Dans ces conditions, la collectivité territoriale ne peut renoncer à cet assujettissement et ne peut donc choisir librement son régime fiscal.

Ce qui représente une difficulté en cas de fusion d'activités. Ainsi par exemple, lors d'une fusion entre un syndicat d'assainissement placé hors du champ d'assujettissement à la TVA et un syndicat d'eau assujetti à la TVA sur option qui a bénéficié d'un remboursement de crédit de TVA, il ne sera pas possible à la nouvelle structure née de la fusion de choisir le régime fiscal de son activité (être assujetti ou non à la TVA). Ayant bénéficié d'un remboursement de crédit de TVA, l'option d'assujettissement à la TVA est reconduite automatiquement.

Il est proposé de permettre aux collectivités de renoncer à l'option en cas de fusion afin de laisser le choix du régime fiscal et de la gestion des activités.

C'est une mesure qui introduit de la souplesse au profit d'une politique publique qui est celle du regroupement de nos structures locales.

Mise en œuvre : 2009.

Proposition n° 13

Clarifier au niveau européen la notion d'opérations complexes (composées de livraison de bien et de prestation de service) pour mieux cerner les notions de livraison de biens et de prestation de service

L'objet est de résoudre les difficultés d'appréciation pratiques de la répartition des coûts pour la qualification de telles opérations, comme livraison de bien ou comme prestation de service, selon un pourcentage prédéterminé du coût de la part que peut représenter la prestation de service.

Mise en œuvre : premier semestre 2009 en termes d'action auprès de la Commission européenne.

Proposition n° 14

Défendre au niveau européen l'application du régime de la marge entre agences de voyages

La Commission européenne a adressé à la France un avis motivé le 29 février 2008 pour manquement aux obligations qui lui incombent en application des règles communautaires en matière de TVA, s'agissant du régime particulier des agences de voyages.

La Commission relève que la réglementation nationale relative à l'application du régime particulier des agences de voyages en matière de TVA n'est pas conforme à la directive TVA 2006/112/CE et à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, en raison notamment de son application à des prestations rendues à des personnes autres que le voyageur (en particulier à d'autres agences de voyages).

La Commission considère, prônant une conception « restrictive », que le régime des agences de voyages ne doit s'appliquer que dans la situation où l'opérateur se trouve en relation directe avec un voyageur parce que :

- la directive mentionne le terme de « voyageur » et non celui de « client » retenu dans le Code général des impôts ;
- la marge de l'agence de voyages (différence entre le prix payé et les coûts supportés par l'opérateur) qui constitue la base d'imposition à la TVA, ne se comprend que dans le cadre de la relation entre une agence de voyages et un voyageur ;
- le régime spécial de TVA des agences de voyages constitue une exception au régime général et doit donc faire l'objet d'une interprétation stricte.

Cependant, le secteur du tourisme actuel a évolué et n'est plus concentré et, par conséquent, la grande majorité des voyages à forfait n'est plus vendue directement aux voyageurs. Désormais, compte tenu de la plus grande spécialisation du secteur, les voyages sont le plus souvent vendus par l'intermédiaire de plusieurs agences de voyages ou organisateurs de circuits touristiques.

Réserver le régime particulier de la marge au dernier stade d'une chaîne d'intermédiaires de voyages, en écartant la vente de forfaits entre deux agences, a pour effet de priver le pays de consommation des services des recettes de TVA correspondantes.

De plus, l'application du régime de la marge entre agences de voyages présente l'avantage de simplifier et d'alléger l'application des règles communautaires en évitant la multiplication des formalités administratives liées à l'exercice du droit à déduction de la TVA (récupération de la TVA payée) dans tous les États membres où les prestations sont fournies.

Enfin, l'application du régime de la marge, quelle que soit la qualité du client, est conforme au principe de neutralité de la TVA, selon lequel la taxe s'applique uniformément à une même opération, quel que soit par ailleurs le bénéficiaire de la prestation, personne assujettie ou non (entreprises, agences de voyages, particuliers).

Dans ce contexte, la France partage le souci de la Commission d'une application uniforme des règles mais il apparaît opportun, en accord avec les professionnels du secteur des voyages, de parvenir à l'application du régime particulier (régime de la marge) entre deux agences de voyages, ou entre agences de voyages.

La mise en œuvre de cette action est d'autant plus utile que le secteur des agences de voyages est en crise.

Mise en œuvre : premier semestre 2009 en termes d'action auprès de la Commission européenne.

Proposition n° 15

Clarifier au niveau européen l'option pour l'assujettissement à la TVA et à la taxation des opérations bancaires et d'assurance

Le but est de renforcer la compétitivité du secteur bancaire et d'assurance en facilitant les conditions d'accès à l'option pour l'assujettissement à la TVA.

Mise en œuvre : premier semestre 2009 en termes d'action auprès de la Commission européenne.

Propositions en matière de marchés publics

Les propositions ont été établies après de nombreuses auditions et des réunions de travail associant le Secrétariat général du Gouvernement, des membres du Conseil d'État ainsi que les administrations centrales de l'État ayant une responsabilité et une compétence particulières dans les domaines de la commande publique : la Direction des affaires juridiques (DAJ) de Bercy, la Direction générale des collectivités locales (DGCL), la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG).

Ces propositions ont été remises au cabinet du Premier ministre le 2 décembre 2008. Plusieurs d'entre elles ont été retenues pour s'inscrire dans le plan de relance de l'économie annoncée par le Président de la République le 4 décembre 2008.

17 mesures pour simplifier les marchés publics, faciliter l'accès des TPE et des PME, renforcer la sécurité juridique de la commande publique et accroître le contrôle démocratique des procédures par une plus grande transparence

I - Les mesures de simplification tendant à accélérer la commande publique par une procédure et une mise en œuvre plus rapides

Proposition n° 1

Aligner les seuils français de publicité et de concurrence sur les seuils européens

« Parce qu'il n'est pas normal que les procédures soient plus complexes en France que chez nos partenaires européens ».

Pour les marchés publics de services et de fournitures, les obligations du Code des marchés publics sont les mêmes au niveau français et au niveau européen.

Pour les marchés de services et de fournitures - au-delà de 133 000 euros pour l'État et de 206 000 euros pour les autres autorités publiques - les obligations de publicité et de mise en concurrence sont celles définies par les directives européennes transposées dans le Code des marchés publics.

En revanche, pour les marchés de travaux de toutes les collectivités publiques, une importante dérogation française subsiste : le seuil choisi par le Code des marchés publics est de 206 000 euros alors que le seuil européen est de 5 150 000 euros. Les autorités publiques françaises ont donc décidé de soumettre leurs marchés de travaux aux obligations européennes dès qu'ils atteignent le montant de 206 000 euros.

Il est donc proposé de s'aligner, pour les marchés de travaux, sur le seuil européen.

Le Code des marchés publics (décret) devrait être modifié.

Mise en œuvre : premier trimestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Reprise dans le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics (articles 1^{er} et 2 notamment).

Proposition n° 2

Supprimer le seuil français de 90 000 euros imposant une obligation de publicité particulière

«*Parce que ce seuil introduit de la confusion sans réelle valeur ajoutée*».

Il s'agit d'un seuil exclusivement français qui prévoit une publicité qui n'est pas totalement identique aux obligations européennes.

Au-dessus des seuils communautaires - 133 000 euros HT pour les marchés de fournitures et de services, 206 000 euros HT pour les marchés de travaux - les directives européennes prévoient l'obligation de publier au *Bulletin officiel d'annonces de marchés publics* (BOAMP) et au *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE).

De surcroît, le Code des marchés publics ajoute une obligation de publicité, au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales, pour tous les marchés dont le montant est compris entre 90 000 euros HT et les seuils communautaires.

Cette exigence de formalité de publicité dès 90 000 euros HT constitue un facteur d'hésitation et de confusion par rapport à l'ensemble des seuils existants pour beaucoup de personnes publiques.

En effet, la confusion naît chez les acheteurs publics de l'assimilation de cette formalité de publicité aux autres obligations de mise en concurrence, en particulier en matière de délais de réception des offres.

Cette contrainte est de nature à retarder le lancement du marché, alors même qu'elle ne correspond à aucune justification économique.

Dès lors, à la place de cette obligation spécifiquement française, un Guide de bonnes pratiques (*cf. infra* Proposition n° 15) pourrait contenir une recommandation forte de double publicité, par exemple, une publicité électronique simplifiée sur le site du Journal officiel complétée par une publicité, également simplifiée, dans un journal d'annonces légales, par exemple un organe de presse locale.

Ce dispositif permettra d'apporter une sécurité juridique aux acheteurs publics, tout en leur reconnaissant une marge d'appréciation.

L'alignement du seuil français de publicité et de concurrence pour les marchés de travaux sur le seuil européen de 5 150 000 euros (*cf. supra* proposition n° 1) ne doit pas laisser subsister ce seuil français «intermédiaire» de 90 000 euros. La bonne réponse, en matière de publicité, en deçà des seuils européens et de leurs obligations spécifiques, est la recommandation de cette double publicité nationale et locale, facile à mettre en œuvre même pour un marché d'un montant modeste.

La simplicité et la sécurité juridique au regard des obligations de transparence et d'accès à la commande publique seront assurées dans les mêmes

conditions pour un marché de 20 000 euros ou pour un marché de travaux de 2 ou 3 millions d'euros.

La persistance du seuil de publicité de 90 000 euros ne s'explique que par les effets collatéraux que comporte cette obligation : apporter des ressources publicitaires à la presse quotidienne régionale et au *Journal officiel*. L'utilité de favoriser de tels financements n'est pas douteuse mais l'obligation dans sa forme actuelle apparaît en décalage complet avec les besoins de la mise en concurrence.

En annexe, figure une note de réflexion sur les réponses qui pourraient être apportées aux besoins de financement des destinataires actuels de ces recettes publicitaires obligatoires.

Le Code des marchés publics devrait être modifié : article 40.

Mise en œuvre : premier trimestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Ne figure pas dans le décret du 19 décembre 2008.

Proposition n° 3

Supprimer les attestations imposées par le Code du travail en matière de travail dissimulé

« Parce que c'est une obligation typiquement "paperassière" sans aucune efficacité ».

Selon l'article D. 8222-5 3° du Code du travail et l'article 46-I du Code des marchés publics combinés, l'attributaire d'un marché public doit fournir une attestation sur l'honneur indiquant que le travail est réalisé par des salariés employés régulièrement (déclaration relative à la lutte contre le travail dissimulé), au regard des articles L. 1221-10, L. 3243-2 et R. 3243-1 du Code du travail. Cette attestation est fournie lors de la conclusion du marché, puis tous les six mois durant l'exécution de celui-ci.

Cette obligation est perçue par les acteurs comme une sujétion de pure « paperasserie » qui ne correspond pas à l'objectif recherché de dissuasion effective en matière de lutte contre le travail dissimulé.

Les vérifications à la charge de la personne qui conclut un contrat (c'est-à-dire le recueil des attestations) sont obligatoires pour toute opération d'un montant au moins égal à 3 000 euros (article R. 8221-1), ce qui constitue un seuil tellement bas qu'il n'a aucune crédibilité.

D'autres mesures plus efficaces et moins « paperassières » mériteraient, à ce titre, d'être envisagées. En particulier, dans le contrat soumis à la signature du titulaire du marché, pourraient figurer les engagements appropriés en matière de recours à une main-d'œuvre régulièrement employée. Il serait également précisé que le marché est communicable aux différentes administrations chargées des contrôles en matière de droit du travail.

Enfin, des sanctions réellement adaptées pourraient être prévues, par exemple des pénalités infligées au cocontractant, alors que, dans notre droit actuel, la résiliation du marché peut souvent se révéler plus dommageable pour la personne publique que pour son cocontractant.

De surcroît, il faut noter que ces obligations formelles, introduites en 2004, ne font pas partie des obligations européennes de mise en concurrence.

Au-delà des autorités soumises au Code des marchés publics, on peut se demander quelle est l'utilité dans la lutte contre le travail dissimulé d'un dispositif qui impose à toute personne achetant un bien ou une prestation de services non pas à s'assurer que son cocontractant n'a pas recours au travail dissimulé mais d'obtenir la production d'attestations.

Le Code du travail et le Code des marchés publics devraient être modifiés : respectivement l'article D. 8222-5 3° et l'article 46-I.

Mise en œuvre : premier semestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Relève d'une disposition législative à introduire dans le projet de loi « plan de relance » par voie d'amendement.

Proposition n° 4

Supprimer la double décision de la commission d'appel d'offres puis de l'assemblée délibérante pour les conseils municipaux, généraux et régionaux

« Parce que ces décisions font doublon sans renforcer le contrôle démocratique local ».

Les dispositions du Code général des collectivités territoriales obligent à soumettre aux assemblées délibérantes (le cas échéant, les commissions permanentes) les marchés publics qui ont été attribués par les commissions d'appel d'offres.

Ceci revient à une double formalité qui retarde d'autant l'exécution des marchés. En effet, les commissions d'appel d'offres prennent les décisions et les assemblées délibérantes n'ont pas la faculté de les remettre en cause, hormis le cas des appels d'offres sans suite.

La suppression de cette obligation vise donc à raccourcir les délais entre la décision de la commission d'appel d'offres et la signature du marché. On peut évaluer jusqu'à un mois, en moyenne, le gain de temps résultant de cette proposition.

Toutefois, pour respecter les impératifs de transparence et de démocratie locale, il convient de prévoir l'obligation, pour l'exécutif, d'informer, à l'occasion d'une prochaine réunion de l'assemblée délibérante, de la conclusion du marché public en cause et de son contenu.

Cette proposition a été présentée par les représentants de l'Association des départements de France, lors de leur audition.

Le Code général des collectivités territoriales (dispositions législatives) devrait être modifié.

Mise en œuvre : premier semestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Disposition législative à introduire, le cas échéant, par voie d'amendement dans le projet de loi « plan de relance ».

Proposition n° 5

Limiter l'obligation de constituer une commission d'appel d'offres, pour les marchés des établissements publics de santé, aux marchés de travaux supérieurs aux seuils européens

« Parce que l'urgence des commandes hospitalières justifie une plus grande réactivité ».

Les grands hôpitaux ont à conclure de très nombreux marchés publics pour lesquels une commission d'appel d'offres est constituée. Le fonctionnement de ces commissions produit beaucoup de lourdeurs et des retards, en particulier lorsqu'elle doit être reportée parce que le quorum n'est pas atteint, situation fréquemment rencontrée.

Le Code des marchés publics avait prévu des éléments de souplesse quant à la composition et au fonctionnement des commissions d'appel d'offres, mais ils n'ont pas produit les effets escomptés.

Les commissions d'appels d'offres ne sont pas des obligations européennes. Dès lors, il est proposé, pour les hôpitaux, de ne les rendre obligatoires que dans le cas des marchés de travaux dont les montants seraient supérieurs aux seuils européens. Bien évidemment, le conseil d'administration et le directeur de l'établissement peuvent constituer des commissions ad hoc pour des marchés en raison de leur importance et de leur particularité.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le conseil d'administration exerce son contrôle sur les marchés et que la proposition n° 14 (*cf. infra*) fera obligation aux établissements hospitaliers de publier sur leur site Internet tous les marchés en cours.

Le Code des marchés publics devrait être modifié : articles 22 et suivants.

Mise en œuvre : premier trimestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Reprise dans le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 (articles 16 et 20 notamment).

Proposition n° 6

Autoriser, en deçà des seuils européens, une phase de négociation au stade de la conclusion du marché

«Parce qu'une marge de négociation contribue à l'intérêt général et à protéger les deniers publics sans porter atteinte aux principes de la concurrence».

Tous les responsables publics chargés de préparer, conclure et mettre en œuvre des marchés publics regrettent la rigidité de la procédure qui ne permet pas, sauf dans un petit nombre de situations, de négocier avec l'entreprise ou les entreprises les mieux disantes afin d'améliorer la qualité et la parfaite adaptation du marché aux besoins de la personne publique.

Cette rigidité qui découle des règles communautaires, pour ce qui concerne les procédures au-dessus des seuils européens, comporte deux impacts négatifs.

Face à une offre «intéressante» mais imparfaite, la personne publique a le choix entre déclarer l'appel d'offres infructueux, retardant ainsi la commande publique dont elle a besoin, et conclure un contrat imparfait. Dans cette dernière situation, les contractants savent souvent que le contrat exécuté ne sera pas parfaitement conforme au contrat signé ou qu'il nécessitera la passation d'avenants. Dans les deux cas, les retards et les risques de contentieux sont les conséquences de cette absence initiale de souplesse dans la conclusion du marché.

Il serait donc souhaitable d'autoriser de procéder à une négociation avec un ou plusieurs candidats sans que les modifications apportées puissent remettre en cause l'objet même du marché et les caractéristiques substantielles de l'offre.

Le Code des marchés publics devrait être modifié : principalement les articles 59 et 64.

Mise en œuvre : premier trimestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Reprise dans le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 (article 41).

Proposition n° 7

Clarifier le droit français des avenants et mettre en valeur le recours aux marchés complémentaires prévus par les règles européennes

«Parce qu'il convient d'utiliser les souplesses offertes par le droit européen».

Le droit européen reconnaît la notion de «marchés complémentaires». Dans le cas des marchés publics de services et de travaux, et pour répondre à une circonstance imprévue, la personne publique peut négocier directement avec le titulaire du marché les modifications à apporter au contrat initial, sous réserve que le montant cumulé des marchés passés pour les travaux ou services complémentaires n'exécède pas 50 % du montant du marché initial.

Ces dispositions ont été transposées dans notre droit des marchés publics mais elles se combinent avec les autres dispositions du Code des marchés publics et la jurisprudence française en matière d'avenants.

L'article 20 du Code des marchés publics prévoit ainsi qu'un « *avenant ne peut bouleverser l'économie du marché ou de l'accord-cadre, ni en changer l'esprit* ».

Or, la notion de bouleversement de l'économie du marché, issue de la jurisprudence introduit une grande incertitude quant à la légalité d'un avenant et conduit à une attitude restrictive des comptables publics et du contrôle de légalité (s'agissant des marchés des collectivités locales).

Il convient de rappeler que cette notion était initialement destinée à protéger le cocontractant de l'administration. L'interprétation actuelle joue à la fois contre l'administration et contre l'entreprise titulaire du marché.

Un avenant proposé par la personne publique, modifiant de 10 ou 15 % le marché initial, sera ainsi fréquemment contesté, obligeant la personne publique à lancer une nouvelle mise en concurrence pour compléter un marché en cours d'exécution, voire à devoir résilier ledit marché.

Les effets négatifs de cette situation ont été soulignés par différents acteurs de la commande publique, notamment des directeurs d'hôpitaux.

Dès lors qu'il y a de nouvelles prestations (services ou travaux complémentaires), l'acheteur public doit choisir entre le recours à l'avenant ou le recours au marché complémentaire. S'il y a sujétion imprévue, un avenant peut être conclu avec le titulaire du marché sans que la notion de bouleversement de l'économie du marché puisse faire obstacle à l'avenant. Le recours au marché complémentaire, pour réaliser des travaux ou des services complémentaires (dans la limite de 50 %) qui ne figurent pas dans le contrat initial et qui sont devenus nécessaires à la suite d'une circonstance imprévue, est aussi une voie possible. Dans beaucoup de circonstances, l'acheteur public peut ainsi choisir entre ces deux voies.

Au-delà de la clarification apportée par le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008, il importe que le « Guide des bonnes pratiques » lève les ambiguïtés et par des exemples concrets explique aux acheteurs publics les champs respectifs du marché complémentaire et de l'avenant et les situations dans lesquelles seul un avenant est possible.

Le Code des marchés publics devrait être modifié : article 20.

Mise en œuvre : premier trimestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Reprise dans le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008, sous la forme d'une clarification (article 35).

II - Les mesures tendant à favoriser l'accès des TPE et des PME à la commande publique

Proposition n° 8

Remonter le seuil en deçà duquel aucune obligation formelle de mise en concurrence et de publicité n'est imposée de 4 000 euros à 20 000 euros

« Parce que c'est une souplesse de gestion nécessaire et proportionnée, notamment aux enjeux des petits acheteurs publics, à l'instar des solutions retenues dans les autres pays européens ».

Depuis 2004, la France a introduit dans le Code des marchés publics un seuil d'achat de 4 000 euros en deçà duquel aucune obligation formelle de mise en concurrence et de publicité n'est imposée aux acheteurs publics.

Cette disposition ne constitue pas un engagement communautaire. Il s'agit d'une pratique nationale de bonne gestion visant à libérer les acheteurs de contraintes trop fortes au regard du faible montant des marchés. De fait, les autres pays européens ont également adopté un seuil en deçà duquel aucune formalité n'est requise.

Un tel seuil ne doit donc pas être remis en cause. En revanche, son montant apparaît excessivement faible en comparaison de ceux retenus par les autres membres de l'Union européenne. Le Danemark a adopté un seuil de 70 000 euros. Le Royaume-Uni, l'Italie, la Suède et l'Autriche ont retenu un seuil de 20 000 euros. La Commission européenne, quant à elle, s'est dotée d'un règlement interne fixant à 10 000 euros le seuil de l'obligation de mise en concurrence.

La Mission propose donc de s'aligner sur la majorité de nos partenaires européens et de remonter ce seuil à hauteur de 20 000 euros. Ce nouveau montant contribuera à alléger le formalisme pour les marchés les moins importants et à mieux proportionner les contraintes à la taille du marché.

Par ailleurs, cette mesure est de nature à favoriser l'accès des TPE et des PME aux marchés publics. En effet, le formalisme les handicape face aux grandes entreprises. Sa suppression est susceptible d'ouvrir un champ nouveau à leurs activités.

Remonter le seuil à 20 000 euros ne signifie nullement que l'acheteur public peut faire « n'importe quoi ». Comme tout acheteur avisé, il doit en fonction des montants en cause, de la nature du marché, de sa connaissance des prix, des fournisseurs possibles, de l'urgence, etc., proportionner les formalités de publicité et de mise en concurrence ou d'y renoncer quand cela apparaît inutile ou impossible.

Quelques éléments de réflexion complémentaires figurent en annexe et pourraient le cas échéant inspirer le « Guide des bonnes pratiques » sur ce sujet.

Le Code des marchés publics devrait être modifié : seuil mentionné à l'article 40.

Mise en œuvre : premier trimestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Reprise dans le décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008 relatif au relèvement de certains seuils du Code des marchés publics (article 1^{er}).

Proposition n° 9

Supprimer l'obligation, en appel d'offres ouvert, de la procédure de l'enveloppe de candidature et de l'enveloppe de l'offre

« Pour que les offres intéressantes pour les acheteurs publics ne soient pas écartées du fait d'une simple erreur formelle dans la rédaction d'un formulaire ».

En appel d'offres ouvert, procédure très largement répandue, le pouvoir adjudicateur examine dans un premier temps les candidatures et les pièces réclamées à ce titre.

Il apprécie les capacités professionnelles, techniques et financières, ainsi que les références des candidats qui sont regroupées dans une première enveloppe et se prononce sans avoir pris connaissance des offres qui figurent dans la seconde enveloppe.

Cette procédure présente les inconvénients suivants :

- elle est très lourde en termes de gestion du temps par l'administration et par les commissions d'appel d'offres et ralentit les décisions ;
- elle est fréquemment l'occasion d'erreurs : des documents de l'offre sont introduits dans la première enveloppe et réciproquement. Ces erreurs naissent d'une complexité peu contestable et jouent au détriment des petites entreprises qui maîtrisent mal ces procédures. De telles erreurs conduisent donc à écarter des candidatures ;
- même en l'absence de toute erreur, l'analyse des candidatures, lorsqu'il s'agit de se référer exclusivement aux critères financiers, de capacité technique, d'effectifs, de références, sans examen corrélatif des offres, place les petites entreprises dans une situation défavorable par rapport aux grands groupes.

L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État qui, dans deux arrêts récents (notamment l'arrêt *Ville de Marseille* du 8 août 2008), a annulé l'exclusion de candidats du fait d'erreurs dans la composition des deux enveloppes incite à abandonner cette procédure et à prévoir désormais une seule enveloppe. Cette réforme aura pour conséquence de permettre à la personne publique de prendre connaissance, tout à la fois, de la candidature et de l'offre.

Le Code des marchés publics devrait être modifié.

Mise en œuvre : premier trimestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Reprise dans le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 (article 37).

Proposition n° 10

Conditionner la reconnaissance de la qualité de pouvoir adjudicateur aux centrales d'achats à des engagements précis en matière d'ouverture aux PME

« Parce que renforcer la concurrence, c'est l'ouvrir davantage aux PME ».

Le Code des marchés publics autorise le recours à une centrale d'achats pour l'acheteur qui peut décider de ne pas procéder lui-même aux procédures de passation des marchés. Ce recours est autorisé à la condition toutefois que la centrale d'achats respecte elle-même les règles de publicité et de mise en concurrence imposées par le Code (ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics).

La centrale d'achats pourra (circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des marchés publics) se voir confier plusieurs types de missions, qui vont de la mise à disposition de fournitures et de services jusqu'à la passation d'accords-cadres.

La qualité de pouvoir adjudicateur est reconnue à une centrale d'achats (article 9 du Code des marchés publics). Toutefois, il importe de concilier l'objectif légitime, d'obtenir, par des commandes groupées, des conditions de prix attractives et l'objectif d'améliorer l'accès effectif des petites et moyennes entreprises aux appels d'offres publics.

Sans aller jusqu'à prévoir une obligation d'attribution d'un pourcentage de marchés aux PME, les centrales d'achats devraient prendre des engagements avec l'État relatifs à une mise en concurrence offrant de réelles possibilités de réponse aux PME.

Le recours à l'allotissement prévu par le Code des marchés publics comme la possibilité de répondre en groupements sont des instruments qui, mis en œuvre par les centrales d'achats, démontreraient cette ouverture aux PME.

Une disposition pourrait être introduite dans le Code des marchés publics où, le cas échéant, pourrait être privilégiée la voie conventionnelle entre l'État et les principales centrales d'achats.

Les contrats d'objectifs que l'État conclut (par exemple avec l'Union des groupements d'achats publics, UGAP) pourraient être le bon outil.

Mise en œuvre : premier semestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Mesure non encore étudiée par le Gouvernement.

III - Les mesures tendant à favoriser une meilleure sécurité juridique des marchés et à améliorer le contrôle démocratique par une plus grande transparence

Proposition n° 11

Modifier la définition du délit de favoritisme en introduisant le critère de l'élément intentionnel pour que le délit soit constitué et renforcer la sanction encourue dans ce cas

« Parce que seule une faute délibérée mérite une sanction pénale renforcée, pas une simple erreur involontaire de procédure ».

Le délit de favoritisme est défini à l'article 432-14 du Code pénal. Est puni le fait de « *procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public* ».

Le nombre de condamnations prononcées sur ce chef est faible : soixante condamnations en 2006 ; la moyenne du montant des amendes prononcées est de 3 400 euros, montant qui apparaît faible au regard des peines encourues (deux ans de prison et 30 000 euros d'amendes). Néanmoins, son impact psychologique est fort sur les acheteurs publics. Ce délit « *tétanise inutilement les acteurs* » (rapport Stoléru, 2007), notamment parce que sa rédaction n'indique pas si le délit doit ou non être intentionnel et que la Cour de cassation a jugé que l'infraction était constituée même en l'absence d'élément intentionnel.

Dès lors, les acheteurs publics ont peur d'engager leur responsabilité pénale et préfèrent s'abriter derrière un formalisme excessif, au détriment du fond et de l'intérêt même de la commande publique. L'actuel article 432-14 du Code pénal est donc contre-productif au regard des objectifs des dernières réformes du Code des marchés publics et de l'intérêt général.

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales avait dès janvier 2008 saisi de ce sujet la garde des Sceaux.

Il ne semble pas opportun de supprimer totalement le délit de favoritisme qui complète notre système de lutte contre la corruption. Toutefois, sa rédaction devrait être modifiée pour indiquer clairement que seuls les délits constitués d'un élément intentionnel sont punis. Il reviendrait alors à l'accusation de prouver l'intentionnalité. Dès lors que l'élément intentionnel est constaté, il apparaît nécessaire d'accroître l'amende encourue, par exemple en la portant à 100 000 euros, à comparer au montant de l'amende encourue en cas de corruption qui s'élève au maximum à 150 000 euros.

L'introduction de la nécessité de l'élément intentionnel, pour que soit reconnue l'infraction, a fait l'objet d'un travail approfondi entre la Mission et l'ensemble des directions d'administration centrales de l'État concernées et a recueilli l'assentiment général. Les diverses personnalités auditionnées, notamment les directeurs d'hôpitaux, ont exprimé les mêmes constats et les mêmes souhaits.

Le Code pénal devrait être modifié : article 432-14.

Mise en œuvre : premier semestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Accord des administrations concernées. Disposition à introduire dans un vecteur législatif à venir comme le projet « plan de relance » sous forme d'amendement.

Proposition n° 12

Conditionner l'annulation d'un marché par le juge à l'inobservation des dispositions substantielles ayant lésé le requérant

« Le respect de la règle dans l'intérêt général : oui ; le formalisme tatillon au profit d'un particulier : non ! ».

Le corpus juridique actuel comporte de nombreuses dispositions visant à protéger les concurrents évincés d'un marché public. En référé précontractuel, l'entreprise écartée du contrat peut demander au juge administratif de faire cesser un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Elle peut désormais attaquer le contrat lui-même par un recours de plein contentieux (CE, 29 juin 2007, *Société Tropic*), éventuellement assorti d'un référé-suspension. En droit pénal, la corruption, le favoritisme et la prise illégale d'intérêts sont sanctionnés. Enfin, la transposition de la directive « Recours » va encore apporter des garanties supplémentaires aux candidats non retenus par l'acheteur public.

Longtemps réticentes, les entreprises n'hésitent plus à utiliser ces voies de recours et à s'élever contre les décisions de la puissance publique. Pour autant, il apparaît, parfois, que ces recours relèvent plus d'un comportement de mauvais perdant que de la réelle contestation juridique au fond. Or, la complexité et la subtilité des règles des marchés publics sont susceptibles de se retourner contre les acheteurs. Dès lors, les juges se voient contraints d'annuler des marchés pour des détails de pure procédure qui n'ont pourtant aucune incidence sur le choix de l'entreprise finalement retenue.

Par exemple, depuis l'arrêt du Conseil d'État *CGE* du 27 juillet 2001, les requérants invoquent régulièrement le non-respect de règles formelles dans l'avis de publicité ou dans le déroulement de la procédure d'examen des offres et du choix du lauréat. En l'espèce, l'acheteur public avait omis de mentionner certaines modalités de financement de l'opération dans l'avis de publicité. La personne publique étant toujours solvable, ceci n'avait pu, objectivement, léser un des concurrents. Le marché fut néanmoins annulé.

Ces dernières années ont donc vu un fort développement de ces recours et, concomitamment, d'annulations dont les conséquences sont lourdes, tant pour l'acheteur public que pour les entreprises qui obtiennent des marchés. En termes d'intérêt général, les marchés publics prennent du retard et ont un coût supérieur pour la collectivité ; au niveau macroéconomique, l'impact de la commande publique sur l'économie est sensiblement diminué.

La proposition consiste en une modification des règles d'examen des moyens soulevés lors des recours devant le juge administratif. Ce dernier ne pourrait examiner que les moyens relatifs à des manquements substantiels qui ont été susceptibles de léser l'entreprise requérante, dont l'offre a été écartée ou qui n'a pas pu présenter d'offres. Pour que ce dispositif soit efficace, il est impératif qu'il s'applique aux recours contre le contrat lui-même, aux recours contre les actes détachables du contrat, ainsi que lors du référé précontractuel.

Il convient de souligner que la décision de section du Conseil d'État du 3 octobre 2008 marque une avancée dans la solution à ces problèmes en tout cas en matière de référé précontractuel.

La réforme à accomplir doit s'inscrire dans le cadre de la transposition de la directive « Recours ».

La partie législative du Code de justice administrative pourrait être modifiée.

Mise en œuvre : 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Position du Gouvernement à préciser.

Disposition législative à envisager.

Proposition n° 13

Permettre aux établissements publics de santé de passer commande des « dispositifs médicaux implantables » (DMI) en négociant directement avec les fournisseurs sur la base de l'article 35 8° du Code des marchés publics

« Parce qu'on ne peut pas traiter une opération chirurgicale comme une commande ordinaire de fournitures ».

Lors d'entretiens avec des directeurs d'hôpitaux, ces derniers ont exposé une difficulté très spécifique rencontrée par l'achat hospitalier.

Les DMI, tels que les prothèses ou les pacemakers, sont logiquement acquis par le biais de marchés publics. Toutefois, il n'est pas tenu compte de la responsabilité personnelle des chirurgiens dans cette procédure. Or, il est fréquent qu'ils aient une préférence pour tel ou tel matériel. En pratique, le choix d'une commission d'appel d'offres ne pourra pas être imposé aux chirurgiens qui pratiquent l'acte.

La procédure la plus adéquate serait donc de permettre une négociation directe avec des fournisseurs plutôt que de lancer des appels d'offres alors que le pouvoir adjudicateur sait, par avance, que certains matériels seront récusés.

Une telle option pourrait résulter de l'article 35° 8 du Code des marchés publics qui permet de conclure un marché sans publicité préalable et sans mise en concurrence dès lors que le marché ne peut être confié « *qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques* ». Certes, la raison tech-

nique ne tient pas tant au produit en cause qu'au savoir-faire d'un technicien, c'est-à-dire du chirurgien.

Cette lecture de l'article 35° 8, qui reprend les obligations posées par une directive européenne, devrait être soumise à la Commission européenne. Celle-ci est, en effet, en train de travailler sur le champ des marchés publics et sur la réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises et s'est dite ouverte à toute proposition de simplification. Il semble donc opportun de l'alerter afin de mettre en concordance le droit et les faits, permettant ainsi d'assurer une plus grande sécurité juridique aux acheteurs hospitaliers.

Une solution complémentaire à approfondir pourrait être de recourir à la technique de l'accord-cadre attribué à plusieurs opérateurs, ce qui offrirait une gamme de choix aux hôpitaux et aux chirurgiens.

Mise en œuvre : premier trimestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Mesure qui appelle une clarification des procédures et une instruction sur les solutions envisageables.

En outre, la saisine de la Commission européenne est souhaitable.

Proposition n° 14

Rendre accessible à tous, par tous moyens, la liste des marchés en cours

« Parce que c'est, par excellence, l'instrument de la transparence, de l'information et du contrôle ».

Il existe aujourd'hui une obligation pour le pouvoir adjudicateur, prévue par l'article 133 du Code des marchés publics, de publier au cours du premier trimestre de chaque année une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires.

Cette obligation peut être considérée comme assez formelle et lourde. Il serait plus utile de prévoir que les différentes personnes publiques assujetties au Code des marchés publics pour la réalisation de leurs achats tiennent, à jour, à la disposition des citoyens, une liste des marchés publics sur la durée de l'année civile et indiquant l'objet, la date du marché, le nom de l'attributaire et le code postal.

Un tel instrument de transparence et de démocratie locale serait utile aux citoyens, aux associations, aux élus et aux services publics chargés de mission de contrôle dans tous les domaines et, plus particulièrement, dans celui du droit du travail tout en permettant une meilleure gestion des marchés publics pour les services.

Pour toutes les autorités publiques, disposant d'un site Internet, la liste des marchés en cours pourra y figurer. Ce serait le cas de toutes les grandes collectivités territoriales, des hôpitaux et des services de l'État. En revanche, pour les pouvoirs adjudicateurs de petite taille, l'obligation pourra être remplie par tout autre moyen.

Le Code des marchés publics devrait être modifié : article 133 notamment.

Mise en œuvre : premier trimestre 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Mesure qui n'a pas été retenue « en première analyse ».

Pourrait faire l'objet d'une disposition législative dans le projet de loi « plan de relance ».

Proposition n° 15

Publier un « Guide des bonnes pratiques » destiné à sécuriser les acheteurs publics, notamment pour les marchés inférieurs aux seuils européens

« Parce qu'il est urgent d'aider et de guider les acheteurs publics dans l'exercice de leurs responsabilités ».

Les dernières réformes du Code des marchés publics (2004 et 2006) ont conduit à donner plus de liberté aux acheteurs publics. En contrepartie, les acheteurs sont devenus plus responsables. Après quelques années d'application du Code, il apparaît que les acheteurs n'utilisent pas toutes les souplesses dont ils disposent.

Le risque pénal de délit de favoritisme (*cf. supra* proposition n° 11) et la montée en puissance des annulations contentieuses (*cf. supra* proposition n° 12) n'ont pas favorisé les comportements innovants en matière d'achats publics, dans l'intérêt même des finances publiques. Par conséquent, les acheteurs, obéissant à un principe de précaution inapproprié, ont préféré recourir à toujours plus de formalisme, croyant se protéger. Bien au contraire, plus la procédure est formelle, plus l'acheteur donne prise à des actions contentieuses. Au final, les « moins disants » sont toujours plus facilement retenus alors même que les nouveaux codes visaient à aller vers les « mieux disants ».

Devant l'étendue des possibles, il apparaît donc urgent d'orienter et de rassurer les acheteurs publics. À l'instar de plusieurs de nos partenaires européens, la rédaction d'un « Guide des bonnes pratiques », très didactique, en matière de marchés publics serait bienvenue. Par exemple, en matière de publicité en dessous des seuils européens, le Guide pourrait indiquer qu'une publicité électronique sur le site du Journal officiel, associée à une publicité de quelques lignes dans un journal local d'annonces légales, serait suffisante au regard du formalisme exigé par le Code des marchés publics.

Dès lors, ce « Guide » devrait être élaboré en étroite collaboration entre les administrations centrales et le Conseil d'État afin que les garanties données par l'État ne courent pas le risque d'être contredites par d'éventuels recours contentieux.

Mise en œuvre : fin de l'année 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : Accord des administrations concernées pour ce « Guide ».

Proposition n° 16

Créer un Code de la commande publique. (proposition qui figure aussi au titre de la codification)

« Parce qu'il faut réduire l'éparpillement des textes et introduire de la clarté, de la cohérence et de la lisibilité dans nos règles ».

Un Code de la commande publique permettrait de rassembler l'ensemble des textes relatifs à l'ensemble de la commande publique (le Code des marchés publics, les délégations de service public, les textes relatifs aux centrales d'achat françaises, les textes relatifs aux concessions de travaux, la sous-traitance, la maîtrise d'ouvrage publique, les textes issus de divers codes...) et pas seulement aux marchés.

La création d'un tel code, d'ailleurs appelée de ses vœux par le Conseil d'État, serait l'occasion, d'une part, de fixer plus clairement les principes généraux applicables à la commande publique et les règles communes de procédure, d'autre part, d'appliquer ces principes et ces règles aux différents types de contrats définis par leur objet.

Ainsi, ce nouvel ordonnancement serait l'occasion de clarifier ce qui relève du domaine de la loi et du règlement et le travail à accomplir serait à réaliser à droit non constant.

L'objectif de cet exercice serait également de réduire le nombre des contrats et de mieux harmoniser les définitions entre le droit national et le droit communautaire.

Mise en œuvre : fin de l'année 2009.

État de la proposition au 31 décembre 2008 : L'habilitation dans le projet de loi « plan de relance » ne figure pas.

Il est important que le Gouvernement prenne position.

Proposition n° 17

Réexaminer le double régime juridique applicable aux achats des établissements publics administratifs de l'État ayant une mission de recherche

La loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche a permis à ces établissements publics, c'est-à-dire aux universités et aux organismes de recherche (CNRS, INRA, INSERM...) de soumettre leurs achats destinés à la conduite de leurs activités de recherche à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics. Cependant, les mêmes établissements demeurent soumis au Code des marchés publics si l'achat n'est pas principalement destiné à l'activité de recherche.

Ainsi selon la finalité de l'achat, parfois assurément difficile à déterminer, les réglementations applicables ne sont pas les mêmes alors que le Code des marchés publics et l'ordonnance de 2005 respectent les mêmes principes communautaires fixés dans les directives européennes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Il en résulte donc des difficultés de gestion des achats des universités concernées.

La prise en compte de ce double régime a des conséquences en termes de charges administratives, de formation des personnels et génère des risques d'erreur.

Il serait donc souhaitable qu'un seul texte soit applicable aux achats de ces établissements publics ayant une mission de recherche.

Annexes

Les annexes VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV et XVI peuvent être consultées dans leur intégralité dans la bibliothèque des rapports officiels sur le site de La Documentation française (www.ladocumentationfrancaise.fr).

<i>Annexe I</i>	
Personnalités rencontrées ou auditionnées dans le cadre de la mission	165
<i>Annexe II</i>	
L'activité de la mission en quelques chiffres	169
<i>Annexe III</i>	
Les membres du groupe de pilotage	170
<i>Annexe IV</i>	
Les membres des groupes de travail	171
<i>Annexe V</i>	
Mieux légiférer en Grande Bretagne	176
<i>Annexe VI</i>	
Lettre du vice-président du Conseil d'État du 31 octobre 2008 (réflexions et propositions sur la démarche de simplification du droit)	182
<i>Annexe VII</i>	
Circulaire du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation	190
<i>Annexe VIII</i>	
Extraits du rapport de l'Inspection générale des finances sur l'élaboration d'un outil d'évaluation des coûts administratifs de la réglementation établi par Philip Dane en décembre 2007	191
<i>Annexe IX</i>	
Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires	194

<i>Annexe X</i>	
Référentiel de la simplification des pièces justificatives. Simplification et sécurisation de la collecte et du traitement des données.	
Présentation synthétique par la Caisse nationale d'allocations familiales	195
<i>Annexe XI</i>	
Propositions du Conseil national de la comptabilité.	
Proposition de présentation d'une annexe super-abrégée pour les TPE	198
<i>Annexe XII</i>	
Note de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (annexée à la lettre au président Jean-Luc Warsmann) :	
Pistes de réflexion concernant la simplification du droit	202
<i>Annexe XIII</i>	
Propositions de simplification des procédures administratives françaises (comptabilité des sociétés, TVA, marchés publics).	
Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables	208
<i>Annexe XIV</i>	
Simplifications comptables et fiscales pour les petites sociétés	
Propositions de FIDUCIAL	212
<i>Annexe XV</i>	
Quelques réflexions sur les voies et moyens de simplifier les législations fiscales (TVA et autres impôts). Société d'avocats TAJ	216
<i>Annexe XVI</i>	
Propositions de l'Association des maires de France : Point sur la TVA	217
<i>Annexe XVII</i>	
Propositions de l'Association des départements de France relatives aux marchés publics des collectivités	220
<i>Annexe XVIII</i>	
Note de Jean-Luc Warsmann à l'attention du Premier ministre du 2 décembre 2008 et relative aux propositions de simplification de nos procédures et de nos pratiques dans le domaine des marchés publics	223
<i>Annexe XIX</i>	
Annexe « Marchés publics » relative à la proposition n° 8 relative aux acheteurs publics et au seuil de 20 000 euros	226
<i>Annexe XX</i>	
Annexe « Marchés publics » relative à la proposition n° 2 relative à la suppression du seuil français imposant une obligation de publicité particulière	228
<i>Annexe XXI</i>	
Éléments de réponse de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) à la proposition n° 10 relative aux marchés publics et autres propositions de l'UGAP en matière de simplification	232
<i>Annexe XXII</i>	
Liste des abréviations	234

Annexe I

Personnalités rencontrées ou auditionnées dans le cadre de la mission.

Mme Christine LAGARDE	Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.
M. Éric WOERTH	Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.
M. Hervé NOVELLI	Secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes entreprises, du Tourisme et des Services.
	* * *
M. Günter VERHEUGEN	Vice-Président de la Commission européenne.
	* * *
Mme Carola ARRIGHI de CASANOVA	Substitut du Procureur général à la Cour d'Appel de Paris.
M. Michel AUJEAN	Tax Partner, Société d'avocats TAJ (Groupe DELOITTE TOUCHE TOHMATSU).
M. Vincent BAILLOT	Président de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.
Mme Catherine BERGEAL	Directrice des affaires juridiques, Ministère du Budget des Comptes Publics et de la Fonction Publique et Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.
M. Etienne BLANC	Député de l'Ain.
M. Joël BLONDEL	Chef de Service, Direction générale du travail, Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité.
M. Alain BOROWSKI	Président de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).
M. Nicolas BOULOUIS	Maître des requêtes au Conseil d'Etat.
M. Jean-François BOURDAIS	Chef de pôle, Direction générale du travail, Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité.
M. Olivier CAZENAVE	Directeur de la Documentation française.
M. Éric CELERIER	Ambassade du Royaume-Uni en France.
Mme Nadine CHAUVET	Directrice des réformes auprès du Médiateur de la République.

Mme Éliane CHEMLA	Conseiller d'Etat.
M. Jean-Paul DELEVOYE	Médiateur de la République.
M. Christophe DEVYS	Secrétaire Général du Conseil d'Etat.
M. Jean-Charles DJELALIAN	Conseiller technique, Secrétariat d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat, des PME, du Tourisme et des Services.
M. Bernard DREYFUS	Directeur général auprès du Médiateur de la République.
M. Michel DUSSAUX	Vice-Président du Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.
Mme Anne DUTHILLEUL	Membre du Conseil Économique, Social et Environnemental.
M. Guy DUVELLEROY	Huissier de Justice, Président de la Chambre nationale des huissiers de Justice.
Mme Pascale FOMBEUR	Directrice des affaires civiles et du sceau, Ministère de la Justice.
M. Simon FORMERY	Président de tribunal administratif.
M. Jérôme FOURNEL	Directeur général des douanes et des droits indirects, Ministère du Budget des Comptes Publics et de la Fonction Publique.
M. Didier FRANÇOIS	Directeur adjoint, Direction des journaux officiels.
M. Patrick GANDIL	Directeur général de l'aviation civile, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire.
Mme Marie-Françoise GUILHEMSANS	Directrice des affaires juridiques, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
M. Jean-Marc JAUMOILLÉ	Expert comptable, FIDUCIAL.
M. Edward JOSSA	Directeur général des collectivités locales, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre Mer et des Collectivités locales.
M. Daniel LABETOULLE	Président de la Commission supérieure de codification.
M. Arnaud LACAZE	Chef du Service « Projets » à la Direction générale de la modernisation de l'État, Ministère du Budget des Comptes Publics et de la Fonction Publique.
M. Serge LASVIGNES	Secrétaire Général du Gouvernement.
M. Claudy LEBRETON	Président de l'Association des départements de France.
M. Jean-Pierre LECLERC	Président de la Commission d'accès aux documents administratifs.
M. Jean-François LEPETIT	Président du Conseil national de la comptabilité.

Mme Monique LIEBERT-CHAMPAGNE	Directrice des affaires juridiques, Ministère de la Défense.
M. Philippe LOGAK	Directeur adjoint, Cabinet du Garde des Sceaux, Ministère de la Justice.
M. Pierre LUQUET	Président Directeur Général de BURO +, accompagné d'un groupe de chefs d'entreprises.
M. Jean MAIA	Chef du Service de la législation et de la qualité du droit, Secrétariat Général du Gouvernement.
M. Alain MENEMENIS	Conseiller d'État.
M. François-Daniel MIGEON	Directeur général de la modernisation de l'État, Ministère du Budget des Comptes Publics et de la Fonction Publique.
M. Gianmarco MONSELLATO	Directeur Général, Avocat associé, Société d'avocats TAJ (Groupe DELOITTE TOUCHE TOHMATSU).
M. Charles-Henri MONTIN	Commission européenne, Direction générale des entreprises et de l'industrie.
M. Jacques PELISSARD	Président de l'Association des maires de France.
M. Michel PINAULT	Président de la Section de l'administration, Conseil d'État.
Mme Anne PODEUR	Directrice de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, Ministère de la Santé et des Sports.
Mme Pascale PONROY	Directrice de la Communication, Société d'avocats TAJ (Groupe DELOITTE TOUCHE TOHMATSU).
Mme Geneviève PONS	Commission européenne, Direction générale des entreprises et de l'industrie.
M. Jean-Louis REY	Chef de Service, adjoint au Directeur, Direction de la Sécurité sociale, Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, Ministère de la Santé et des Sports et Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique.
M. Luc ROUSSEAU	Directeur Général des Entreprises, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi.
M. Patrick SANNINO	Huissier de Justice, trésorier de la Chambre nationale des huissiers de Justice.
M. Jean-Marc SAUVÉ	Vice-Président du Conseil d'État.
M. Olivier SCHRAMECK	Conseiller d'État.
Mme Carine SOULAY	Secrétariat Général des affaires européennes, Conseillère juridique.
M. Périca SUCEVIC	Conseiller juridique à la Direction générale de la modernisation de l'État, Ministère du Budget des Comptes Publics et de la Fonction Publique.
Mme Valérie TERRISSE	Directrice des ventes, UGAP.

Martine TIMSIT	Chargée de mission pour les réformes auprès du Médiateur de la République.
M. Laurent TOUVET	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités locales.
M. Alex TÜRK	Président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.
M. Emmanuel VITAL-DURAND	Avocat au Barreau de Paris.

Annexe II

L'activité de la Mission en quelques chiffres.

	Nombre
Personnalités rencontrées ou auditionnées dans le cadre de la mission.	62
Réunion interministérielle ¹ .	1
Réunions du groupe de pilotage.	19
Réunions du groupe de travail « Comptabilité des sociétés ».	7
Réunions du groupe de travail « TVA ».	8
Réunions du groupe de travail « Marchés publics ».	7
Réunions du groupe de travail « Echanges d'informations entre administrations ».	3
Autres réunions (préparatoires ou bilatérales).	14

¹ Réunion interministérielle consacrée à l'examen de certaines propositions relatives aux marchés publics.

Annexe III

Les membres du groupe de pilotage.

M. Jean-luc WARSMANN	Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République à l'Assemblée Nationale.
M. Michel HAINQUE	Mission, Rapporteur
Mme Véronique BELOULOU	Mission, Rapporteuse adjointe.
M. Etienne DELAGENESTE	Mission, Rapporteur adjoint.
	* * *
M. Jean MAIA	Secrétariat Général du Gouvernement.
Mme Charlotte AVRIL	Secrétariat Général du Gouvernement.
Mme Eliane CHEMLA	Conseiller d'État.
M. Simon FORMERY	Président de tribunal administratif.
M. Henri OSMONT-D'AMILLY	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Direction générale des finances publiques.
M. Michel LEJEUNE	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique et Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction des affaires juridiques.
M. Eugène NIVON	Ministère de la Justice, Direction des affaires civiles et du sceau.
Mme Anne BLIN	Ministère de la Justice, Direction des affaires civiles et du sceau.

Ont été associées aux travaux du groupe de pilotage :

Mme Michèle HOURT-SCHNEIDER	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique et Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction des affaires juridiques.
Mme Catherine DELORT	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique et Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction des affaires juridiques.

Annexe IV

Les membres des groupes de travail.

Les membres du groupe de travail « Comptabilité des sociétés ».

M. Michel HAINQUE	Mission, Rapporteur.
Mme Véronique BELOULOU	Mission, Rapporteuse adjointe.
	* * *
M. Pierre COLLIN	Conseil d'État.
M. Eugène NIVON	Ministère de la Justice, Direction des affaires civiles et du sceau.
M. Frédéric HIMPENS	Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction de la législation fiscale.
M. Henri OSMONT-D'AMILLY	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Direction générale des finances publiques.
M. Gérard LE BOURG	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Direction générale des finances publiques.
M. Jean-Guy FRIGGERI	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Direction générale des finances publiques.
M. Jérôme HAAS	Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction générale du trésor et de la politique Economique.
M. Emmanuel SUSSET	Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction générale du trésor et de la politique Economique.
M. Jean-Marie BROUZES	Conseil National de la Comptabilité.
M. Lionel COLOMB	Conseil National de la Comptabilité.
Mme Géraldine VIAU-LARDENNOIS	Conseil National de la Comptabilité.

Ont été associés aux travaux du groupe de travail :

M. Michel DUSSAUX	Conseil Supérieur de l'Ordre des experts comptables.
M. Patrick PUCHOL	Conseil Supérieur de l'Ordre des experts comptables.
M. Jean-Marc JAUMOUILLE	Expert Comptable, FIDUCIAL.
M. Jean-Charles BOUCHER	Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes.

Les membres du groupe de travail « T V A ».

M. Michel HAINQUE	Mission, Rapporteur.
Mme Véronique BELOULOU	Mission, Rapporteuse adjointe.
	* * *
M. Vincent DAUMAS	Conseil d'État
M. Marc WOLF	Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction de la législation fiscale.
M. Christian LE BUHAN	Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction de la législation fiscale.
M. Jean-Michel THILLIER	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Direction générale des douanes et droits indirects.
M. Mahamudi OMARI	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Direction générale des douanes et droits indirects.
M. Henri OSMONT-D'AMILLY	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Direction générale des finances publiques.
M. Jean-Guy FRIGGERI	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Direction générale des finances publiques.
M. Gérard LE BOURG	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Direction générale des finances publiques.

A été associé aux travaux du groupe de travail :

M. Michel DUSSAUX	Conseil Supérieur de l'Ordre des experts comptables.
-------------------	--

Les membres du groupe de travail « Marchés publics ».

M. Michel HAINQUE	Mission, Rapporteur.
Mme Véronique BELOULOU	Mission, Rapporteuse adjointe.
M. Fabrice BENKIMOUN	Conseil d'État
Mme Catherine DELORT	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique et Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction des affaires juridiques.
Mme Michèle HOURT-SCHNEIDER	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique et Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction des affaires juridiques.
M. Christophe CANTIE	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique et Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction des affaires juridiques.
Mme Nicole PLANCHON	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique et Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction des affaires juridiques.
M. Benoît DINGREMONT	Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique et Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Direction des affaires juridiques.
M. Jean-François DE MANHEULLE	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, direction générale des collectivités locales.
M. Daniel SOLANA	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, direction générale des collectivités locales.
Mme Agnès QUIROGA-VASSELIN	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, direction générale des collectivités locales.
M. Jean-Marc CATHELIN	Ministère de la justice, direction des affaires criminelles et des grâces.
Mme Pauline FLAUSS	Ministère de la justice, direction des affaires criminelles et des grâces.
Mme Édith GALLOUX	Ministère de la santé et des sports, Direction des hôpitaux et de l'organisation des soins.

M. Jean-Claude DELNATTE

Ministère de la santé et des sports, Direction des hôpitaux et de l'organisation des soins.

M. Michel FOUILLET

Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Direction générale de la modernisation de l'Etat.

Ont été associés aux travaux du groupe de travail :

M. Pierre KEMPF

Hospices Civils de Lyon.

M. Jean-François LANOT

Centre Hospitalier Universitaire de Strasbourg.

Membres du groupe de travail « Echanges d'informations entre administrations ».

M. Michel HAINQUE	Mission, Rapporteur.
Mme Véronique BELOULOU	Mission, Rapporteuse adjointe.
	* * *
M. François LANDAIS	Direction de la sécurité sociale, au Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, au Ministère de la santé et des sports et au Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.
Mme Annelore COURY	Direction de la sécurité sociale, au Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, au Ministère de la santé et des sports et au Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.
Mme Véronique DEFFRASNES	Direction de la sécurité sociale, au Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, au Ministère de la santé et des sports et au Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.
Mme Alice PHAN	Direction de la sécurité sociale, au Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, au Ministère de la santé et des sports et au Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.
Mme Elise DEBIES	Direction de la sécurité sociale, au Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, au Ministère de la santé et des sports et au Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.
Mme Catherine RENSON	Direction de la sécurité sociale, au Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, au Ministère de la santé et des sports et au Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.
M. Jean-Luc BOSSU	Caisse nationale d'allocations familiales.
M. Jean-Marc AUBERT	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.
M. Christian SCHOCH	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.
Mme Monique BEUREY-LECONTE	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.
Mme Christine PLUSSE	Caisse nationale d'assurance vieillesse.
Mme Delphine PERRIAU	Caisse nationale d'assurance vieillesse.
Mme Catherine BERODIER	Agence centrale des organismes de Sécurité sociale.

Annexe V

BERR | Department for Business
Enterprise & Regulatory Reform

Mieux légiférer en Grande Bretagne

Mieux légiférer en Grande Bretagne

BRE
BETTER
REGULATION
EXECUTIVE

BERR | Department for Business
Enterprise & Regulatory Reform

Mieux légiférer en Grande Bretagne

Better Regulation Executive

- Existe depuis 2005
- En 2007, le BRE arrive au nouveau Ministère de l'Entreprise (BERR)
- La réforme réglementaire
 - les procès d'analyse d'impact et de consultation
 - la réduction de charges administratives
 - conteste et soutient les propositions des ministères
- L'innovation réglementaire
 - Projets à court terme de recherche/stratégique pour avancer le programme « better regulation », parfois dans les secteurs spécifiques, parfois plutôt génériques
- Les services réglementaires
 - Coopération avec les régulateurs/les organismes de contrôle afin de minimiser les fardeaux sans réduire les protections

BRE
BETTER
REGULATION
EXECUTIVE

Les ordres directs

- Le premier ministre
- Ministre Peter Mandelson
- Ministre délégué Lord Carter : ministre pour « mieux légiférer »
- William Sargent – directeur exécutif
- Jitinder Kohli – directeur général

Mais les ministères sont, eux-mêmes, responsables pour la réforme réglementaire dans leurs domaines...

Les trois
niveaux de
contrôle
dans **tous**
les
ministères



Ministres – « Comité pour la responsabilité réglementaire »

- Examen des propositions réglementaires des ministères
- Approbation de toutes propositions réglementaires coutant plus de 20 millions de £, ou imposant un impact disproportionnel sur un ou autre secteur de l'économie
- Conteste ou, le cas échéant , approuve la « sur-implémentation » de directives européennes

L'analyse d'impacts (IA) – les couts et bienfaits de propositions du gouvernement

- Un « IA » doit accompagner toutes propositions qui imposent des couts sur les secteurs privé, public ou bénévole;
- Fait partie du système de gagner l'accord du gouvernement sur la position britannique dans les négociations à Bruxelles;
- Est publié lors de la consultation public; et quand le gouvernement présente, au parlement, un projet de loi ou un décret;
- Les comités du parlement s'intéressent aux analyses d'impacts

Le contenu des « IAs »

- **Problématique (une page)** : justifications et objectifs d'une intervention gouvernementale en la matière, présentation des différentes options envisageables ;
- **Bilan coûts / avantages (une page)** : présentations des données statistiques clés de chaque option considérée : les avantages, les coûts et les effets.
- **L'analyse détaillée des données** : un dossier complet (30 pages en moyenne) regroupant l'ensemble des sources juridiques, économiques, politiques ainsi que les résultats des consultations engagées.



Les deux premières pages d'un « IA »

Summary: Intervention & Options		Summary: Analysis & Evidence																																											
<p>Department Agency: Department of Environment & Heritage</p> <p>Title: Impact Assessment of Phosphate reduction</p> <p>Issue Date: 12/05/08</p> <p>Public Publication: "The Nitrate Industry Strategy"</p> <p>Available to view or download at: www.iaact.gov.uk</p> <p>Contact for enquiries: Alan Curlew</p> <p>Telephone: 02030000008</p> <p>What is the problem under consideration? Why is government intervention necessary? The nitrate industry is responsible for sending significant quantities of phosphate, believed to be responsible for phosphate poisoning. Treating phosphate poisoning is estimated to cost the community £400,000 per year. Government intervention is necessary as the nitrate industry does not bear the cost of impacts on the wider community.</p> <p>What are the policy objectives and the intended effects? To reduce emissions of phosphate while retaining a competitive nitrate industry, extended ethical. Reduce phosphate emissions to safe levels by the end of 2010.</p> <p>What policy options have been considered? Please justify any preferred option. 1. No intervention. 2. Voluntary industry code to introduce low emission nitrate machines. 3. New standard for low phosphate emission nitrate machines, phased in over three years. 4. Private provision of high-technology nitrate through subsidy for new equipment. 5. Introduction of a phosphate levy to encourage production of phosphate.</p> <p>When will the policy be reviewed to establish the actual costs and benefits and the achievement of any desired effects? May 2010.</p> <p>Ministerial Sign-off? For ministerial sign-off necessary. I have read the Impact Assessment and I am satisfied that, given the available information, it represents a reasonable view of the likely costs, benefits and impact of the leading options.</p> <p>Signed by the responsible Minister: _____ Date: _____</p>		<p>Policy Option: Description:</p> <p>ANNUAL COSTS</p> <table border="1"> <tr> <td>ANNUAL COSTS</td> <td>Description and scale of key non-estimated costs by main affected group: Nitrate production is concentrated in Wiltshire, with £400m of total cost expected to be concentrated in the region.</td> </tr> <tr> <td>Cost (£ million)</td> <td>175</td> </tr> <tr> <td>Upper</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Average Annual Cost</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Lower</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Total Costs are</td> <td>£ 178.4</td> </tr> </table> <p>Other key non-estimated costs by main affected group: Use of high-technology nitrate leads to a likely, potential increased costs arising from use of high-technology nitrate. These have not been estimated.</p> <p>ANNUAL BENEFITS</p> <table border="1"> <tr> <td>ANNUAL BENEFITS</td> <td>Description and scale of key non-estimated benefits by main affected group: Impact on phosphate emissions are affected by phosphate poisoning each year. This revenue is estimated at £400m per household affected each year, or £220m in total. (Based on 2007 data for these households).</td> </tr> <tr> <td>Benefit (£ million)</td> <td>400</td> </tr> <tr> <td>Average Annual Benefit</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Upper</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Lower</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Total Benefits are</td> <td>£ 400.0</td> </tr> </table> <p>Check key non-estimated benefits by main affected group: Other other costs from phosphate poisoning are £400m to estimate, it is expected that workers in the nitrate industry will benefit from a safer work environment.</p> <p>Key non-estimated benefits from Phosphate emissions: 50% compliance by 2010, the benefit of reduced phosphate poisoning is uncertain, with net benefits estimated at £100 to £500 over 10 years. If there was only 50% compliance, net benefits would be £100m.</p> <p>Policy Year: 2008</p> <table border="1"> <tr> <td>Year 2008</td> <td>Year 10</td> <td>Net Benefit Range (£m)</td> <td>NET BENEFIT per household (£200)</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>£ 100 - 500</td> <td></td> </tr> </table> <p>What is the geographic coverage of the policy/proposal? England & Wales</p> <p>Do you estimate that the policy/proposal will reduce the policy? Nitrate Agency</p> <p>What is the total annual cost or expenditure for those organisations? £ 500,000</p> <p>Does an assessment exist with respect to phosphate? Yes</p> <p>Are organisations or business members (or organisations) affected? Yes</p> <p>What is the value of the proposed policy/proposal per year? £ 100</p> <p>What is the value of changes in government expenditure? £ 100</p> <p>What is the proposed base or comparison scenario? Yes</p> <table border="1"> <tr> <td>Annual cost (£k) per organisation</td> <td>175</td> <td>175</td> <td>175</td> <td>175</td> </tr> <tr> <td>Annual cost (£k) per organisation</td> <td>175</td> <td>175</td> <td>175</td> <td>175</td> </tr> </table> <p>What is the value of the proposed policy/proposal per year? £ 100</p> <p>What is the value of changes in government expenditure? £ 100</p> <p>What is the proposed base or comparison scenario? Yes</p> <p>Annual cost (£k) per organisation: 175, 175, 175, 175</p> <p>Annual cost (£k) per organisation: 175, 175, 175, 175</p>		ANNUAL COSTS	Description and scale of key non-estimated costs by main affected group: Nitrate production is concentrated in Wiltshire, with £400m of total cost expected to be concentrated in the region.	Cost (£ million)	175	Upper	3	Average Annual Cost		Lower		Total Costs are	£ 178.4	ANNUAL BENEFITS	Description and scale of key non-estimated benefits by main affected group: Impact on phosphate emissions are affected by phosphate poisoning each year. This revenue is estimated at £400m per household affected each year, or £220m in total. (Based on 2007 data for these households).	Benefit (£ million)	400	Average Annual Benefit		Upper		Lower		Total Benefits are	£ 400.0	Year 2008	Year 10	Net Benefit Range (£m)	NET BENEFIT per household (£200)			£ 100 - 500		Annual cost (£k) per organisation	175	175	175	175	Annual cost (£k) per organisation	175	175	175	175
ANNUAL COSTS	Description and scale of key non-estimated costs by main affected group: Nitrate production is concentrated in Wiltshire, with £400m of total cost expected to be concentrated in the region.																																												
Cost (£ million)	175																																												
Upper	3																																												
Average Annual Cost																																													
Lower																																													
Total Costs are	£ 178.4																																												
ANNUAL BENEFITS	Description and scale of key non-estimated benefits by main affected group: Impact on phosphate emissions are affected by phosphate poisoning each year. This revenue is estimated at £400m per household affected each year, or £220m in total. (Based on 2007 data for these households).																																												
Benefit (£ million)	400																																												
Average Annual Benefit																																													
Upper																																													
Lower																																													
Total Benefits are	£ 400.0																																												
Year 2008	Year 10	Net Benefit Range (£m)	NET BENEFIT per household (£200)																																										
		£ 100 - 500																																											
Annual cost (£k) per organisation	175	175	175	175																																									
Annual cost (£k) per organisation	175	175	175	175																																									

Les charges administratives

- Identification de l'ensemble des « obligations d'information » pesant sur les entreprises et calcul de leur impact financier
- Objectif: réduire les charges administratives de 25 % net d'ici à 2010 (objectif à atteindre pour chaque ministère dans son domaine de compétence)
- « Plans de simplification annuels » – présentation annuelle des mesures mises en œuvre (révocations, modifications législatives et réglementaires...) et des bénéfices financiers dégagés au profit des entreprises ainsi que les projets à venir

Accès au loi et aux conseils en matière de procédures

- Les lois : <http://www.opsi.gov.uk/advanced-search/index>
- Les conseils pour les PME : <http://www.businesslink.gov.uk>
- Projets de loi prévus et l'occasion de faire des commentaires : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/governance.aspx>

La dernière innovation – les budgets réglementaires

- En 2008 le gouvernement britannique a publié une consultation pour faciliter un débat sur l'idée un système de « budgets réglementaires »
- Ce système limiterait, en matière de coûts, la masse de nouveaux lois et décrets que chaque ministère pourrait introduire pendant une période de trois années
- <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/policy/scrutinising-new-regulations/consultation/page47006.html>

- <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/>
- Ian.Ascough@berr.gsi.gov.uk

Annexe VI



Le Vice-Président

Paris, le 31 octobre 2008

VP/415

Monsieur le Président,

Depuis longtemps, le Conseil d'Etat critique l'inflation normative et propose de mieux maîtriser le volume et la qualité de la réglementation. En témoignent notamment les deux rapports publics de 1991 et 2006 qu'il a consacrés à la sécurité juridique et à la complexité du droit. La loi organique prévue par l'article 39 de la Constitution devrait certainement permettre de réaliser d'importants progrès à cet égard.

Mais, dès maintenant, la mission que vous a confiée le Premier ministre par le décret du 30 juin dernier et le caractère pragmatique que vous avez souhaité imprimer à cette mission doivent permettre d'effectuer des progrès importants. Le Conseil d'Etat est résolu à vous apporter son soutien. D'ores et déjà, plusieurs membres du Conseil d'Etat, spécialistes de marchés publics ou de légistique, ont été entendus par vous-même ; d'autres participent régulièrement aux groupes de travail que vous avez mis en place sur la comptabilité des sociétés, la TVA et les marchés publics.

A ce stade de votre mission, il m'apparaît utile de vous faire part d'un certain nombre de réflexions et de propositions sur la démarche de simplification du droit.

I - La lettre de mission que vous a adressée le Premier ministre met à juste titre l'accent sur la nécessaire formulation d'une méthodologie de la simplification du droit.

L'expérience des démarches menées depuis plus de quinze années conduit à dégager certaines lignes directrices. Permettez-moi d'en indiquer quelques-unes qui paraissent pertinentes.

Les objectifs poursuivis me paraissent devoir être mesurés. Les grands systèmes abstraits de simplification ne peuvent en effet que déboucher sur des échecs et montrer l'impuissance des tentatives systématiques à déboucher sur des résultats tangibles. Plusieurs expériences faites dans le passé incitent à la prudence à cet égard. Il paraît également préférable d'exclure les sujets de simplification qui impliquent des choix politiques lourds (on pourrait penser par exemple à la réduction drastique du nombre de statuts particuliers dans la fonction publique ou encore à la simplification du code de l'entrée et le séjour des étrangers et

Monsieur Jean-Luc WARSMANN
Président de la Commission des lois
Assemblée nationale

126, rue de l'Université
75355 PARIS Cedex 07

du droit d'asile devenu disproportionné du fait de la multiplication des catégories de titres de séjour et de la transposition du droit communautaire). De telles réformes ne me paraissent pouvoir être conduites qu'en tant que telles et non au sein d'un programme de simplification. Elles sont néanmoins nécessaires et sont d'ailleurs, me semble-t-il, programmées par le Gouvernement.

Les simplifications envisagées doivent ensuite être partagées par les acteurs administratifs et sociaux du secteur concerné et faire l'objet d'une réelle concertation. L'allègement des charges pesant sur les usagers, telles que les formalités lourdes et redondantes, passe nécessairement par la mobilisation des usagers et des agents publics chargés d'assurer le respect de ces procédures. Des comités ad hoc chargés de formuler des propositions pourraient être constitués à cet effet. Il convient enfin de n'opérer que les simplifications répondant à des nécessités clairement identifiées à l'issue de cette phase de concertation. Les simplifications sans portée ne font qu'enrichir la production normative sans gain réel pour les usagers et les administrations. L'expérience des lois d'habilitation pour simplifier le droit par ordonnances a donné à cet égard des résultats très inégaux. Pour conjurer ce risque, les mesures proposées devraient donc être assorties d'une fiche d'impact simplifiée permettant d'évaluer les gains en termes d'allègement des procédures et des démarches de chacune d'entre elles.

La poursuite de la politique de codification devrait constituer un bon support pour de nombreuses démarches de simplification. La commission supérieure de codification met d'ailleurs à juste titre l'accent sur l'urgence de la « refonte » des codes existants.

Parmi les réformes transversales qui semblent les plus prometteuses, certaines méritent une attention particulière.

A – Les questions se rattachant à la simplification

1 - La question des procédures consultatives doit être profondément revue, deux ans après l'intervention des deux décrets n° 2006-665 et 2006-672 des 7 et 8 juin 2008 sur la réduction du nombre, la simplification et le fonctionnement des commissions administratives et huit mois avant l'extinction programmée par l'article 17 du décret n° 2006-672 des commissions consultatives existantes. Cette question pourrait justifier, le cas échéant, une étude du Conseil d'Etat, qui pourrait se faire en liaison avec le Parlement. Cette étude pourrait notamment faire le point sur l'effectivité des mécanismes d'extinction des commissions et sur le fonctionnement des « commissions-pivots » instituées aux niveaux départemental et régional.

Les sections administratives du Conseil d'Etat sont en effet confrontées au problème récurrent du respect par les ministères de procédures consultatives, aussi nombreuses que lourdes, dont la pertinence n'apparaît pas toujours avec clarté. Elles constatent régulièrement que règne la plus grande incertitude quant au champ de compétence des commissions consultatives nationales, faute que les textes aient été assez bien rédigés et que leur portée ait été correctement anticipée. Il en résulte des pertes de temps, des lourdeurs procédurales et des risques contentieux. Il n'est pas acquis que l'application des décrets de juin 2006, quoique très bénéfique, suffira à les régler, de nombreuses commissions restant hors de leur champ (commissions créées par la loi...).

Dès maintenant, les sections administratives s'efforcent de limiter la création de procédures consultatives supplémentaires et font respecter les règles strictes de création de commissions fixées par l'article 2 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006. Un bilan de l'utilité des consultations subsistantes, une mise à jour de textes souvent anciens ou dépassés qui les régissent et une définition plus précise de leur champ d'application simplifieraient beaucoup la tâche des administrations. Au terme de ce bilan, il faudrait encore réduire le nombre des consultations obligatoires, notamment lorsque la compétence de l'autorité investie du pouvoir de décision est entièrement liée. En pareil cas, une simple information de la commission serait suffisante.

Il semblerait également opportun de préciser le régime des procédures consultatives, en les enserrant en particulier dans des délais stricts et en assouplissant en revanche les règles de convocation, de quorum ou encore de suppléance, sujets qu'aborde de manière trop prudente le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006. Il convient aussi de se réinterroger sur la portée de la notion de formalité substantielle : trop d'annulations sont prononcées ou d'exceptions d'illégalité accueillies pour des défauts de consultation d'organismes marginaux ou pour des vices mineurs affectant la composition de l'organisme à consulter ou le déroulement de la consultation. Si la jurisprudence a son rôle à jouer, des évolutions législatives pourraient aussi être envisagées sur ce sujet.

En contrepartie de la réduction du nombre des consultations obligatoires, il serait souhaitable d'élargir les consultations préalables ouvertes, sur le modèle des livres blancs ou des livres verts.

2 - L'effort de réduction des cas de renvoi à des décrets (décrets simples et décrets en Conseil d'Etat) au profit d'arrêtés ministériels, voire préfectoraux, doit être poursuivi dans les domaines qui n'ont pas encore été explorés (ex : rectification des limites des communes), sans que l'on s'expose à des risques au regard de l'article 21 de la Constitution qui confie le pouvoir réglementaire au Premier ministre.

Sur la question du partage du pouvoir réglementaire entre les décrets et les arrêtés en Conseil d'Etat, je vous informe que j'ai mandaté un groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, ancien président de la section du contentieux, qui associe des fonctionnaires des assemblées parlementaires, pour faire des propositions tendant à alléger et à mettre en cohérence le champ des décrets en Conseil d'Etat par rapport au domaine des arrêtés simples.

3 - Il faut aussi assurer une meilleure articulation entre le droit général et le droit spécial. Beaucoup de redondances, de difficultés d'interprétation, voire d'inégalités de traitement non justifiées, trouvent en effet leur origine dans une articulation défectueuse entre les dispositions générales (ou horizontales) et les dispositions spéciales (ou verticales). De nombreux domaines sont concernés : le droit pénal, la procédure administrative contentieuse (ex : référés spéciaux) ou non contentieuse (ex : la compétence consultative de la CNIL). Les dispositions législatives spéciales répètent souvent inutilement la loi générale ou elles s'en éloignent parfois sans motif. Le Conseil d'Etat doit jouer un rôle important en amont pour détecter les dispositions d'une loi spéciale intervenant par ignorance de l'existence d'une loi générale. Mais le caractère récurrent de cette question montre qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de « bonne légistique ». Des principes directeurs évidemment non contraignants que partageraient le Gouvernement et les assemblées parlementaires mériteraient d'être édictés par domaine.

4 - La pratique des études d'impact préalable doit être plus affirmée dans les administrations. L'expérience des sections administratives du Conseil d'Etat permet de constater que tel n'est pas toujours le cas. La loi organique prévue à l'article 39 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi institutionnelle du 23 juillet 2008 précisera les obligations qui s'imposent pour l'élaboration de projets de loi. On peut aussi se demander s'il ne serait pas opportun de faire de l'existence d'une étude d'impact préalable une condition de la légalité externe des décrets réglementaires.

5 - Il convient d'insister sur le nécessaire développement des « recours administratifs préalables obligatoires », objet d'une récente étude du Conseil d'Etat, élaborée à la demande du Premier ministre par un groupe de travail présidé par M. Schrameck. Loin de préconiser la généralisation de ces recours -elle recommande même la suppression de procédures marginales ou tombées en désuétude-, cette étude vise, de façon pragmatique, à étendre cette démarche dans les seuls domaines dans lesquels l'instauration d'un tel recours préalable peut être envisagée en pratique, sans moyens considérables, et conduire à une réelle diminution des flux contentieux. Je suis persuadé que si le Gouvernement s'engage résolument dans les secteurs identifiés par le rapport (permis de conduire, droit des étrangers, fonction publique, contentieux pénitentiaire), cette démarche se révélera profitable aussi bien pour les usagers et les administrations que pour la juridiction administrative.

6 - De façon plus générale, pourrait être élaboré un code de la procédure administrative non contentieuse, regroupant et mettant en cohérence des dispositions aujourd'hui éparpillées dans une multitude de textes. Ce code pourrait permettre une meilleure appropriation de ces règles par l'administration et une meilleure connaissance de celles-ci par les citoyens. Ce code ne devrait pas être réalisé à droit constant, mais prendre parti sur des questions nouvelles. Ne faudrait-il pas, en particulier, édicter des dispositions générales permettant le partage d'informations entre autorités publiques ou chargées d'une mission de service public, afin de faciliter les démarches, plutôt que de multiplier les textes permettant ce partage ? Peut-on envisager de la même façon un texte général relatif à la dématérialisation des procédures, plutôt que d'édicter des règles de dématérialisation propres à chaque procédure ? Ce code pourrait aussi étendre aux établissements publics les obligations de transmission qui pèsent sur les autorités publiques en application de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000. Il pourrait contenir les règles relatives aux études d'impact et, notamment, celles déterminant leur contenu minimal. Les projets antérieurs d'élaboration de ce code sous l'égide du ministère chargé de la réforme de l'Etat ayant tourné court, le Conseil d'Etat et sa nouvelle section de l'administration pourraient prendre l'initiative de ce travail.

Enfin, pour mieux prévenir des retards dans l'application des lois, il pourrait être envisagé de rendre passible de la cour de discipline budgétaire et financière tout responsable de l'administration ou de cabinet ministériel dont l'action ou l'inaction aurait exposé l'Etat à une condamnation pour dépassement du délai raisonnable dont dispose le Gouvernement pour assurer l'exécution des lois.

B - L'accessibilité du droit

L'effort de simplification du droit ne peut être séparé de l'amélioration de l'accès à la norme, que ce soit en amont (par une participation modernisée à son élaboration) ou en aval (par une meilleure accessibilité à la règle de droit et aux procédures).

Beaucoup a été fait sur ce terrain, notamment avec la création du portail Légifrance. En même temps, la règle de droit est devenue plus complexe et diverse. Il est donc nécessaire d'accentuer l'effort accompli. C'est le sens des quelques propositions très concrètes qui suivent.

- S'agissant de l'Etat, il pourrait être envisagé de :

- prévoir par une disposition législative l'obligation, pour l'autorité administrative dont un acte a fait l'objet d'une annulation définitive, d'assurer la publicité de cette annulation dans les mêmes formes que celles qui ont été mises en œuvre pour la publicité de l'acte réglementaire annulé ;
- prévoir la publication au Journal Officiel de l'étude d'impact des lois et décrets réglementaires, en même temps qu'est assurée la publication de ces lois et décrets.

- S'agissant des collectivités territoriales, il pourrait être envisagé de :

- prévoir par la loi la création, dans chaque circonscription régionale ou départementale, d'un portail juridique assurant la mise en ligne (et, partant, la publication) de l'ensemble des actes réglementaires des autorités déconcentrées de l'Etat et des collectivités territoriales du ressort ; cette disposition pourrait, dans un premier temps, s'appliquer sans préjudice des règles, au demeurant complexes, fixées par le code général des collectivités territoriales et, notamment, ses articles L. 2131-1 et L. 3131-1 ;
- mettre en place des règles et des lieux d'accès uniques pour les documents communaux (plans locaux d'urbanisme, cadastre, budgets communaux, délibérations des conseils municipaux) et pour ceux des établissements de coopération intercommunale.

Enfin, il apparaîtrait opportun de :

- assurer la mise en ligne, via Légifrance, de l'ensemble des actes de nature réglementaire des autorités administratives indépendantes : l'accès au droit de ces autorités est en effet assuré selon des méthodes très disparates, même si les actes en cause sont en principe publiés au Journal Officiel ;
- prévoir, par décret, les modalités de publication des actes réglementaires des établissements publics administratifs : cette publication pourrait être assurée dans un recueil autre que le Journal Officiel pour les personnes intéressées par ces réglementations, par l'intranet de l'E.P.A. pour les personnels de l'établissement, voire par inscription au registre du conseil d'administration. Le recueil des actes pourrait être diffusé par voie électronique, si le public concerné était ciblé et pouvait être regardé comme disposant d'un accès aisé aux technologies de l'information.

II - S'agissant du deuxième volet de votre mission (simplification de certains domaines de droit matériel), je souhaite évoquer quelques domaines auxquels le Conseil d'Etat a consacré des réflexions spécifiques.

A - La sécurité juridique en matière de prélèvement fiscaux et sociaux

Il convient d'appeler votre attention sur deux rapports importants remis récemment, à la demande du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, par M. Fouquet, président de section au Conseil d'Etat.

Le premier de ces rapports vise à accroître la sécurité juridique en matière fiscale. Certaines de ses propositions impliquent une modification de la loi organique relative aux lois de finances et consisteraient, d'une part, à assortir tout dispositif dérogatoire fiscal d'une limitation de durée dans le temps, d'autre part, à regrouper les mesures fiscales figurant dans les lois ordinaires, en prévoyant qu'au terme de l'année, les dispositions fiscales votées par une loi ordinaire ne puissent continuer à s'appliquer au 1^{er} janvier de l'année suivante qu'à condition qu'elles aient été validées par la loi de finances.

Pour simplifier l'interprétation de la règle fiscale, le rapport propose ensuite une refonte du code général des impôts, une mise à jour, par la direction de la législation fiscale, de sa documentation administrative consolidée, une publication par l'administration d'un calendrier prévisionnel de la publication de ses instructions, consultable le cas échéant sur Internet, ainsi que l'extension du rescrit et la création d'un « rescrit interprétation de la loi nouvelle », intervenant entre la publication de la loi et celle de l'instruction correspondante.

Le rapport s'attache ensuite à améliorer la prévisibilité de la loi. Il propose à ce titre d'organiser une concertation ouverte, notamment sur Internet, débutant trois mois avant le dépôt au Parlement de la loi de finances et, en contrepartie, d'inscrire dans la LOLF une règle d'applicabilité selon laquelle les dispositions fiscales qui n'auraient pas été annoncées trois mois avant le dépôt du projet de loi au Parlement ne pourraient s'appliquer à l'année en cours mais seulement l'année suivante.

Le rapport reprend ensuite l'idée de simplification du contentieux du recouvrement, aujourd'hui divisé sans aucune logique entre les deux ordres de juridiction. Le Gouvernement avait déjà été habilité par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 à procéder par ordonnance à une simplification de cette répartition. Mais aucune ordonnance n'est intervenue. Juridiquement, la solution la plus simple consisterait à confier à chaque ordre de juridiction le contentieux de recouvrement pour les impôts relevant de sa compétence.

Le second de ces rapports, inspiré par la démarche adoptée en matière fiscale, vise à accroître la sécurité juridique en matière de cotisations sociales. Il propose notamment une modification de la loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale pour permettre une certaine stabilisation de la norme sociale : en obligeant le législateur à préciser la durée de vie des nouvelles réductions ou exonérations de cotisations de sécurité sociale ; en faisant valider par les lois de financement les exonérations et réductions de cotisations sociales prévues par les lois ordinaires ; en obligeant le Gouvernement à engager une concertation publique sur les projets de textes suffisamment tôt avant le dépôt de la loi de financement. Il met également l'accent sur la complexité du contentieux de la sécurité sociale et demande notamment qu'un terme soit mis à l'existence du contentieux technique. Il s'attache aussi à redéfinir

les contours des procédures précontentieuses avec, en particulier, la création d'un médiateur du recouvrement et la modification des procédures devant les commissions de recours amiable. Il souhaite enfin que soient développées les procédures de consultation des URSSAF et que soit renforcé le rescrit social instauré par l'ordonnance du 6 juin 2005.

En matière de législation fiscale, indépendamment de la critique générale qui peut être faite des dispositifs multiples et ciblés d'exonération ou de réduction de l'impôt qui génèrent de la complexité et sont finalement peu efficaces au regard des objectifs poursuivis, votre attention doit être appelée sur une mesure très ponctuelle qui consisterait à remplacer les trois déclarations de revenus l'année d'un mariage ou de la souscription d'un PACS par une déclaration unique : environ 600 000 déclarations seraient ainsi économisées par an.

B - Le droit de préemption urbain

Il convient d'évoquer ensuite le domaine du droit de préemption urbain qui a fait l'objet du rapport du Conseil d'Etat en 2008, élaboré par un groupe de travail présidé par Jean-Pierre Duport. Plusieurs des mesures qu'il contient contribuent à une simplification du droit, tant pour les collectivités locales que pour les citoyens. On peut penser en particulier à celles qui proposent de préciser l'articulation des divers droits de préemption (ZAD, préemption dans les espaces naturels sensibles, DPU) ; de distinguer un droit de préemption, réservé à des projets précis, certains à durée limitée, et un droit de préférence plus souple d'utilisation ; d'assurer une meilleure transparence des prix, à travers une banque de données accessible à tous ; de veiller à la concomitance du transfert de propriété et du paiement du prix, notamment pour éviter des difficultés importantes en cas d'annulation de la préemption ; d'unifier le contentieux des décisions de préemption et des contrats directement connexes, au sein de l'ordre juridictionnel administratif, pour éviter aux requérants des recours multiples.

C - La transposition des directives communautaires

Il convient d'évoquer enfin une dernière étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat en février 2007 sous le nom de « Pour une meilleure insertion des normes communautaires en droit national », dont les préconisations mériteraient d'être pleinement mises en œuvre, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. On notera, par exemple, que pour les directives les plus complexes, il n'est pas toujours procédé à l'élaboration d'un véritable tableau de bord arrêtant les choix des différents véhicules normatifs de notre droit national pour assurer une transposition pleine et effective de la norme communautaire ; qu'il n'est pas toujours procédé à l'élaboration de véritables tableaux de concordance, norme communautaire par norme communautaire, avec le droit national ; que les études d'impact sont, bien souvent, établies pour la forme, sans que soit réellement mesuré l'impact financier, social et environnemental de la norme proposée pour les opérateurs économiques et pour les citoyens.

*
* *

Il paraîtrait également très opportun de simplifier et de moderniser les mécanismes des enquêtes publiques locales qui restent encore organisées suivant un schéma d'ensemble (registre d'enquête, commissaire enquêteur) dépassé et n'assurant pas une participation suffisante des populations concernées. Le Conseil d'Etat pourrait engager une étude sur ce sujet, le cas échéant en association avec le Parlement.

*
* * *

S'agissant enfin du dernier volet de votre mission, je crois inutile à ce stade de compléter votre réflexion sur les domaines de la comptabilité des sociétés, de la TVA et des marchés publics, réflexion que qui est déjà très avancée. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a proposé dans son rapport public de cette année, il serait cependant opportun de mettre en chantier un code de la commande publique permettant de rassembler l'ensemble des textes relatifs à la commande publique -et pas seulement aux marchés- et de saisir cette occasion pour, d'une part, fixer plus clairement les principes généraux applicables à la commande publique et les règles communes de procédure et pour, d'autre part, appliquer ces principes et ces règles aux différents types de contrats définis par leur objet. L'objectif de cet exercice serait également de réduire le nombre des contrats et de mieux harmoniser les définitions entre droit national et droit communautaire.

Je me tiens, ainsi que mes collègues, à votre disposition pour répondre aux sollicitations que vous voudriez bien nous adresser.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Marc SAUVÉ

Annexe VII

10 décembre 2008

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 3 sur 108

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation

NOR : PRMX0829202C

Paris, le 8 décembre 2008.

*Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat, Monsieur le haut-commissaire*

Associer à l'élaboration d'une réforme les acteurs économiques et sociaux est à la fois une marque de bonne santé démocratique et un gage d'efficacité dans la réforme. Notre pays souffre toutefois d'une accumulation et d'une stratification des organismes consultatifs. Moderniser l'organisation de la concertation afin de la soustraire aux pesanteurs du formalisme, combattre son émiettement entre de multiples instances qui se doublent et se chevauchent relève d'une exigence de loyauté envers la société civile. C'est aussi une nécessité pour rendre l'Etat plus efficace, ainsi que l'a relevé le Conseil de modernisation des politiques publiques. Des consultations successives, menées selon des formes anciennes, ont en particulier pour effet de retarder l'application des lois ou celle des textes européens.

Je souhaite par conséquent que la pratique de la consultation évolue rapidement et profondément. Je rappelle, à cet égard, que, par application du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006, l'ensemble des organismes consultatifs créés par la voie réglementaire (c'est-à-dire par décret, arrêté ou circulaire) avant le 9 juin 2006 seront supprimés le 8 juin 2009 à 24 heures. Ne sont exceptées que les instances du dialogue social avec les agents publics. A compter de la même date, les dispositions réglementaires qui imposent la consultation de ces organismes deviendront caduques.

L'approche de cette échéance, qui va nécessairement entraîner une rupture avec les habitudes anciennes, est l'occasion de revoir de façon globale et dans un esprit novateur la pratique de la consultation dans le périmètre de vos attributions.

Je vous demande donc de m'adresser, d'ici à la fin du mois de février 2009, un document faisant apparaître comment vous entendez organiser la pratique consultative dans le champ de vos attributions.

Vous vous garderez d'une approche institutionnelle. Les nouvelles pratiques sociales et les technologies de l'information permettent désormais d'organiser consultations et concertations sans nécessairement recourir à la création d'instances administratives, conseils ou commissions.

Vous indiquerez quelles sont les instances dont vous estimez néanmoins le maintien indispensable, et leur domaine de compétence.

Vous dresserez la liste de celles créées par la loi et vous examinerez, dans chaque cas, si leur suppression mérite d'être envisagée. Les dispositions correspondantes pourront être abrogées en utilisant un vecteur adapté ou à l'issue d'une procédure de délégalisation.

Vous préciserez également les méthodes et techniques que vous envisagez d'utiliser pour simplifier les procédures consultatives (forums de discussion, visioconférences ou conférences téléphoniques, etc.). Des dispositions seront prises au besoin pour garantir la validité juridique de ces modes de consultation.

FRANÇOIS FILLON

Annexe VIII

2 - En France, l'évaluation des coûts administratifs n'a avancé que de manière partielle

La situation est différente selon que l'on considère les évaluations *ex ante* ou *ex post*

2.1 - Les obligations d'évaluation *ex ante*, prévues depuis 15 ans, n'ont guère donné de résultats probants

2.1.1 - La méthodologie reste encore peu opérationnelle, en dépit des progrès récents

2.1.2 - Malgré une sélectivité renforcée et une volonté réaffirmée, le bilan demeure décevant

2.2 - EN revanche, l'évaluation *ex post* commence à prendre de l'ampleur

4 - Les choix effectués par la mission

Pour faire progresser concrètement l'évaluation *ex ante* des coûts administratifs, conformément au mandat qu'elle avait reçu, la mission a fait le choix de proposer *un outil* qui soit :

- interactif et convivial pour les utilisateurs ;
- partiellement modélisé et flexible ;
- conforme aux standards européens ;
- opérationnel

4.1 - Un outil interactif et convivial

4.1.1 - Un outil et non pas seulement une méthode

Au vu des difficultés rencontrées par la France depuis 15 ans en matière d'évaluation *ex ante*, la mission a considéré qu'on ne pouvait plus se contenter de faire "une circulaire de plus", et qu'il fallait essayer de passer directement au stade de l'outil opérationnel.

4.1.2 - Un outil qui doit s'insérer dans un chantier global

4.2 - Un outil partiellement modélisé et flexible

4.2.1 - L'apport de la modélisation

Pour aider au maximum l'utilisateur, on peut envisager que l'outil offre non seulement des données de base ou des feuilles de calcul, mais qu'il propose lui-même un chiffrage du coût à partir de quelques variables simples : c'est alors de la *modélisation* proprement dite.

4.2.2 - Le principe de flexibilité

4.3 - Un outil conforme aux standards européens

La "méthode des coûts standard" (MCS), qui s'est diffusée au niveau européen et qui est utilisée par la DGME pour son programme MRCA d'évaluation ex post, a été reprise pour l'élaboration de l'outil.

4.4 - Un prototype opérationnel : l'instrument d'analyse des coûts administratifs (IACA)

Pour faire avancer les choses, la mission a souhaité passer, non seulement de la circulaire à l'outil, mais aussi du stade du cahier des charges à celui du prototype. Elle s'est donc attachée à réaliser un outil qui soit effectivement opérationnel, et qui constitue ainsi un pas concret dans le développement d'une culture de l'évaluation ex ante des coûts administratifs.

Dénommé "instrument d'analyse des coûts administratifs" (IACA), cet outil est constitué par un fichier électronique Excel annexé au présent rapport

6.1 - L'utilisation de l'outil

Pour clarifier les perspectives d'utilisation de l'outil, il importe de distinguer les champs d'application respectifs des études d'impact globales, de la mesure ex post des coûts administratifs (programme MRCA) et des évaluations ex ante au moyen de l'outil IACA.

La mise en œuvre de ces différentes procédures relève de l'organisation du travail gouvernemental. La mission souhaite seulement ici faire part de quelques observations tirées de l'expérience concrète d'élaboration de l'outil IACA :

- dans l'évaluation ex ante des projets de texte, l'outil IACA devrait avoir une application plus large que les études d'impact globales ;
- en ce qui concerne le seul volet des coûts administratifs, il y a une forte synergie potentielle entre le développement de IACA et le développement de la MRCA ;
- la montée en régime de IACA doit être progressive et fondée sur une meilleure connaissance des conditions d'utilisation.

6.1.1 - Dans l'évaluation ex ante des projets de *texte*, l'outil IACA peut avoir une application plus large que les études d'impact globales

- *Les études d'impact globales constituent des opérations assez lourdes qui ne peuvent être menées que pour un nombre restreint de textes*

- *Pour développer la culture d'allègement des charges administratives, on peut donner à IACA un champ d'application sensiblement plus large que celui envisagé pour les études d'impact*

6.1.2 - En ce qui concerne les coûts administratifs, il y a une forte synergie potentielle entre le développement de IACA et le développement de la MRCA

- *Le développement de l'outil IACA s'appuiera sur les acquis du programme MRCA*

- *Le développement du programme MRCA bénéficiera lui-même de l'utilisation de l'outil IACA*

Pour s'en tenir aux seuls aspects techniques et financiers, il faut relever que, indépendamment des études ex ante qui ont justifié son élaboration, l'outil IACA peut aussi s'avérer utile à la poursuite, voire à la généralisation du programme ex post de MRCA.

6.1.3. -La diffusion de l'outil IACA doit être progressive et fondée sur une meilleure connaissance des conditions d'utilisation

- *Le principe de proportionnalité permet d'envisager une utilisation assez large, en adaptant le coût d'utilisation aux enjeux*

Une utilisation assez large de IACA est donc envisageable et souhaitable, sous réserve que l'on respecte le principe de proportionnalité et que l'on s'en tienne aux ordres de grandeur propres aux évaluations ex ante,

- *La montée en régime doit être progressive et adaptée à la situation des utilisateurs*

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires

NOR : PRMX0829186D

Le Premier ministre,
Vu la Constitution, notamment son article 37,

Décète :

Art. 1^{er}. – Les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'Etat sont tenues à la disposition du public sur un site internet relevant du Premier ministre. Elles sont classées et répertoriées de manière à faciliter leur consultation.

Une circulaire ou une instruction qui ne figure pas sur le site mentionné au précédent alinéa n'est pas applicable. Les services ne peuvent en aucun cas s'en prévaloir à l'égard des administrés.

Cette publicité se fait sans préjudice des autres formes de publication éventuellement applicables à ces actes.

Art. 2. – L'article 1^{er} prend effet à compter du 1^{er} mai 2009.

Les circulaires et instructions déjà signées sont réputées abrogées si elles ne sont pas reprises sur le site mentionné à l'article 1^{er}.

Art. 3. – Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 8 décembre 2008.

FRANÇOIS FILLON

REFERENTIEL DE LA SIMPLIFICATION DES PIECES JUSTIFICATIVES

Simplification et sécurisation de la collecte et du traitement des données

Présentation synthétique

Version du 13 06 2007 CNAF

Périmètre étudié :

DECLARATION DE SITUATION

- Etat civil
- Titres de séjour
- Contrats d'apprentissage ou bulletins de salaire ou attestations de stages rémunérés pour des enfants de plus de 16 ans
- Notifications de pension vieillesse
- Relevé d'identité bancaire

DEMANDE D'AIDE AU LOGEMENT LOCATION

- Attestation de loyer
- Demande de versement direct de l'aide au bailleur

DEMANDE D'AIDE AU LOGEMENT ACCESSION A LA PROPRIETE

- Certificat de prêt
- Tableau d'amortissement
- Attestation notariale
- Demande de versement direct de l'aide au prêteur

DEMANDE DE PRESTATION D'AIDE AU JEUNE ENFANT

- Prime à la naissance PAJE
 - Déclaration de grossesse
- Prime d'adoption PAJE
 - Pièces justificatives de l'adoption
- Complément de libre choix d'activité (CLCA ou COLCA PAJE)
 - Condition d'activité antérieure
 - Activité à temps partiel
- Complément de libre choix du mode de garde (CMG PAJE)
 - Eligibilité des associations ou structures de garde

DEMANDE D'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPES

(majoration pour vie autonome et complément d'AAH)

- jugement de tutelle, de curatelle ou de sauvegarde de justice
- carte d'invalidité
- notification Assedic
- notification d'attribution ou de refus de chacun des avantages ainsi que le dernier avis de paiement, ou la notification de refus ou le récépissé de demande

DEMANDE D'ALLOCATION D'EDUCATION POUR ENFANT HANDICAPE

(et compléments d'AEEH)

- jugement de tutelle, de curatelle ou de sauvegarde de justice
- Contrat de travail, une fiche de paie, déclaration d'embauche faite à l'URSSAF, un autre document pour l'emploi d'une tierce personne
- Facture, devis d'aménagement du domicile, du véhicule ou de matériel pour frais supplémentaires

Synthèse globale

L'analyse détaillée des documents réclamés sous forme papier (formulaire et pièces justificatives) dans le périmètre étudié fait émerger les constats suivants.

Les contraintes réglementaires :

L'analyse n'a révélé que de rares dispositions réglementaires fixant le passage par le papier pour collecter les données servant à élaborer le droit.

La maîtrise des risques :

L'analyse montre que le papier est d'un apport très faible, voire nul dans la plupart des cas, à la maîtrise des risques attachés aux données gérées (facilité de contrefaire ou de falsifier les documents papiers avec les moyens technologiques contemporains). Il peut même être un facteur aggravant dans la mesure où la couverture des risques associés aux données qu'il supporte sont censés être couverts par sa simple et seule possession.

Des nouvelles mesures de couverture du risque sont proposées. Elles se situent, selon la nature et le poids du risque, soit en amont de l'ouverture du droit (évolution du principe de pseudo pièce justificative vers le concept de donnée sécurisée), soit en aval dans le cadre du Plan de maîtrise des risques institutionnel.

Il est important de souligner que ce n'est pas la suppression du papier qui crée le risque : ce dernier est intrinsèquement attaché à la donnée et existe quel que soit le vecteur utilisé pour la collecter.

Les charges de gestion

Le papier est un vecteur extrêmement lourd et coûteux à gérer dans notre système de production (réception et ouverture des plis, numérisation, injection et gestion des images dans le système d'information, archivage, stockage temporaire et destruction du papier).

L'offre de service pour l'utilisateur

Le papier se révèle être un vecteur lent et passif pour l'utilisateur, ralentissant la démarche d'accès aux droits (se procurer les formulaires, se procurer ou reproduire les pièces justificatives, expédier ou déposer le dossier dans un lieu d'accueil ; absence d'aide en matière de complétude et de cohérence dans la constitution du dossier).

Ainsi, force est de constater que le passage par le papier (formulaire, pièces justificatives), tel que nous le pratiquons aujourd'hui et tel que nous l'imposons à nos utilisateurs, repose plus sur une antériorité et une continuité de pratiques que sur de réelles justifications d'utilité, d'efficacité ou d'existence de contraintes externes.

En conclusion

Dans le périmètre étudié, les travaux débouchent sur une préconisation de suppression totale (sauf de rares exceptions) des pièces justificatives papier, permettant une dématérialisation de la collecte des données d'accès aux droits.

Par exemple, il devient ainsi possible de formuler une demande d'aide au logement location par téléphone ou par Internet, sans nécessité d'y adjoindre une quelconque pièce justificative.

En matière d'offre de service, l'existence des formulaires est toutefois maintenue pour les utilisateurs souhaitant utiliser ce vecteur.

Un processus de collecte dématérialisée spécifique visant les bailleurs institutionnels ou gérant des parcs importants est également proposé.

Les préconisations de maîtrise des risques renforcent fortement la sécurisation des données collectées.

Selon le degré de gravité du risque attaché à la donnée, des mesures de couverture adaptées sont préconisées :

- Certification / authentification de la donnée en amont de l'ouverture du droit (concept de donnée certifiée)
- Cible spécifique dans le Plan annuel de maîtrise des risques (PMR) en aval de l'ouverture du droit
- Simple système déclaratif

Annexe XI



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Conseil National de la Comptabilité
3, Boulevard Diderot
75572 PARIS CEDEX 12
Téléphone 01 53 44 52 01
Télexcopie 01 53 18 99 43/01 53 44 52 33
Internet <http://www.cnc.bercy.gouv.fr>
Mel jean-francois.lepetit@cnc.finances.gouv.fr

Le Président

JFLLC

n° 548

Paris, le

18 DEC. 2008

Monsieur Jean-Luc WARSMANN

Président de la Commission des lois constitutionnelles
de la législation et de l'administration générale de la
République

Assemblée nationale

126, rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

Objet : Mesures de simplification en matière comptable – Propositions du Conseil national de la comptabilité

Monsieur le Président,

Suite à mon audition le 24 septembre dernier, il a été demandé au CNC de participer au groupe « comptabilité » de la mission sur la simplification du droit et de faire des propositions concernant les comptes individuels.

Je vous prie de trouver ci-joint, les conclusions et propositions du groupe, présidé par monsieur Jean-Charles BOUCHER et associant les représentants des entreprises et les professionnels du chiffre, qui visent essentiellement à créer un régime « super abrégé » pour les très petites entreprises, compatible avec des obligations prévues par la quatrième directive du Conseil européen.

D'autres propositions, comme l'examen général de l'ensemble des informations demandées aux entreprises, doivent, si elles étaient retenues, être approfondies en concertation avec toutes les parties prenantes.

Restant à votre disposition, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean-François LEPETIT

PJ : Propositions du Conseil national de la comptabilité

j:\se\hienarch\lepetit\lettres\warsmann - lettre de couverture.doc

À
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

Le Premier ministre a confié au Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, Monsieur WARSMANN, la mission de proposer des simplifications des règles du droit national, notamment en matière comptable.

Dans le cadre de la participation des services du CNC au groupe de travail « comptabilité » de la mission, une étude a été diligentée pour faire des propositions de simplification des informations devant figurer dans l'annexe des comptes individuels, et notamment :

- évaluer si le règlement n°99-03 du CRC¹ exige certaines informations non prévues par la 4^{ème} directive du Conseil² et le cas échéant si elles doivent être maintenues ;
- envisager la création d'une annexe spécifique pour les très petites entreprises et en décliner les principes.

Il est à noter que ces propositions s'inscrivent également dans le contexte des projets de simplification des obligations administratives et comptables des entreprises, engagés par la Commission européenne³. A ce titre, le projet de création, au sein de la 4^{ème} directive du Conseil, d'une catégorie « micro-entité »⁴ est actuellement débattue dans les instances européennes. Si la proposition initiale est adoptée, chaque Etat membre sera libre d'exonérer d'obligations comptables les entreprises relevant de la catégorie « micro-entité ».

1 – Contenu de l'annexe

Les informations prévues par la 4^{ème} directive du Conseil et le code de commerce sont déclinées aux articles 531-1 à 532-12 du règlement n°99-03.

1.1 – Comparatif annexe PCG / 4^{ème} directive

Le groupe de travail a procédé à un examen des articles concernés en regard des dispositions de la directive précitée.

A ce titre, il est constaté que l'exercice de simplification est limité du fait des dispositions de cette directive. Les seuls éléments supplémentaires demandés par le règlement n°99-03 proviennent de spécificités du droit français qui servent à la bonne compréhension des comptes. A titre d'exemple, l'article 531-2/29 prévoit une information particulière concernant les opérations de fusion qui est nécessaire à la bonne lecture des comptes lorsque ce type d'opération est réalisé.

Pour autant, certains éléments de la directive pourraient évoluer pour, d'une part, simplifier, voire supprimer certaines informations dont la pertinence n'est plus avérée et, d'autre part, prévoir certaines informations qui pourraient permettre de mieux appréhender la lecture des comptes.

¹ Règlement n°99-03 du 29 avril 1999 du Comité de la réglementation comptable relatif au plan comptable général

² Quatrième directive du conseil du 25 juillet 1978 fondée sur l'article 54 du traité et concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés (78/660/CEE)

³ Deux projet de la Commission européenne sont actuellement en cours :

- simplification des 4^{ème} et 7^{ème} directives du Conseil des communautés européennes ;
- mise en place de mécanismes comptables pour les TPE (Groupe « Requirement for accounting systems from the point of view of small enterprises »).

⁴ Seuils proposés pour définir les micro-entités :

- Chiffre d'affaires : 1000 000 euros ;
- Total bilan : 500 000 euros ;
- Effectif : 20 salariés.

Par ailleurs, les travaux concernant la directive évoluent actuellement sur certains thèmes comme les informations relatives aux frais d'établissement ou la ventilation du chiffre d'affaires par secteur ou zone géographique et la transposition de nouvelles dispositions comme les parties liées. La transposition de ces évolutions dans le règlement n°99-03 doit être faite en respect avec l'objectif de simplification recherché par la mission.

Enfin, même si l'information prévue par le règlement n°99-03 apparaît contraignante, elle ne représente pas obligatoirement une charge pour les préparateurs des comptes dans la mesure où elle ne doit être renseignée que si l'entreprise a réalisé certaines opérations et qu'elle est significative. En effet, dans la mesure où l'information en annexe n'a de sens que lorsqu'elle est significative, et donc nécessaire à la bonne compréhension des comptes, la supprimer n'apporte pas de simplification pour les entreprises non concernées et peut pénaliser celles pour qui l'information s'avère utile et pertinente pour les utilisateurs de leurs comptes.

1.2 – Redondance de l'information

Certaines informations prévues par l'annexe des comptes annuels peuvent également être demandées pour répondre à d'autres obligations comme par exemple le rapport de gestion, les rapports spéciaux des commissaires au compte ou le rapport sociétal. A ce titre, il apparaît que non seulement ces informations sont demandées plusieurs fois mais que le contenu peut sensiblement varier, ce qui a pour conséquence d'augmenter leurs coûts de production. A titre d'exemple, il peut être cité le cas des informations relatives aux filiales pour lesquelles la définition du contenu devrait être harmonisée.

Dans ce contexte, il pourrait être proposé de réaliser, début 2009, un examen général portant sur l'ensemble des informations communiquées par les entreprises afin d'identifier les cas de redondance et, le cas échéant, étudier les évolutions possibles. Pour ce faire, toutes les parties prenantes devront être associées.

2 – Création d'un système *super abrégé*

Il est proposé de simplifier les informations demandées en annexe pour les sociétés qui relèvent fiscalement du régime simplifié d'imposition⁵. Dans le respect des dispositions de la 4^{ème} directive, les informations littérales de l'annexe seraient remplacées par une présentation de ces informations sous la forme de tableaux normalisés. L'objectif à terme serait d'harmoniser l'ensemble des documents comptables⁶ avec les documents prévus par la liasse fiscale du RSI.

Création d'un système *super abrégé*

Actuellement le règlement n°99-03 prévoit trois systèmes : de base, développé et abrégé. Il est proposé de créer un système *super abrégé* qui reprendrait les modèles de bilan et de compte de résultat prévus pour le système abrégé (articles 522-1 à 522-3 du règlement n°99-03) et une information en annexe respectant les principes détaillés ci-après.

⁵ Sont soumis de droit au régime simplifié d'imposition (RSI) les entités dont le chiffre d'affaire est inférieur à 230 000 € (Prestataires de services) ou 763 000 € (Vendeurs de biens et assimilés)

⁶ Bilan, compte de résultat, annexe

Champ d'application

Cette proposition part du constat que de nombreuses PME relevant du RSI ne déposent que les liasses fiscales, pour répondre à leurs obligations de publicité des comptes.

Il n'appartient pas au CNC de définir une nouvelle catégorie comptable d'entreprises ni d'en arrêter les seuils. Pour autant, en cohérence avec la proposition d'introduire des obligations simplifiées de présentation des comptes pour certaines entités, le CNC propose de viser le champ d'application des entreprises au RSI pour définir celui relatif au système *super abrégé*.

Actuellement, en application de la 4^{ème} directive du Conseil et du code de commerce, les seuils comptables sont définis en fonction du respect de deux des trois critères suivants : montant du chiffre d'affaires, total du bilan et effectif.

Pour permettre d'atteindre l'objectif affiché, deux voies peuvent être envisagées :

- soit, pour la création de cette nouvelle catégorie comptable, le code de commerce retient les seuils fiscaux pour la détermination du champ d'application, mais cette solution ne devrait pas être compatible avec les dispositions de la 4^{ème} directive du Conseil,
- soit l'administration fiscale peut faire évoluer le champ d'application du RSI afin de couvrir le même champ que le régime comptable.

De plus, le CNC estime que le type d'entreprise visé par ces travaux correspond aux TPE : les critères retenus pour la définition du champ devront permettre de viser toutes les TPE mais que les TPE. A titre d'exemple, si le seul seuil de chiffre d'affaires est retenu, il serait opportun d'exclure du système *super abrégé*, certaines entités comme les sociétés holding, sans chiffre d'affaires, mais qui détiennent des participations dans des filiales.

Conséquences sur les textes

Le code de commerce devra être modifié afin de définir le champ d'application du système *super abrégé*.

Par ailleurs, le règlement n°99-03 devra prévoir un paragraphe relatif aux modalités de mise en œuvre de l'annexe *super abrégée* selon le modèle présenté en annexe I du présent document.

3 – Simplification du droit comptable

Le transfert vers le règlement de la partie réglementaire du décret du 29 novembre 1983⁷, permettrait de regrouper la responsabilité de l'élaboration des prescriptions comptables. Cette proposition apporterait plus de réactivité et de souplesse face aux attentes des entreprises en matière comptable. La détermination du champ d'application des règles comptables, des seuils et des obligations en matière de tenue et d'établissement des comptes serait maintenue dans le code de commerce comme précédemment.

⁷ Décret n°83-1020 du 29 novembre 1983 pris en application de la loi 83353 du 30-04-1983, relatif aux obligations comptables des commerçants et de certaines sociétés

Annexe XII



LE PRÉSIDENT

Monsieur Jean-Luc WARSMANN

PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE
MISSION TEMPORAIRE AUPRES DU PREMIER MINISTRE
ASSEMBLÉE NATIONALE
126, rue de l'Université
75355 PARIS07SP

Paris le 12 décembre 2008

VBCS/DBE20080742

Monsieur le Président,

Vous avez souhaité nous rencontrer pour un entretien sur les thèmes généraux de la simplification et, plus particulièrement compte tenu de notre compétence, sur le sujet relatif à la comptabilité des sociétés

Dans ce cadre, nous vous avons présenté lors de notre rencontre du 28 octobre dernier, ainsi que lors du groupe de travail du 26 novembre ayant accueilli Monsieur Jean-Charles Boucher, des pistes de réflexion concernant la simplification du droit, en matière de comptabilité et d'information financière.

Vous trouverez ci-joint une note de synthèse récapitulant les problématiques qui ont été développées de manière détaillée lors de cette dernière réunion.

Ainsi que nous l'avions évoqué lors de nos précédents échanges, force est de constater un empiement significatif de textes issus des récentes lois, en passant de la loi sur les Nouvelles Régulations Économiques à la Loi de Sécurité Financière, et en intégrant les dispositions européennes pour lesquelles la France n'a pas d'autre choix que de les transposer.

Ces textes ont introduit des obligations nouvelles pour les entreprises comme pour les commissaires aux comptes, dont une partie est souvent venue s'ajouter à des dispositions déjà existantes.

Nous serions donc d'avis d'harmoniser, voire de supprimer, certaines obligations, en ayant comme objectif de ne conserver que les dispositions européennes, lesquelles s'imposent à tous les États membres de la Commission Européenne, par principe. Toutefois, certaines obligations françaises devraient être conservées, si leur apport supplémentaire est démontré ou si elles ont un effet en termes de sécurité financière.

I

COMPAGNIE NATIONALE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES
15 AVENUE DE MESSINE - 75008 PARIS
TÉLÉPHONE : 01 44 77 82 82 - TÉLÉCOPIÉ : 01 44 77 82 28
www.cncf.fr

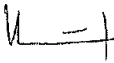
Notre réflexion ne conduit pas nécessairement à supprimer des textes, mais surtout à étudier la manière dont ils peuvent être articulés et clarifiés afin de réduire la charge administrative des entreprises et les travaux de contrôle des commissaires aux comptes.

En effet, il nous semble qu'un travail en profondeur doit être réalisé par les ministères concernés, notamment afin de déterminer l'objectif recherché pour chaque information demandée.

Cette analyse offrira éventuellement l'opportunité aux membres des groupes de travail de la Commission de s'interroger en vue de mettre en place un processus qui permettrait, lorsqu'un projet de texte est préparé, de déterminer à qui revient la responsabilité de s'assurer que les textes anciens ont été examinés en vue d'éviter l'accumulation de lois que l'on constate aujourd'hui.

Nous avons par ailleurs évoqué lors de notre audition du 28 octobre dernier les difficultés soulevées par l'application des textes relatifs au commissariat aux comptes dans le cadre des marchés publics. Une note vous sera très prochainement transmise sur ce sujet.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments distingués



Vincent Baillot.
Président

I. Informations relatives aux rémunérations

Force est de constater un manque important d'harmonisation dans la définition du contenu des informations exigées auprès des entreprises et qui doivent être contrôlées par les commissaires aux comptes.

La production de ces informations est ainsi extrêmement consommatrice de temps, à la fois pour l'entreprise et pour son commissaire aux comptes.

Notre proposition consisterait à prévoir une harmonisation du contenu des différents documents à préparer par l'entreprise et ce, quelle que soit sa taille ou sa structure juridique. Seuls seraient conservés les points d'information pertinents.

Nous vous proposons quelques exemples de solutions :

- dans l'annexe des comptes annuels :
 - rémunération des cinq ou dix personnes les mieux rémunérées avec information comparative N / N-1 ;
 - harmonisation des contenus en retenant le montant des salaires porté sur la DADS, aussi bien pour l'attestation 2065 fiscale que pour les informations données dans l'annexe, et dans le tableau des résultats des cinq derniers exercices figurant en annexe du rapport de gestion ;
- dans le rapport de gestion, mentionner les modalités de rémunération des mandataires sociaux :
 - fixe / variable avec précisions sur les modalités de calcul du variable,
 - maintien ou non du contrat de travail des mandataires sociaux,
 - modalités d'indemnisation en fin de mandat.

En annexe I, figurent plusieurs tableaux mettant en évidence les divergences de contenu des informations relatives aux rémunérations, y compris celles adressées auprès de l'administration fiscale. Les textes applicables sont également rappelés.

II. Informations relatives aux parties liées et aux conventions réglementées

La procédure dite « des conventions réglementées et courantes » est une procédure spécifiquement française. Elle est prévue :

- pour les sociétés anonymes par les articles L.225-22-1, L.225-38 à L.225-43, et R.225-30 à R.225-32 du Code de commerce,
- pour les SARL par les articles L.223-19 à L.223-21, R.223-16, et R.223-17 du Code de commerce,
- et pour les SAS par les articles L.227-10 à L.227-12 du Code de commerce.

Voir les articles détaillés en annexe II.

Par ailleurs, la directive européenne n°2006/46/CE du 14 juin 2006 a modifié les 4^{ème} et 7^{ème} directives respectivement relatives aux comptes individuels et aux comptes consolidés. Cette nouvelle directive prévoit qu'une information soit donnée sur les transactions effectuées par la société avec des parties liées, lorsque ces transactions présentent une importance significative et n'ont pas été conclues aux conditions normales du marché. On peut constater que ces nouvelles informations viennent s'ajouter à la procédure « des conventions réglementées et courantes ». Le champ des informations couvertes n'est pas le même, mais ces deux textes risquent d'être une source importante de confusion et de redondance.

La transposition en droit français de la directive est prévue par un décret (toujours en cours, voir dernier projet en annexe VII). Lors de la préparation de ce décret, et sauf erreur de notre part, aucune analyse spécifique n'a été réalisée en vue de déterminer ce qui, dans le dispositif ancien français, pouvait faire double emploi avec le dispositif européen.

Par ailleurs, et concernant la procédure des conventions réglementées, nous serions d'avis :

- de recentrer le dispositif de communication et d'approbation desdites conventions sur les informations qui pourraient apparaître comme réellement pertinentes, notamment à l'égard des tiers et/ou des actionnaires minoritaires de la société visée ;
- d'harmoniser les textes applicables quelle que soit la forme juridique de la société concernée par les conventions.

Concernant les conventions courantes :

- supprimer cette obligation, dans la mesure où la seule information pertinente est celle relative aux conventions significatives qui ne sont pas conclues aux conditions normales du marché, et où cette information sera fournie dans l'annexe des comptes annuels lorsque le décret transposant la directive européenne sur les parties liées sera applicable.

Il nous semble donc nécessaire de réaliser une analyse détaillée du dispositif français, afin de conserver les éléments qui seraient complémentaires au dispositif prévu par la directive européenne. Par ailleurs, un recentrage de l'objectif de ce dispositif français permettrait d'éviter les travers observés aujourd'hui dans l'application de ces textes. En effet, et par prudence, beaucoup de sociétés font entrer dans le dispositif des conventions réglementées des conventions qui sont en réalité courantes, ou peu significatives. De même, la liste des conventions courantes consiste en une liste des conventions (non chiffrées et souvent peu explicites), dont il paraît peu vraisemblable qu'elle puisse apporter une information pertinente au lecteur des états financiers. L'information donnée devient alors difficilement lisible.

III. Informations relatives aux filiales et participations

Les textes du Code de commerce prévoient trois informations différentes mais cependant proches dans les comptes individuels :

- le tableau des filiales et participations (article L.233-15),
- la liste des filiales et participations (article R.213-197-2°),
- et l'inventaire des valeurs mobilières de placement (articles L.232-7 et L.232-8).

En pratique, les entreprises présentent les informations obligatoires dans un tableau unique dans l'annexe des comptes individuels, dans la mesure où ces informations sont toutes relativement proches.

L'AMF (Bull. COB n°177, janvier 1985, p.6) retient également cette solution dans son principe en précisant (Rapport annuel 1985, p.52), à propos du contenu des notes d'information, que le tableau des filiales et participations constitue l'un des extraits les plus significatifs de l'annexe.

Le bulletin CNCC (n°74, juin 1989, EJ 89-62, p.218 s.) considère également qu'il est possible de fusionner ces deux documents.

Dans ces conditions, ce document suit, en pratique, les règles de publicité les plus contraignantes des documents, c'est-à-dire celles de l'annexe et donc des comptes annuels.

Il nous semblerait ainsi utile de ne prévoir qu'une seule information pertinente.

Par ailleurs, une question se pose en pratique quant au champ des informations communiquées. En effet, l'article L.233-15 du Code de commerce renvoie à l'article L.233-3 (précision apportée dans la version « papier » du Code de commerce), qui donne une définition des filiales et participation dans un sens différent de celui visé par la liste des filiales et participations, celle-ci renvoyant aux articles L.233-1 et L.233-2. La définition utilisée dans le tableau des filiales et participations, qui renvoie à l'article L.233-3 du Code de commerce, correspond mieux à la notion des filiales et participations retenue en consolidation.

Enfin, le modèle de tableau présenté dans le Code de commerce (annexe 2-2 du Code de commerce, disponible uniquement sur Légifrance en effectuant une recherche par mot clef (voir annexe VIII)) semble obsolète dans la mesure où il prévoit le cas d'une entreprise qui n'aurait pas joint à son bilan des comptes consolidés. Or, aujourd'hui, une entreprise ayant l'obligation de consolider n'a pas le choix. Ce cas n'est donc plus possible.

La pratique, en revanche, a conservé ce modèle de tableau, qui a été repris dans le Plan comptable général (voir tableau annexe IX).

Enfin, cette annexe du Code de commerce renvoie aux articles R.233-2 et R.232-10 : les sujets de ces articles ne semblent pas correspondre au tableau, et le second article a été abrogé au 1^{er} septembre 2008.

Voir en annexe III les textes cités ci-dessus.

IV. Informations relatives aux honoraires des commissaires aux comptes

La directive européenne n°2006/43/CE rappelée ci-dessus (voir point II) a également prévu d'insérer dans l'annexe des comptes individuels et dans celle des comptes consolidés une information sur les honoraires des commissaires aux comptes. De même que pour la partie « parties liées » de cette directive, la transposition en droit français est prévue par un décret (même décret, voir dernier projet en annexe VII). De la même façon, lors de la préparation de ce décret, et sauf erreur de notre part, aucune analyse spécifique n'a été réalisée en vue de déterminer ce qui, dans le dispositif ancien français, pouvait faire double emploi avec le dispositif européen.

Or, le Code de commerce prévoit déjà de mettre à disposition des actionnaires une information sur le montant des honoraires versés au commissaire aux comptes dans son article L.820-3. Cette redondance pourrait ainsi être supprimée.

Par ailleurs, et pour les émetteurs français ou étrangers faisant appel public à l'épargne, l'article 222-8 du règlement général de l'AMF prévoit également des informations sur les honoraires des commissaires aux comptes. Une harmonisation de ces textes serait souhaitable.

V. Tableau des résultats des 5 derniers exercices

Ce tableau est exigé à trois reprises dans le Code de commerce :

- il est à joindre lors de l'envoi aux actionnaires d'une formule de procuration (article R.225-81),
- il est adressé ou mis à disposition des actionnaires avec les documents préparés pour l'assemblée générale ordinaire (article R.225-83),
- Il est joint au rapport de gestion (article R.225-102).

Voir en annexe VIII le modèle de tableau présenté dans l'annexe 2-2 du Code de commerce (uniquement sur internet en effectuant une recherche par mot clef), ainsi que les textes cités en annexe V.

En dehors de la question de la répétition de l'obligation, il serait peut-être également opportun de s'interroger sur l'utilité de ce tableau.

VI. Informations relatives aux changements de méthodes comptables et aux actions propres

Ces informations sont exigées à la fois dans le rapport de gestion et dans l'annexe. Cette double information peut être pertinente, par exemple en ce qui concerne les changements de méthodes comptables. En effet, dans la mesure où le rapport de gestion a pour vocation de présenter les comptes, il peut alors sembler difficile de ne pas parler des changements de méthodes. De même, l'annexe des comptes a forcément pour vocation de parler également des changements de méthodes.

Cependant, cette double information est réalisée sans coordination particulière, ce qui donnera généralement le sentiment qu'elle est donnée deux fois.

Voir en annexe VI les textes cités ci-dessus.

Annexe XIII

PROPOSITIONS DE SIMPLIFICATION LIÉES À LA COMPTABILITÉ DES SOCIÉTÉS

- 1) Plateforme unique de données financières permettant de répondre à plusieurs obligations d'information dans divers domaines : publication de comptes annuels, déclarations fiscales, déclarations sociales, statistiques, etc.
- 2) Le foisonnement des textes comptables (avis du Conseil national de la comptabilité, avis du Comité d'urgence, règlements, code de commerce, décret comptable, règles fiscales, règles particulières à certains secteurs (médico-social etc.) nuit à la compréhension des règles applicables, génère des coûts plus importants de mise en œuvre et peut être source d'erreur dans l'application conforme des textes. Il nous apparaît urgent qu'un inventaire des textes soit effectué, suivi de leur hiérarchisation, pour avoir une vision claire de la réglementation en vigueur et de la hiérarchie des textes applicables.
- 3) Suppression de l'obligation de produire un rapport de gestion pour les SASU et EURL qui n'ont plus l'obligation de publier ledit rapport lorsque le dirigeant est l'actionnaire (sauf pour les filiales et les sociétés mères). Nous considérons que le contenu de l'annexe est suffisant pour donner l'information pertinente aux utilisateurs externes.
- 4) Suppression de la tenue d'un livre d'inventaire et du journal général
- 5) Promouvoir le transfert et les échanges d'informations comptables et financières entre les banques et les experts-comptables

PROPOSITIONS DE SIMPLIFICATION EN MATIÈRE DE TVA

- 1) Amélioration de la procédure de rescrit pour les opérations concernant la TVA intracommunautaire
 - a) Prises de positions formelles de l'administration fiscale sur une situation de fait
 - b) Proposition de simplification

Il est proposé d'ajouter un 8° à l'article L 80 B du LPF qui introduirait un nouveau cas de demande de rescrit pour laquelle le défaut de réponse dans le délai de trois mois ferait naître une décision implicite d'acceptation de l'administration fiscale s'agissant d'opérations concernant la TVA intracommunautaire.

- 2) Simplification des imprimés de déclaration de TVA
 - a) Revoir l'ergonomie et la présentation des imprimés de TVA
 - b) Conservation des renseignements en cas de dématérialisation des déclarations de TVA
 - c) Proposition de simplification

Améliorer l'ergonomie générale des imprimés « papier » de TVA et celle des procédures de saisie en cas de télédéclaration

3) Simplification des règles en matière de facture électronique

b) Proposition de simplification

Assouplir, à l'instar de la Finlande et dans le respect du droit communautaire, les règles de conformité applicables en France aux factures transmises par voie électronique en octroyant aux opérateurs la possibilité de transmettre une facture notamment par mail ou par tout autre moyen ne nécessitant pas l'EDI ou la signature électronique.

4) Aménagements destinés à mieux cerner les notions de livraison de bien et de prestation de services

d) Proposition de simplification concernant les notions de livraison de bien et de prestation des services

Pour l'application des règles de territorialité visées aux articles 258, I-b et 259 A, 4° bis du CGI, déterminer, en accord avec les critères posés par la CJCE, un ou plusieurs seuils (15 % pour la législation espagnole) à partir duquel ou desquels le coût d'une prestation de services doit être incorporé dans la valeur du bien objet de la livraison, ou tout autre méthode objective permettant de simplifier la réglementation.

5) Instauration en France du groupe fiscal en matière de TVA

c) Proposition de simplification

Instaurer, à l'instar de l'Allemagne, un régime de groupe en matière de TVA dont le périmètre serait identique à celui du régime d'intégration fiscale en matière d'impôt sur les sociétés et dans lequel ne seraient pas imposables les flux intragroupe (achats, ventes de biens et prestations de services).

6) Simplification des régimes de TVA applicable sur la marge

6.1. Aménagement du régime des agences de voyages

c) Proposition de simplification

Par une modification de la Directive 2006/112/CE, proposer la suppression du régime de la marge lorsque le client de l'organisateur ou de l'agent de voyages est un assujéti qui a l'intention de revendre les services qu'il a acquis.

6.2. Simplification du régime transitoire applicable aux moyens de transport d'occasion

c) Proposition de simplification

Par la modification de la Directive 2006/112/CE, proposer la simplification d'une manière générale le régime de la marge dans le cadre intracommunautaire et en particulier, le régime transitoire applicable aux moyens de transport d'occasion.

7) Adoption de la proposition de Directive

7.1. Adoption de la proposition de Directive européenne du 28 novembre 2007 sur la modernisation du régime applicable aux services financiers et aux services d'assurance.

a) Redéfinition du périmètre des services exonérés

b) Possibilité pour les sociétés d'assurance et les établissements bancaires d'opter pour la taxation de leurs services

c) Introduction du concept de « groupement de partage des coûts »

Encourager l'adoption de la Directive européenne sur la modernisation du régime applicable aux services financiers et aux services d'assurances (notamment l'extension de l'option d'assujettissement).

7.2. Réflexion corrélative sur la taxe sur les salaires

a) Difficultés d'application de la taxe sur les salaires

b) Nécessité d'une réforme de la taxe sur les salaires dans le cadre de celle de la taxe professionnelle

c) Proposition de simplification

Supprimer la taxe sur les salaires (et définir en contrepartie de nouvelles modalités d'assujettissement à la TVA) ou, pour le moins, aménager celles-ci en fonction des dispositions susceptibles d'être retenues par une réforme de la taxe professionnelle ; les organismes sans but lucratif doivent être inclus dans le périmètre des modifications.

8. L'existence de régime particulier dit de « livraison à soi-même », est source de difficultés et parfois d'insécurité – son utilité même reste à démontrer dans le cas d'une construction neuve par exemple

8.1. Complexité du régime de livraison à soi-même des immeubles destinés à être remis en état ou à être transformés.

c) Proposition de simplification

Afin de simplifier les règles en matière de TVA dans le respect du droit communautaire, supprimer l'imposition à la taxe de la livraison à soi-même prévue à l'article 257 7° du CGI pour les immeubles destinés à être remis en état ou à être transformés, dans le cas où par le jeu des règles de déduction, elle n'a pas d'incidence budgétaire.

8.2. Incompatibilité du régime des livraisons à soi-même des biens meubles avec la Directive 2006/112/CE

c) Proposition de simplification

Aménager l'article 257, 8° -1-b du CGI afin de supprimer la référence au cas où le droit à déduction de la TVA sur un bien meuble peut faire l'objet d'une régularisation et, au-delà, clarifier et simplifier l'articulation entre livraisons à soi-même et régularisations d'une part, livraisons à soi-même et reversement de la TVA initialement déduite d'autre part.

PROPOSITIONS DE SIMPLIFICATION RELATIVES AUX MARCHÉS PUBLICS

Proposition n° 1 : supprimer le principe de la double enveloppe et ne conserver de la première enveloppe que les informations professionnelles, techniques et financières qui concernent l'entreprise.

Proposition n° 2 : en alternative à la proposition 1 : supprimer complètement le contenu de la 1^{ère} enveloppe.

Proposition n° 3 : supprimer pour les entreprises qui ont un commissaire aux comptes l'obligation pour l'acheteur public d'obtenir les attestations certifiant que l'attributaire du marché est à jour de ses obligations sociales et fiscales.

Proposition n° 4 : généraliser la démarche de dématérialisation des marchés publics en mettant en place une plateforme de dématérialisation unique pour l'ensemble des marchés de l'État (services centraux, services décentralisés, EPN, EPSCP).

Proposition n° 5 : permettre aux fournisseurs de l'entreprise titulaire d'un marché public (pour les fournitures relatives à ce marché) d'avoir accès au paiement direct de l'acheteur public.

Les 5 mesures proposées dans le cadre de cette note devraient faciliter l'accès des PME à la commande publique et contribuer ainsi à leur développement et à la croissance de notre pays.



SIMPLIFICATIONS COMPTABLES ET FISCALES

POUR LES PETITES SOCIETES

Rapport remis à Monsieur Jean-Luc WARSMANN

Président de la Commission des Lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale de la République
Assemblée nationale

Paris, le 15 octobre 2008

NOTES LIMINAIRES

1. PRÉSENTATION DE FIDUCIAL

Fiducial est le leader des services pluridisciplinaires aux petites entreprises, artisans, commerçants, professions libérales et agriculteurs.

A ce titre, elle leur garantit une offre complète et évolutive de produits et de services à valeur ajoutée et met à leur disposition ses multiples compétences pour optimiser leur gestion. Véritable partenaire des chefs d'entreprise, Fiducial leur permet de se consacrer pleinement à leur cœur de métier.

Créée en 1970 par Christian Latouche, son fondateur et actuel Président, Fiducial s'est développée grâce à une dynamique de croissance ininterrompue depuis près de 40 ans. Elle est aujourd'hui présente dans 78 pays et compte plus de 14 200 collaborateurs avec un chiffre d'affaires en 2007 de 1,36 milliard de dollars dont 640 millions d'euros en France auprès de 200 000 clients. Avec ses 530 agences en France, elle dispose d'une implantation environ tous les 30 kilomètres.

La complémentarité et la mise en commun des savoir-faire au sein de Fiducial lui ont permis d'acquérir une expertise complète dans les métiers du droit, de l'audit, de l'expertise comptable et du conseil financier. Elle a, par ailleurs, développé une connaissance spécifique dans certaines professions lui permettant d'offrir des solutions informatiques par branche professionnelle qui font aujourd'hui référence. Enfin, elle propose un ensemble de produits et de services pour le monde du bureau.

2. NOS PROPOSITIONS

Nos propositions s'appuient sur notre expérience, notre pratique et notre observation des TPE (Très Petites Entreprises).

Nous ne nous sommes pas livrés à un inventaire exhaustif des simplifications possibles, mais volontairement limités à celles que nous considérons essentielles pour les petites sociétés, et par extension aux petites entreprises.

Nos propositions visent :

- l'extension de la comptabilité de trésorerie aux petites sociétés ;
- la comptabilité des titulaires de bénéfices non commerciaux ;
- la simplification de règles en matière de TVA ;
- l'allègement du formalisme comptable ;
- l'unification des principaux seuils comptables et fiscaux.

EXTENSION DE LA COMPTABILITE DE TRESORERIE AUX PETITES SOCIETES

SITUATION ACTUELLE

Les entreprises individuelles, placées sur option ou de plein droit sous le régime du réel simplifié d'imposition², ont la possibilité de tenir leur comptabilité et d'arrêter leurs comptes selon des dispositions simplifiées :

Dispositions normales	Dispositions simplifiées
En cours d'exercice	
Comptabiliser les opérations commerciales en date d'achat ou de vente (obligation de tenir des journaux auxiliaires).	Comptabiliser les opérations commerciales en fonction des encaissements et décaissements, et n'enregistrer les créances et les dettes qu'à la clôture de leur exercice social.
Enregistrer les mouvements bancaires en date d'opération (émission du chèque, remise en banque...).	Enregistrer les mouvements bancaires à partir d'un relevé bancaire.
Comptabiliser les dépenses dès lors que les entreprises disposent d'une pièce justificative.	Evaluer forfaitairement certaines dépenses payées en espèces ainsi que les frais de carburant des véhicules à usage mixte (dispense de produire des pièces justificatives).
Centraliser les écritures comptables tous les mois.	Centraliser les écritures comptables tous les 3 mois.
A la clôture de l'exercice	
Evaluer leurs stocks au coût d'achat, au coût de production ou au coût de revient.	Procéder à une évaluation simplifiée des stocks.
Régulariser les charges de façon à ne retenir que le montant imputable à l'exercice social ; l'autre partie étant reportée sur l'exercice suivant (par exemple les assurances, les loyers... payés sur des périodes décalées par rapport à l'exercice social).	Ne pas régulariser en fonction de leur date de paiement, les charges dont la périodicité n'excède pas un an, à l'exclusion des achats de marchandises et de matières premières.
	Enregistrer les créances et les dettes existant à la clôture de l'exercice.
Produire un bilan, un compte de résultat et une annexe.	Produire un bilan et un compte de résultat.

L'application de ces mesures est aujourd'hui, sans aucune raison objective, interdite aux personnes morales, placées sur option ou de plein droit sous le régime du réel simplifié, et notamment à la très grande majorité des SARL.

PROPOSITION

¹ Chiffre d'affaires inférieur à 763 000 € pour les entreprises de négoce et à 230 000 € pour les prestataires de services.

Il est proposé de rendre accessible l'ensemble de ces mesures aux personnes morales d'une certaine taille. Le plus simple et le plus rapide consiste à s'aligner sur les seuils des entreprises individuelles (seuil du régime simplifié d'imposition), et ce dans l'attente de la fixation de seuils unifiés.

Cette mesure s'inscrit totalement dans les objectifs de la Commission Européenne qui souhaite réduire de 25% la charge administrative des entreprises (communication du 10 juillet 2007 relative à la simplification de l'environnement des sociétés en matière juridique, comptable et de contrôles des comptes).

L'Etat n'y perd pas : le résultat fiscal (et donc la base de l'imposition) obtenu dans le cadre d'une comptabilité de trésorerie est identique à celui obtenu au moyen d'une comptabilité d'engagement.

L'information des tiers n'est pas dégradée : le montant des créances et des dettes au bilan est identique quel que soit le mode de tenue de la comptabilité en cours d'exercice (trésorerie ou engagement). Il en est de même du résultat comptable.

L'entreprise ne perd pas en qualité de gestion :

- la comptabilité en mode trésorerie exige une organisation administrative rigoureuse (néanmoins très simple) qui permet à tout entrepreneur de savoir à tout moment ce qu'il doit et ce qu'on lui doit.
- dans la mesure où le résultat comptable obtenu et le contenu des états financiers sont identiques, les conseils qui découlent de leur lecture, le calcul des coûts de revient, l'analyse de la création de valeur... n'en sont nullement altérés.

TEXTES À MODIFIER

1. Code de commerce

Il convient de modifier les articles suivants ainsi :

Art. L 123-25 - Par dérogation aux dispositions des premier et troisième alinéas de l'article L 123-12, les personnes physiques et morales placées sur option ou de plein droit sous le régime réel simplifié d'imposition peuvent n'enregistrer les créances et les dettes qu'à la clôture de l'exercice. **En outre, les personnes physiques relevant du présent article peuvent ne pas établir d'annexe.**

Art. L 123-26 - Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L 123-13, les personnes physiques et morales placées sur option ou de plein droit sous le régime réel simplifié d'imposition peuvent inscrire au compte de résultat en fonction de leur date de paiement, les charges dont la périodicité n'excède pas un an, à l'exclusion des achats.

Art. L 123-27 - Par dérogation aux dispositions du troisième alinéa de l'article L 123-18 les personnes physiques et morales placées sur option ou de plein droit sous le régime réel simplifié d'imposition peuvent procéder à une évaluation simplifiée des stocks et des produits en cours, selon une méthode fixée par décret.

2. Décret 83-1020 du 29 novembre 1983 relatif aux obligations comptables des commerçants et certaines sociétés (modifié par le décret 2002-312 du 26 février 2002)

Il convient de modifier l'article suivant ainsi :

Art. 6.3 - Les personnes physiques mentionnées aux articles L.123-25 à L. 123-28 du Code de commerce sont dispensées de produire les justificatifs de frais généraux accessoires lorsqu'une telle dispense est accordée en matière fiscale. Elles peuvent, en outre, enregistrer forfaitairement, selon un barème publié chaque année par l'administration fiscale, les frais relatifs aux carburants consommés lors des déplacements professionnels.

Annexe XV

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LES VOIES ET MOYENS DE SIMPLIFIER LES LÉGISLATIONS FISCALES (TVA ET AUTRES IMPÔTS)

Comme point de départ il peut être utile de rappeler les résultats de l'enquête conduite en 2004 par les services de la Commission européenne, il en ressortait que les coûts administratifs et de mise en conformité aux obligations fiscales représentaient :

- 2 % des taxes payées par les grandes entreprises multinationales et
- 30 % des taxes payées par les PME.

Ceci recouvre les obligations tant en matière de TVA que de fiscalité directe (IS ou IRPP).

ACTION 1 : réduire au minimum les mentions supplémentaires exigées par la législation française en matière de facturation et appliquer la facturation simplifiée dans tous les cas où la directive le permet.

ACTION 2 : ramener les exigences en matière de facturation électronique au plus proche des exigences générales de facturation (standard minimum évoqué ci-dessus).

ACTION 3 : relever la franchise applicable aux PME en France en direction des 100 000 euros (actuellement 76 300 euros pour les livraisons de biens et 27 000 pour les prestations de services).

ACTION 4 : appliquer le principe de la « TVA à l'encaissement » en dessous d'un seuil de chiffre d'affaires (significatif : 2 000 000 euros ?) par dérogation à la Directive TVA (demande au titre de l'article 395).

ACTION 5 : engager des négociations bilatérales avec quelques partenaires de l'UE soigneusement choisis afin de mettre en œuvre une imputation directe de la TVA payée dans un autre État membre que celui d'établissement (en lieu et place des procédures de remboursement prévues par la 8^e directive).

ACTION 6 : mettre en place une « fongibilisation des TVA » au sein des groupes d'entreprises.

OU

ACTION 7 : mettre en place un « régime de groupe TVA » tel que prévu par la directive.

ACTION 8 : encourager la facturation électronique et le passage à une « administration électronique » de la TVA.

Annexe XVI



31 octobre 2008

Département Finances
Dossier suivi par Claire GEIGAS

Note à l'attention de Jacques PELISSARD, Président de l'AMF

AUDITION PAR M. JEAN-LUC WARSMANN SUR LA SIMPLIFICATION DU DROIT POINT SUR LA TVA 04 novembre 2008 à 14 h 45

En matière de TVA, l'AMF est régulièrement sollicitée par les collectivités qui s'interrogent sur les règles à appliquer. Globalement, les questions posées sont de plusieurs types :

Les collectivités, en amont d'un projet, souhaitent savoir si la TVA qui grèvera leurs dépenses peut être récupérée, et dans quel cadre (par la voie fiscale ou par le biais du FCTVA), elles peuvent également souhaiter, plus généralement, connaître quel régime fiscal s'appliquera à l'opération envisagée, et comment gérer, sur le plan de la TVA, l'ensemble du projet.

Exemples : opération d'aménagement de zones, lotissements, construction et gestion d'un bâtiment-relais, construction de logements sociaux, construction d'un bâtiment loué à un gestionnaire de maison de retraite, à un commerçant, enfouissement de réseaux EDF ou France-Télécom, gestion fiscale d'un service géré sous forme de régie intéressée, sous forme de DSP.

Elles peuvent également demander à l'AMF un avis ou un conseil, en aval d'un projet, lorsqu'elles sont en conflit avec un partenaire sur les règles TVA, voire lorsqu'elles sont confrontées à un redressement fiscal.

Exemples : conflit en matière d'assujettissement ou non d'un loyer, que la collectivité soit propriétaire ou preneuse, conflit sur le taux de TVA applicable à une prestation de service, ou sur les conséquences d'une erreur de taux, désaccord avec un assureur sur le calcul de l'indemnité versée en cas de sinistre (doit-elle prendre en compte la dépense HT ou TTC).

Les questions peuvent être plus ponctuelles et relever de l'application d'une règle précise de TVA : régime fiscal de subventions perçues, taux de TVA applicable pour telle opération.

Les questions portent donc essentiellement sur le fond (champ d'application, conditions du droit à déduction, taux applicable), et l'AMF est rarement interrogée sur des questions de procédures ou de formalités, premières sources de mesures potentielles de simplification.

Elles amènent à faire un premier constat, préalable et dépassant largement le cadre de la stricte simplification : les règles régissant la TVA sont particulièrement complexes, et de plus régulièrement modifiées. Par ailleurs, s'agissant des règles de fond, elles semblent difficilement se prêter à une simplification, dans la mesure où leur complexité s'explique par la diversité des activités et des situations à prendre en compte (et également par la question du coût budgétaire éventuel pour l'Etat de modifications des règles).

RECENNEE D UTILITE PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 20 JUIN 1933
41, QUAI D'ORSAY, 75343 PARIS CEDEX 07
TÉL. : 01 44 18 14 14 - FAX : 01 44 18 14 15 - INTERNET : <http://www.amf.asso.fr>
TOUTE LA CORRESPONDANCE DOIT ÊTRE ADRESSÉE À MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE L'AMF

Par conséquent, il conviendrait d'accompagner au mieux cette complexité, afin de sécuriser sur le plan fiscal les opérations des collectivités, qui, mises à part celles de grande taille, sont démunies par rapport à la réglementation à appliquer. Or, les comptables publics et les services fiscaux, qui devraient être les premiers partenaires des collectivités sur ce plan, ont eux-mêmes parfois, du fait de cette complexité, une connaissance insuffisante des mécanismes applicables, et notamment des règles spécifiques aux collectivités locales, et ne sont donc pas en mesure de leur apporter les informations et conseils nécessaires.

Il est ainsi fortement souhaitable que l'administration centrale renforce ses efforts de pédagogie, par exemple par les deux voies suivantes :

- les commentaires apportés aux dispositifs applicables (rédaction d'instructions précises, étayées par des exemples concrets, développement des rescrits fiscaux) ; la mise à jour du « Guide de la TVA à l'usage des collectivités locales », brochure élaborée par les services du ministère des Finances, serait également très appréciée ;
- la sensibilisation régulière des services locaux à l'application des règles de TVA par les collectivités.

Une fois rappelé ce préalable, l'AMF s'interroge sur plusieurs voies potentielles de simplification

La procédure de télédéclaration de la TVA

L'AMF a été saisie des difficultés rencontrées par plusieurs collectivités dans le cadre de la procédure de télédéclaration de TVA, qui s'impose à tout redevable de TVA dont le chiffre d'affaire est supérieur à 760 000 €

Pour pouvoir effectuer ses déclarations, la collectivité doit obtenir des certificats numériques pour chacune des personnes établissant les télédéclarations. Les problèmes rencontrés portent sur la gestion des certificats

Il est prévu que le redevable puisse demander autant de certificats que de personnes qui seront amenées à établir et signer électroniquement les télédéclarations. Cependant, au sein d'une collectivité locale, une signature électronique ne peut être accordée qu'à un fonctionnaire disposant d'une délégation de signature. Or, le Code général des collectivités territoriales limite strictement le nombre des personnes susceptibles d'obtenir une délégation de signature, et les agents qui, concrètement, établissent les déclarations de TVA, ne comptent en général pas parmi les fonctionnaires pouvant avoir une délégation de signature. Ainsi, il semble que la procédure de télédéclaration de TVA, sur ce point, ne soit pas tout à fait adaptée au fonctionnement des collectivités.

L'AMF a saisi officiellement la cellule de Bercy travaillant sur les procédures de dématérialisation, pour avoir leur expertise sur cette question, et pour savoir s'il existe à ce jour une solution technique permettant aux collectivités de remplir leurs obligations en matière de procédures dématérialisées. L'AMF n'a pour l'instant pas eu de réponse.

Le taux de TVA applicable en matière de balayage des voies publiques

Le Code général des impôts prévoit que le taux réduit de TVA s'applique, à compter du 1^{er} janvier 2007, aux rémunérations versées par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de balayage des voies publiques, lorsqu'elles se rattachent au service public de la voirie communale

Cette mesure a été adoptée dans l'objectif de mettre un terme à la distinction opérée jusqu'alors en matière de taux applicable aux prestations de balayage. lorsqu'elles étaient effectuées au titre du service de l'eau ou de l'assainissement, elles bénéficiaient du taux réduit (car la loi prévoit l'application du taux réduit pour les rémunérations versées par les communes et leurs groupements aux exploitants des services de distribution d'eau et d'assainissement), en revanche, lorsqu'elles étaient effectuées au titre du service de la voirie, elles devaient être soumises au taux plein

Dans son principe, l'objectif de la mesure est légitime, car elle met fin à une situation source de distorsion de concurrence et d'erreur -et donc de redressements-, et permet aux collectivités concernées de bénéficier de manière claire du taux réduit sur les prestations de balayage. Elle constitue en cela une mesure de simplification.

Toutefois, sa mise en œuvre soulève des difficultés, en raison de la délimitation de son champ d'application. Cette mesure réserve en effet le taux réduit aux prestations de balayage effectuées pour les besoins de la gestion du service public de voirie communale. Ainsi, les communes qui assurent le nettoyage de voiries appartenant au conseil général et traversant leur agglomération doivent acquitter deux taux de TVA différents, pour des prestations pourtant de même nature, selon qu'elles concernent les portions de voirie communale ou départementale.

La mesure introduit donc une nouvelle distinction, en fonction du propriétaire de la voirie, qui n'existait pas dans le régime antérieur, et oblige les prestataires à ventiler leur taux de TVA en fonction de la nature de la voirie.

Ne peut-on pas envisager d'étendre le taux réduit à l'ensemble des prestations de balayage effectuées par les services communaux, indépendamment du statut domanial de la voirie ?

La contrainte posée par un remboursement de TVA en cas d'option à la TVA

Certaines opérations peuvent être assujetties à la TVA en vertu d'une option formulée auprès des services fiscaux. Les collectivités sont concernées par cette possibilité d'option, par exemple en matière d'assainissement, ou lorsqu'elles louent des locaux non aménagés. L'option couvre alors une période qui peut être, selon les cas, de 5 ou de 10 ans.

Le code général des impôts prévoit que lorsqu'une opération est soumise à TVA en vertu d'une option, celle-ci est obligatoirement reconduite pour une nouvelle période si, au cours de la période précédemment couverte par l'option, la collectivité a obtenu le remboursement d'un crédit de TVA.

Cette règle peut-elle être réexaminée, de manière à permettre aux redevables de choisir librement le régime fiscal de leur activité ?

Exemple : cas d'une fusion initiée par un préfet, entre un syndicat d'assainissement, placé en dehors du champ de la TVA (et étant donc éligible au FCTVA), et un syndicat d'eau, assujéti à la TVA sur option. La fusion a impliqué la dissolution du premier syndicat, et la transformation du second, avec une extension de ses compétences. Ce dernier aurait souhaité être placé en dehors du champ de la TVA pour chacune des deux activités, de manière à suivre ces deux services selon le même régime fiscal. Mais le syndicat de l'eau ayant bénéficié d'un remboursement de crédit de TVA, il n'a pas pu renoncer à l'assujettissement à l'issue de la période couverte par l'option.

Annexe XVII

Simplification du droit

Audition du Président LEBRETON par Monsieur Jean-Luc WARSMANN

Le Premier Ministre a confié au président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc WARSMANN, une mission de six mois sur la simplification du droit avec trois objectifs : formuler une méthodologie de la simplification du droit ; rendre plus effectif l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et garantir l'accessibilité de tous les citoyens à l'ensemble des normes juridiques. En outre, il lui a été demandé de présenter des propositions sur des problématiques particulières comme celle des marchés publics. A cette fin, vous trouverez ci-après diverses propositions formulées par les départements.

I. Propositions de simplification des règles relatives aux marchés publics des collectivités

- *Supprimer, pour les conseils généraux et régionaux, l'intervention de la commission permanente validant les décisions d'attribution de marchés prises par la CAO*

En l'état actuel du droit, si l'attribution des marchés formalisés (marchés dont le montant est supérieur à 206 000 € HT) est décidée par la commission d'appel d'offres (CAO), il reste cependant que la commission permanente (CP) doit ensuite approuver, par délibération, les décisions prises par cette dernière. Or, cette approbation n'apparaît pas d'une utilité pleinement justifiée et est source de lourdeur administrative.

En effet, en pratique on constate, d'une part, que la CP valide toujours les choix effectués par la CAO et, d'autre part, que les validations qu'elle opère constituent le plus souvent des « validations d'enregistrement ».

Quant à l'idée selon laquelle l'intervention de la CP garantirait le bon fonctionnement de la démocratie locale et le pluralisme, celle-ci doit être sérieusement nuancée au motif que la CAO comprend obligatoirement en son sein des membres de l'opposition.

Aussi, la suppression de l'intervention de la CP constituerait une mesure utile de simplification des procédures de passation des marchés formalisés. Toutefois, rien n'empêcherait en contrepartie, qu'à chaque CP, une information soit donnée sur les différents marchés et accords-cadres attribués par la CAO lors de sa dernière réunion.

- *Prévoir dans la loi que les départements, pour la passation de leurs marchés de transport scolaire, peuvent recourir à la procédure négociée*

Résumé de la problématique :

Avant la décision *Syndicat Entreprises générales de France* rendue par le Conseil d'Etat le 9 juillet 2007, les départements pouvaient, pour la passation de leurs marchés de transport scolaire, utiliser une procédure souple qui leur laissait une certaine liberté : la procédure négociée.

Depuis, les conseils généraux sont contraints de recourir à l'appel d'offres, ce qui présente divers inconvénients : restriction de l'accès à la commande publique des PME au profit des grands groupes de transport, impossibilité de négociation du prix, augmentation des délais de procédure de passation des marchés, etc.

Aussi, compte tenu des conséquences dommageables de cette décision pour le secteur en cause, il apparaîtrait opportun qu'une disposition législative prévoit que lorsqu'un département fait le choix de confier à un tiers l'exploitation d'un réseau de transport scolaire, celui-ci peut, dans le cadre de la procédure de marché visant à le désigner, recourir à la procédure négociée.

Explication de l'arrêt :

Par décision du 9 juillet 2007, le Conseil d'Etat a statué sur une série de recours dirigés contre le décret du 1^{er} août 2006 portant nouveau code des marchés publics et contre sa circulaire d'application du 3 août 2006.

Parmi les dispositions contestées, certaines concernaient la deuxième partie du code relative aux entités adjudicatrices¹, lesquelles, pour la passation de leurs marchés, bénéficient d'un régime plus souple que celui applicable aux pouvoirs adjudicateurs, puisqu'elles peuvent dans tous les cas recourir à la procédure négociée.

Statuant sur l'article 135 du code – lequel liste les activités d'opérateur de réseau soumises à la deuxième partie de celui-ci –, le Conseil d'Etat juge que cet article « ne s'applique pas aux actes par lesquels une personne publique confie à un tiers l'exploitation d'un des réseaux fixes qu'il mentionne ». Ce faisant, il annule les dispositions du point 16.1.1 de la circulaire du 3 août 2006, en tant qu'elles précisent que sont inclus dans le champ de l'article 135 les actes susmentionnés.

Autrement dit, dès lors qu'une personne publique souhaite déléguer l'exploitation d'un réseau à un tiers (et n'entend donc pas le gérer elle-même), elle doit, dans le cadre de la procédure de marché visant à le désigner, respecter les règles de passation des marchés prévues dans la première partie du code – celles applicables aux pouvoirs adjudicateurs – et non celles définies dans la deuxième partie – celles applicables aux entités adjudicatrices.

Il s'en suit que la passation d'un contrat confiant l'exploitation d'un réseau à telle ou telle entreprise devra – dès lors que le montant du marché envisagé serait supérieur à 206 000 HT – être réalisée sous forme d'appel d'offres et non plus en recourant à la procédure négociée.

¹ Les entités adjudicatrices sont les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 du code lorsqu'ils exercent certaines activités d'opérateur de réseaux (eau, énergie, transports, services postaux).

II. Proposition de simplification touchant au fonctionnement des départements

Prévoir la possibilité pour l'assemblée départementale de déléguer au PCG sa compétence en matière de signature de contrat de MASP

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 a introduit un nouveau dispositif administratif (qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009) en matière de protection juridique des majeurs : la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP). Toute personne majeure, dont la santé ou la sécurité est menacée du fait de ses difficultés à assurer seule la gestion de ses ressources, doit bénéficier de cette mesure qui comprend une aide à la gestion des prestations sociales et un accompagnement social individualisé.

Cette mesure prend la forme d'un contrat conclu entre l'intéressé et le département et repose sur des engagements réciproques (article L. 271-1 du CASP).

Problématique : le législateur ayant prévu que le contrat de MASP devait être signé entre le département et le bénéficiaire, il en résulte que c'est la CP qui doit examiner les différents contrats et autoriser le PCG à les signer. Or, compte tenu du nombre de contrats de MASP et de la nécessité, bien souvent, de les conclure en urgence, le passage en CP de ces contrats apparaît lourd sur un plan administratif et inadapté aux situations d'urgence.

Aussi, afin de remédier à ces difficultés, conviendrait-il de prévoir que l'assemblée départementale peut déléguer sa compétence au PCG pour la conclusion des contrats de MASP.

Annexe XVIII

**Mission temporaire
auprès du Premier ministre
de M. Jean-Luc Warsmann
sur la simplification du droit**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

PARIS, le 2 décembre 2008

Note à l'attention du Premier ministre

Objet : Mission auprès du Premier ministre en application de l'article L. O. 144 du code électoral

P.J. : lettre de mission.

Vous avez bien voulu me confier une mission relative à la qualité de la norme et à la simplification du droit. Cette mission a pris effet le 1^{er} juillet et s'achève au 31 décembre 2008 par la remise d'un rapport et de propositions.

Dans la lettre de mission du 17 juin 2008, vous m'avez demandé de proposer des simplifications des règles nationales dans le champ des marchés publics.

L'état d'avancement des travaux de la mission que je conduis, me permet de vous présenter dès maintenant des propositions de simplification de nos procédures et de nos pratiques dans le domaine des marchés publics.

L'allocation du président de la République devant le congrès des maires de France m'y invite afin que les propositions que je sou mets puissent, le cas échéant, s'intégrer au plan de relance que le Gouvernement est en train d'établir.

En effet, sur le plan économique l'impact de la commande publique est considérable.

Dans tous les pays européens, les marchés publics ont un rôle moteur dans l'économie. Les éléments statistiques pour mesurer cet impact sont encore souvent lacunaires.

Pour la France, on estime à environ 120 milliards d'euros par an le volume de l'achat public dont 60 milliards soit la moitié pour des marchés inférieurs aux seuils européens. Près de 500 000 marchés seraient conclus chaque année (mais le chiffre réel est difficile à connaître en raison du nombre d'avenants).

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les établissements publics de santé et l'État constituent les principaux acteurs des marchés publics.

Le travail réalisé depuis le mois de juillet 2008 avec les administrations centrales concernées de la Justice, du Budget, de l'Économie, de l'Intérieur ainsi qu'avec le Conseil d'État, les auditions d'associations d'élus, (AMF, ADF), celles de directeurs d'hôpitaux, de personnalités qualifiées a permis de mettre en évidence les principales obligations purement françaises, qui s'ajoutent aux obligations européennes et d'en apprécier les avantages et les inconvénients.

Il a permis aussi de mieux comprendre les difficultés et les critiques des « pouvoirs adjudicateurs » français à l'égard du code des marchés publics alors même que ce code a été modifié à plusieurs reprises, notamment en 2004 et 2006 dans une perspective de clarification et de simplification.

Quelles sont les raisons de ces difficultés et de ces critiques ?

- nous avons des obligations françaises nombreuses, qui sont souvent facteurs de lourdeurs et de lenteur dans les procédures.
- nous avons un dispositif juridique tant en droit pénal qu'en contentieux administratif qui a des effets paralysants sur les acteurs publics.
- les dispositions qui permettent aux autorités publiques de choisir librement leurs procédures, les conditions de la publicité, celles de la mise en concurrence n'ont pas produit les effets attendus car elles sont faiblement utilisées. Par peur du recours contentieux, et plus encore par peur de l'action pénale à leur encontre, fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, élus, directeurs d'hôpitaux cherchent à se prémunir du risque en choisissant les procédures les plus lourdes même pour des marchés de faible importance, ce qui allonge les délais et paradoxalement ouvre de nouvelles opportunités à l'action contentieuse...

Par rapport à ce constat, j'ai souhaité, dans la logique de votre lettre de mission m'orienter vers des mesures de simplification de nos procédures, d'amélioration de l'accès aux marchés publics pour toutes les entreprises, en particulier les PME, de progrès dans la sécurité juridique dans l'intérêt de tous les acteurs de la commande publique.

Simplification et réduction des charges administratives, sécurité juridique des contrats, accès plus large, amélioration de la transparence de nos procédures se combinent dans des propositions que je crois cohérentes, réalistes et dont la mise en œuvre peut intervenir rapidement.

Je tiens particulièrement à insister sur le fait que la réduction des charges administratives, l'allègement de procédures s'accompagnent d'un renforcement de la transparence ou du contrôle démocratique. Vous constaterez que plusieurs mesures tendent à remplacer des obligations formelles par des moyens plus efficaces tels que tenir une liste des marchés en cours d'exécution à jour et à disposition de chacun au sein de chaque pouvoir adjudicateur.

Les 16 mesures qui sont présentées ci-dessous intéressent tous les acheteurs publics et tous leurs marchés. Une première série de propositions a pour effet d'accélérer les procédures et de faciliter l'exécution des marchés.

Une seconde série de mesures tend à rendre plus effective la concurrence en favorisant l'accès à la commande publique des TPE et des PME.

C'est un enjeu important pour l'ensemble de l'Europe et plus particulièrement en France. En effet, la complexité de certaines procédures françaises et un formalisme excessif de la part des personnes publiques, écartent trop souvent les PME de la commande publique et réduisent involontairement le champ de la concurrence.

C'est pourquoi, une troisième série de propositions vise à favoriser la sécurité juridique des marchés, à sécuriser les acheteurs, à réduire les risques contentieux injustifiés et à améliorer le contrôle démocratique par une plus grande transparence.

J'ai la préoccupation de proposer des modifications qui soient rapidement réalisables (cf. annexe 1). Presque toutes les mesures avancées relèvent d'une modification réglementaire (code des marchés publics) ou de corrections législatives limitées.

En d'autres termes, ces réformes peuvent être mises en œuvre en peu de semaines.

Il est clair que s'aligner sur certaines obligations européennes et réduire des formalités inefficaces dans un contexte juridique plus sûr contribuera à rendre plus rapides les commandes publiques. Gagner un mois par rapport aux formalités actuelles revient à réaliser de façon anticipée des investissements et commandes publiques d'au moins **5 milliards d'euros**.

Jean-Luc WARSMANN

Annexe XIX

**Mission temporaire
auprès du Premier ministre
de M. Jean-Luc Warsmann
sur la simplification du droit**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

PARIS, le 14 janvier 2009

ANNEXE MARCHÉS PUBLICS

Proposition n° 8

Remonter le seuil en deçà duquel aucune obligation formelle de mise en concurrence et de publicité n'est imposée de 4 000 à 20 000 euros.

L'article 1^{er} du décret n° 2008-1356 a repris cette proposition en portant le seuil de 4 000 à 20 000 euros.

Aucune obligation formelle ne signifie pas pour l'acheteur public de s'exonérer du comportement qu'aurait tout acheteur avisé. Sauf en certaines circonstances marquées par l'urgence de l'action, tout acheteur de services, de fournitures, tout maître d'ouvrage comparera des prix et examinera des propositions, même succinctement présentées. L'acheteur public n'a pas de raison de faire moins ou moins bien qu'une personne privée placée dans la même situation.

Il doit même faire davantage dans la mesure où les principes généraux de la commande publique s'imposent à lui. Ces principes sont la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement entre les candidats, la transparence de la procédure. On voit que ces principes doivent être mis en œuvre de façon proportionnée à l'importance du marché. À l'évidence, la préparation d'un marché avec son formalisme représente un coût parfois élevé pour l'acheteur public (plusieurs milliers d'euros). Or les principes de la commande publique ne sont pas conçus pour rendre l'achat public plus coûteux du fait des dépenses engendrées par un formalisme excessif mais au contraire d'acquiescer des services, des fournitures ou des travaux aux meilleures conditions.

Cette réalité explique en partie la disposition qui autorise le pouvoir adjudicateur à passer le marché sans publicité ni mise en concurrence.

Toutefois cette dispense de publicité et de mise en concurrence jusqu'à 20 000 euros dépend des circonstances et d'un examen, même rapide, des caractéristiques propres du marché. Si l'acheteur public n'estime pas utile de procéder à une publicité, réunir au moins trois devis

d'entreprises constituerait une mise en concurrence simple et assurément peu coûteuse. Il faut souligner que même pour des marchés d'un montant modeste (de quelques milliers d'euros), le développement des sites Internet des collectivités territoriales permet d'assurer une publicité sans formalisme particulier. Les Journaux officiels avec une version électronique du BOAMP devrait pouvoir proposer à brève échéance aux pouvoirs adjudicateurs un service d'accès pour des annonces très simplifiées.

Annexe XX

**Mission temporaire
auprès du Premier ministre
de M. Jean-Luc Warsmann
sur la simplification du droit**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

PARIS, le 27 janvier 2009

ANNEXE MARCHES PUBLICS

Proposition n° 2

Supprimer le seuil français imposant une obligation de publicité particulière

L'objet de cette annexe est d'examiner les conséquences de la suppression de cette obligation, d'une part pour les acheteurs publics, d'autre part pour les partenaires des acheteurs publics qui assurent cette mesure spécifique de publicité.

Rappelons tout d'abord que la suppression de cette obligation au-delà de 90 000 euros, n'a ni pour objet ni pour effet de faire disparaître les mesures de publicité et de mise en concurrence qui s'imposent à tous les acheteurs publics.

L'objet de cette mesure est simplement de supprimer l'obligation de publier, par un formulaire établi dans un format rigoureux, des informations sur le marché. La rigidité de cette obligation, exclusivement française, ouvre des voies contentieuses injustifiées. Deux cas de figure sont à noter :

- les publicités sont effectuées, mais toutes les informations requises n'y figurent pas ;
- un marché initialement prévu d'un montant un peu inférieur à 90 000 euros excède finalement le seuil : la publicité sera considérée comme irrégulière, alors même que le marché est en deçà des seuils européens et à l'intérieur de la catégorie des marchés passés selon la procédure adaptée.

Ce seuil « intermédiaire », entre l'ancien seuil de 4 000 euros (désormais remonté à 20 000 euros) et les seuils européens, ne concerne pas les conditions d'organisation de la mise en concurrence mais seulement le régime de publicité. Ainsi un acheteur public peut-il déci-

der, pour la mise en concurrence d'un marché de 50 000 euros, de prévoir des délais de remise des offres plus longs que pour un marché de 100 000 euros, mais en revanche, il sera tenu pour le marché de 100 000 euros, à une publicité plus formaliste. Cette situation engendre, comme cela est souligné dans le rapport, confusion et occasion d'erreurs et de contentieux.

La Mission propose un autre dispositif plus simple, plus homogène et plus respectueux des besoins des acheteurs publics :

En deçà des seuils européens et quel que soit le montant du marché, 20 000, 100 000, 1 000 000 d'euros (pour un marché de travaux), les obligations de publicité nécessaires pour assurer l'accès à la commande publique seraient satisfaites par une publicité sur le site Internet du BOAMP et par une publicité dans la presse locale.

Cette publicité, de niveau national et local, ne serait pas obligatoire mais ferait l'objet d'une recommandation du guide des bonnes pratiques.

Les informations qui seraient publiées seraient au minimum les suivantes :

- la désignation de l'acheteur public (centre hospitalier de..., communes de..., État-préfecture de...);
- l'objet du marché (en quelques lignes) ;
- la nature du marché : travaux, fournitures, services ou mixte (par exemple marché de fournitures et de services) ;
- le délai de remise des candidatures ou des offres ;
- le délai prévisionnel d'exécution du marché ;
- les coordonnées (postales, téléphoniques et électroniques) du service habilité à fournir les renseignements utiles pour se porter candidat.

Ce socle minimum d'informations garantirait la sécurité juridique de l'acheteur public qui l'aurait respecté. Cette garantie devrait être affirmée par l'État, après avis du Conseil d'État, et pourrait être, le cas échéant, formalisée dans une disposition du Code des marchés publics.

Pour autant l'autorité publique, pourrait « faire moins », sous sa responsabilité, considérant par exemple qu'une publicité nationale n'est pas utile.

L'acheteur pourrait évidemment fournir plus d'informations sur la procédure, les prestations attendues, la sous-traitance, les variantes...

Ces informations complémentaires seraient à son initiative. Cette liberté de fournir davantage de précisions sur un marché s'inscrit clairement dans la logique de la procédure des marchés passés selon une procédure adaptée et est une illustration de la notion de proportionnalité. Il n'y a guère de doute qu'une autorité publique aura la volonté de fournir plus d'informations, dès le stade de la publicité, sur un marché de travaux d'un million d'euros que sur un marché de travaux de 20 000 ou 25 000 euros.

Quelles sont les conséquences à attendre pour les annonceurs d'une suppression de l'obligation de publicité au-delà de 90 000 euros ?

Compte tenu du nouveau dispositif proposé, on peut considérer que les acheteurs publics choisiront de façon massive de suivre la recommandation de cette double publicité pour la

quasi-totalité de leurs marchés, parce que cela leur assurera une sécurité juridique qui n'existe pas aujourd'hui.

Pour la presse quotidienne régionale et départementale, ce nouveau dispositif va accroître le nombre d'acheteurs publics qui publient dans cette presse des annonces pour les marchés d'un montant inférieur à 90 000 euros. Pour les marchés au-delà de 90 000 euros et d'un montant inférieur aux seuils européens, la suppression du caractère obligatoire ne fera pas disparaître l'intérêt de l'acheteur public de publier un avis, pour les raisons de sécurité déjà évoquées, même si certains acheteurs publieront des annonces allégées par rapport aux informations obligatoires prévues dans l'actuel avis d'appel public à la concurrence.

L'autre annonceur concerné par la suppression de l'obligation de publicité au-delà de 90 000 euros est la direction des journaux officiels (DJO) avec le BOAMP (bulletin officiel des annonces des marchés publics). Compte tenu des sources de recettes de la direction des journaux officiels, une telle mesure impose un réexamen des tarifs pratiqués par le BOAMP. Au-delà du seul sujet des recettes tirées des annonces de marchés publics, une réflexion et de nouvelles orientations pour trouver des recettes s'avèrent nécessaires.

Selon les chiffres fournis par la direction des journaux officiels, les recettes tirées des avis de publicité au BOAMP s'élèvent à 82 millions d'euros par an, dont 44 millions pour les marchés de niveau européen et 38 millions en deçà des seuils européens.

Cette recette de 38 millions se répartit de la façon suivante : d'une part, 34 millions d'euros pour les 60500 marchés au-dessus de 90 000 euros et en deçà des seuils européens, d'autre part, 4 millions d'euros pour les 72500 marchés inférieurs à 90 000 euros.

Cet important écart de recettes entre les deux strates de marchés s'explique par une politique tarifaire qui se comprend très bien dans le présent contexte juridique : au-dessus de 90 000 euros la publicité est obligatoire et les « clients » sont captifs, en deçà elle est facultative. La recette pour un avis s'élève en moyenne à 560 euros pour les marchés au-dessus de 90 000 euros et à 55 euros, tarif forfaitaire pour les marchés inférieurs à 90 000 euros.

La DJO devrait donc modifier ses tarifs et réduire l'écart qui est aujourd'hui en moyenne de 1 à 10. Une nouvelle offre commerciale et une nouvelle politique tarifaire rapprochant le coût d'un avis (quel que soit le montant du marché) ne comporteraient pas d'effet négatif sur les acheteurs publics car la même collectivité locale ou le même hôpital passe des marchés de diverses natures et à des montants très variables.

La proposition de la Mission suppose que la direction des Journaux Officiels développe un accès au BOAMP, sur un support Internet comportant une présentation par département et par catégorie de marchés. Les entreprises intéressées par les marchés publics pourraient ainsi accéder aisément à l'information.

Mais il n'est pas sain que le budget annexe des J.O. soit à ce point tributaire des annonces légales et, plus particulièrement, des avis de publicité de marchés publics. (140 M€ en 2006, dont 82 M€ pour les marchés publics). Le budget annexe est fondé sur le principe des redevances pour service rendu mais l'utilisateur n'est pas traité de façon égale.

Ainsi les administrations publiques bénéficient de la publication gratuite des textes normatifs. La logique de la LOLF, la volonté de lutter contre l'inflation normative devraient au contraire inciter à prévoir de facturer aux administrations émettrices de textes le coût du service rendu.

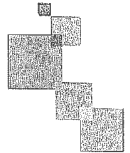
La situation présente, parce qu'elle génère des excédents en provenance des annonces légales, n'est pas satisfaisante en termes de modernisation et est fragile, au plan juridique, si l'on considère que « le public captif » des hôpitaux et des collectivités locales finance une grande partie de l'activité des J.O.

Annexe XXI



**Union des groupements d'achats publics
(UGAP)**

5 décembre 2008



Extrait de la note du Président de l'UGAP, M. Alain BOROWSKI, au Président, M. Jean-Luc WARSMANN, concernant la proposition n° 10 en matière de marchés publics.

... La mesure 10 recommande, en particulier, de « conditionner la reconnaissance de la qualité de pouvoir adjudicateur aux centrales d'achats à des engagements précis en matière d'ouverture aux PME ». La teneur de la proposition, telle qu'elle résulte de la fiche, est conforme à la nature des échanges intervenus avec vos collaborateurs.

La recommandation, en ce qu'elle ne prévoit pas une « obligation (*pour les centrales d'achats*) d'attribution d'un pourcentage de marchés aux PME », mais des engagements de favoriser l'allotissement et le recours aux groupements d'entreprises, paraît en effet constituer une sorte de « point d'équilibre », qui, du point de vue de l'Ugap, ne pourrait être que très difficilement déplacé.

Sans développer les problématiques juridiques particulières, qui, en l'état actuel du droit communautaire, seraient attachées à l'insertion au sein du code des marchés publics d'une disposition orientant les pouvoirs adjudicateurs vers le recours aux PME, la proposition formulée par la fiche 10 appelle, de la part de l'Ugap, les commentaires généraux qui suivent.

1. Comme le montrent les documents remis au cours de l'audition, l'Ugap développe une part importante de son activité avec le secteur des PME (près de 70% en nombre de fournisseurs et près de 30% en chiffres d'affaires réalisés). Et, ainsi que je l'ai exprimé, elle peut s'engager à faire ses meilleurs efforts pour maintenir, voire développer cette part de son activité, notamment au travers de la recherche de l'approfondissement de ses allotissements et en ouvrant largement les possibilités de co et de sous-traitance.
2. Pour autant, la portée de cet engagement est très directement contrainte par les caractéristiques des secteurs d'activité de la centrale d'achat, et des conditions dans lesquelles l'économie de ces secteurs fait leur place aux entreprises petites et moyennes. Ainsi, si l'Ugap, ces prochaines années, développe son activité dans le secteur des « véhicules », la part directement traitée avec les grandes entreprises croîtra nécessairement. Si, en revanche, l'activité de la centrale d'achat avec le secteur du « mobilier et de l'équipement général » se développe fortement, la part des petites et moyennes entreprises connaîtra une croissance très significative, du fait que ces dernières y sont massivement représentées. Et le développement de l'activité de l'Ugap dans les différents secteurs d'activité résulte, certes, pour partie de ses choix propres, mais aussi des choix vers lesquels l'oriente la demande des autres pouvoirs adjudicateurs et de ses « prescripteurs ».
3. Enfin, sans même évoquer le développement induit sur les entreprises sous-traitantes - au sens économique du terme, cette fois- des commandes passées à certaines grandes entreprises (cf. « véhicules »), les parts d'activité recensées avec les « grandes » et les « petites » entreprises ne font pas nécessairement apparaître la réalité du secteur concerné. Ainsi, l'activité traitée en matière de « services » par l'Ugap apparaît-elle comme quasi exclusivement orientée vers les grandes entreprises, alors même que ce secteur économique opère essentiellement en prenant localement appui sur de petites ou très petites unités de travail. Cette réalité économique disparaît cependant derrière le regroupement de ces entités au sein de grands groupes nationaux.

Alain BOROWSKI

Annexe XXII

Liste des abréviations.

ACOSS	Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
ANC	Autorité des normes comptables
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
Ass.	Assemblée
BIC	Bénéfice industriel et commercial
BNC	Bénéfice non commercial
BOAMP	Bulletin officiel des annonces des marchés publics
CE	Conseil d'Etat
CECRSP	Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics
CERFA	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CJA	Code de justice administrative
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
CNC	Conseil national de la comptabilité
CNCC	Compagnie nationale des commissaires aux comptes
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COM	Collectivités d'outre-mer
COSA	Conseil d'orientation de la simplification administrative
COSLA	Conseil pour la simplification du langage administratif
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSC	Commission supérieure de codification
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DACS	Direction des affaires civiles et du sceau
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DAJ	Direction des affaires juridiques
DCRA	Droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique

DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGI	Direction générale des impôts
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DHOS	Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins
DJO	Direction des journaux officiels
DLF	Direction de la législation fiscale
DMI	Dispositifs médicaux implantables
DOM	Département d'outre-mer
DUSA	Délégation aux usagers et aux simplifications administratives
EDI	Echanges de données informatisées
ENA	Ecole nationale d'administration
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EURL	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
GIP	Groupement d'intérêt public
HFQR	Haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation
IACA	Instrument d'analyse du coût administratif
INAO	Institut national des appellations d'origine
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRA	Institut régional d'administration
JOUE	Journal officiel de l'union européenne
LASM	Livraison à soi-même
LPF	Livre des procédures fiscales
MRCA	Mesure et réduction des charges administratives
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPC	« <i>Office of parliamentary counsel</i> », Bureau du Conseiller parlementaire
OSCAR	Outil de simulation de la charge administrative de la réglementation
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PACS	Pacte civil de solidarité
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariats publics- privés

RAA	Recueil des actes administratifs
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
RGPP	Révision générale des politiques publiques
ROM	Région d'outre-mer
RSI	Régime simplifié d'imposition
SARL	Société à responsabilité limitée
SASU	Société par action simplifiée unipersonnelle
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SOLON	Système d'organisation en ligne des opérations normatives
TA	Tribunal administratif
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPE	Très petite entreprise
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UGAP	Union des groupements d'achats publics